

**Mittelstand und Wettbewerb in der öffentlichen Beschaffung:
Zum Umgang mit dem Losgrundsatz im geplanten
Vergabebeschleunigungsgesetz**

**Kurzexpertise aus beschaffungswirtschaftlicher und
vergaberechtlicher Perspektive**

erstattet durch

Professor Dr. rer. pol. Michael Eßig

Inhaber der Professur für Allgemeine Betriebswirtschaftslehre,
insbesondere Beschaffung und Supply Management an der
Universität der Bundeswehr München

Leiter der Forschungsgruppe für Recht und Management
öffentlicher Beschaffung (FoRMöB)

und

Professor Dr. iur. Martin Burgi

Ordinarius für Öffentliches Recht und Europarecht

Leiter der Forschungsstelle für Vergaberecht und Verwaltungs-
kooperation an der Juristischen Fakultät der Ludwigs-Maximilians-
Universität, München

im Auftrag der

BVB – Bundesvereinigung Bauwirtschaft

und des

ZDH – Zentralverband des Deutschen Handwerks

6. Oktober 2025

Management Summary

1. In einer mittelständisch geprägten Wirtschaft, wie sie insbesondere im Bau- und Handwerksgewerbe vorliegt, ist es von besonderer Bedeutung und für die öffentlichen Auftraggeber auch von besonderem Interesse, dass sich kleine und mittlere Unternehmen (KMU) um öffentliche Aufträge bewerben. § 97 Abs. 4 S. 1 GWB sieht deshalb vor, mittelständische Interessen „bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen.“ Das zentrale Instrument hierfür ist der Grundsatz der Losvergabe nach § 97 Abs. 4 S. 2 GWB, wonach Leistungen in der Menge aufgeteilt (Teillöse) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben sind. Eine Durchbrechung ist aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen möglich (§ 97 Abs. 4 S. 3 GWB). Die Rechtsprechung hat der Praxis hierzu klare Vorgaben gemacht. Gefordert wird eine Abwägung, nicht (wie teilweise behauptet) die Geltendmachung objektiv zwingender Gründe. Zudem ist ein Beurteilungsspielraum für die Auftraggeber anerkannt.

2. Der von der Bundesregierung eingebrachte Entwurf eines Vergabebesleunigungsgesetzes will insbesondere die Zugangshürden für den Mittelstand durch weitgehende Bürokratieentlastung senken. Dennoch soll der Grundsatz der losweisen Vergabe partiell eingeschränkt werden, aber „nur“ zur Verwirklichung dringender Infrastrukturvorhaben im Zusammenhang mit dem neuen Sondervermögen und bei Überschreitung eines hohen Auftragswertes. Deutlich weiter möchte der Bundesrat gehen, dessen Stellungnahme eine zusätzliche Durchbrechung des Losgrundsatzes aus nicht näher spezifizierten „zeitlichen“ Gründen für sämtliche Arten von Aufträgen fordert. Dies entspricht exakt dem Regelungsvorschlag der Ampelregierung. Eine derart weite Aufweichung des Losgrundsatzes wirkt kontraproduktiv, weil KMU und Handwerksbetriebe dadurch faktisch von der Teilnahme am Markt ausgeschlossen werden: Ihre „Befreiung“ von Bürokratielasten besteht dann darin, dass sie in Zukunft gar keine oder signifikant weniger öffentliche Aufträge bekämen.

3. Aus **beschaffungswirtschaftlicher Perspektive** spielen KMU eine wichtige Rolle bei der öffentlichen Auftragsvergabe. Es ist ausdrücklich im Sinne der öffentlichen Auftraggeber, die Rolle von KMU zu stärken – sowohl um den Wettbewerb überhaupt zu *ermöglichen*, als auch, um die spätere *Leistungserbringung sicherzustellen*. Die empirische Analyse auf Basis der Ausschreibungsdatenbank der Europäischen Kommission (TED) liefert Befunde zur Wettbewerbsintensität und zeigt, dass die durchschnittliche Zahl an Angeboten je Vergabe (als zentraler Indikator der Wettbewerbsintensität) für den Bereich Bau in den Jahren 2017 bis 2023 bei 3,71 Angeboten liegt (Mittelwert), während der Durchschnitt über alle Branchen hinweg 2,96 beträgt.

Der Anteil von KMU an der *Anzahl vergebener Aufträge* liegt zwischen 2017 und 2023 zwischen 59% und 83%, ihr Anteil am Volumen der vergebenen Aufträge zwischen 38% und 72%. Dies belegt die Schlüsselrolle von KMU im Bausektor, die damit einen *wesentlichen Beitrag zur Umsetzung öffentlicher Investitionsprogramme* leisten.

4. Eine Auswertung qualitätsgesicherter empirischer Studien zu den Einflussfaktoren zeigt, dass das Auftragsvolumen zentral und entscheidend für die prinzipielle wie auch erfolgreiche Beteiligung von KMU ist. Hier sind die Befunde eindeutig. Die Unterteilung von Aufträgen in „passende“ Volumina ermöglicht es KMU, überhaupt in Wettbewerbsverfahren einzutreten, da sie die Ressourcen für großvolumige Aufträge oftmals nicht bereitstellen können. Will der Gesetzgeber diesen Wettbewerb erhalten und sogar ausbauen, was angesichts der empirischen Daten geboten wäre, darf er auf Instrumente der Volumensteuerung nicht verzichten. Die losweise Vergabe ist im Moment das einzige vergaberechtliche Instrument, das ihm dazu zur Verfügung steht.

5. Selbstverständlich bedarf es neben der Regulierung insbesondere auch einer *guten Implementierung*. Die Studienergebnisse zeigen, dass es einer sorgfältigen Gestaltung der Lose bedarf. Die Gruppe der KMU „in sich“ ist nicht homogen, d.h. die Volumenaufteilung wirkt noch stärker bei kleinen und Kleinstunternehmen. Eine ausgewogene Losbildung ist daher von zentraler Bedeutung für Vergabestellen, wollen sie erfolgreich Aufträge am Lieferantenmarkt platzieren. Insofern sind die Rahmenbedingungen in der Beschaffung dafür zu schaffen, in den jeweiligen Teilmärkten (namentlich der Baubranche) angemessen tätig werden zu können. Will man die volle Wirkung eines „guten“ Wettbewerbs erreichen, sind flankierende Maßnahmen erforderlich. Die losweise Vergabe stellt einen wichtigen und relevanten, jedoch nicht allein ausschlaggebenden Einflussfaktor auf die Beteiligung von KMU an öffentlichen Vergaben dar.

6. Aus **vergaberechtlicher Perspektive** würde der in § 97 Abs. 1 S. 1 GWB als erstes Prinzip des Vergaberechts normierte Wettbewerbsgrundsatz signifikant geschwächt. Eine Aufweichung des Losgrundsatzes geriete aber auch mit dem vergaberechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz nach § 97 Abs. 2 GWB (in Spezifizierung des Art. 3 Abs. 1 GG) in Konflikt. Denn durch die Entscheidung für eine Losvergabe werden überhaupt erst gleiche Wettbewerbsbedingungen eröffnet. Auf dem Spiel steht überdies die Verantwortung der öffentlichen Aufgabenträger für die Sicherstellung einer erfolgreichen und rechtskonformen Erfüllung der jeweiligen Sachaufgaben im Interesse der Bürgerinnen und Bürger (Brückensanierung, Kita-Erweiterung, Geothermienutzung etc.). Sie besteht vor und nach der Zuschlagserteilung und beinhaltet eine möglichst rasche, dabei aber auch qualitativ hochwertige und resiliente Realisierung des jeweiligen Vorhabens.

7. Jede Rechtsänderung bei der Losvergabe würde in der Praxis zunächst für Rechtsunsicherheit sorgen und Nachprüfungsverfahren auslösen, dies in Relation zur Bestimmtheit des jeweiligen Regelungsvorschlags. Während der Regierungsentwurf die Anforderungen des Bestimmtheitsgebots wahrt, indem er den zeitlichen Aspekt an drei sachliche und eindeutig definierte Kriterien knüpft, begegnet der Vorschlag des Bundesrates insoweit erheblichen Bedenken.

8. Am 9. September 2025 hat das Europäische Parlament mit großer Mehrheit eine Entschließung zur Reform der Vergaberichtlinien angenommen, auf deren Grundlage die Europäische Kommission bis Ende 2026 einen Verordnungs- oder Richtlinienentwurf vorlegen will. Einer der Kerninhalte der Entschließung besteht in der Forderung, die „durchgehende Aufteilung von Aufträgen in kleinere Lose“ zum Regelfall zu erheben. Spätestens ab dem Zeitpunkt der Verabschiedung des europäischen Reformpakets würde eine über die unionsrechtlich zulässigen Durchbrechungsgründe hinausgehende Aufweichung des Losgrundsatzes daher unionsrechtswidrig. Bis dahin wäre die Anwendungspraxis in kurzer Zeit mit zwei Regimewechseln konfrontiert.

Gliederung

Teil I: Untersuchungsauftrag und -anlass	1
1. Einführung	1
2. Beurteilung der bisherigen Rechtslage und Reformbestrebungen	2
a) Bisherige Rechtslage nach § 97 Abs. 4 S. 2 und 3 GWB	2
b) Entwurf eines Bundeswehr-Planungs- und -Beschaffungsbeschleunigungsgesetzes	3
c) Vergabebeschleunigungsgesetz in der Fassung des Kabinettsentwurfs	3
d) Stellungnahme des Bundesrats zum Entwurf des Vergabebeschleunigungsgesetzes	4
e) Entwurf eines Vergabetransformationsgesetzes	5
Teil II: Beschaffungswirtschaftliche Expertise	6
1. Vorgehen und Methodik	6
2. Befunde zur aktuellen Wettbewerbssituation von KMU (Analyse der europäischen Ausschreibungsdatenbank TED)	6
3. Befunde zu Einflussfaktoren für die Beteiligung von KMU im öffentlichen Auftragswesen	9
a) Hindernisse für eine erfolgreiche KMU-Beteiligung	10
b) Erfolgsfaktoren für eine erfolgreiche KMU-Beteiligung	11
c) Der Einfluss der losweisen Vergaben auf die KMU-Beteiligung	11
4. Zwischenfazit zur beschaffungswirtschaftlichen Perspektive auf die Beteiligung von KMU an der öffentlichen Vergabe.....	13
Teil III: Vergaberechtliche Perspektive	15
1. Rechtsrahmen im Überblick.....	15
2. Mittelstandsfreundlichkeit als zentrale Zielsetzung im Koalitionsvertrag .	15
3. Bestimmtheitsgrundsatz und Rechtssicherheit.....	16

4. Losvergabe im Spiegel von Wettbewerbs- und Gleichbehandlungsgrundsatz.....	17
a) Erhöhung der Wettbewerbsintensität.....	18
b) Schaffung von Wettbewerbsgerechtigkeit	19
5. Losvergabe und Verantwortung für die Sachaufgabe.....	19
6. Losgrundsatz als voraussichtlich künftige europarechtliche Pflicht.....	20

Teil I: Untersuchungsauftrag und -anlass

1. Einführung

Das Vergaberecht soll die wirtschaftliche Auftragsvergabe durch die öffentliche Hand sicherstellen. Um dies zu erreichen, ist die Vergabe *im Wettbewerb* nach § 97 Abs. 1 S. 1 GWB Grundprinzip der öffentlichen Beschaffung. Die Gewährleistung eines funktionsfähigen Wettbewerbs bedeutet, dass sich möglichst viele geeignete Unternehmen um öffentliche Aufträge bewerben (Beteiligung am Wettbewerb) und der leistungsfähigste Bieter den Zuschlag erhält (Erfolg des Wettbewerbs). In einer mittelständisch geprägten Wirtschaft, wie sie insbesondere im Bau- und Handwerksgewerbe vorliegt, ist es von besonderer Bedeutung und für die öffentlichen Auftraggeber auch von besonderem Interesse, dass sich kleine und mittlere Unternehmen (KMU) um öffentliche Aufträge bewerben. § 97 Abs. 4 S. 1 GWB sieht deshalb vor, mittelständische Interessen „bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vornehmlich zu berücksichtigen.“ Das zentrale Instrument hierfür ist der Grundsatz der Losvergabe nach § 97 Abs. 4 S. 2 GWB, wonach Leistungen in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art oder Fachgebiet (Fachlose) zu vergeben sind. Eine Durchbrechung ist nur aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen möglich (§ 97 Abs. 4 S. 3 GWB).

Der von der Bundesregierung vorgelegte „Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge“ (Vergabebeschleunigungsgesetz) v. 15.8.2025 (BR-Drs. 380/25) schlägt vor, den Grundsatz der losweisen Vergabe – zumindest partiell – einzuschränken. Künftig sollen auch großvolumige Vorhaben, die aus dem Sondervermögen „Infrastruktur und Klimaneutralität“ finanziert werden, als Gesamtvergaben möglich sein, wenn „zeitliche Gründe dies erfordern“ (BR-Drs. 380/25, S. 6). Damit besteht die Gefahr, dass der Wettbewerb eingeschränkt wird und somit die Chance, den/die leistungsfähigste/n Bieter auszuwählen, sinkt. In der Folge wäre eine wirtschaftliche Auftragsvergabe nicht mehr gewährleistet. Diese Gefahr verschärft sich signifikant in dem Maße, in dem die am 26. September 2025 beschlossene Stellungnahme des Bundesrats noch deutlich weitgehendere Ausnahmen vom Losgrundsatz zulassen will (BR-Drs. 380/25(Beschluss)). Empirische Belege für die angeblichen Nachteile der Losvergabe werden jeweils nicht vorgelegt.

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Kurzexpertise die Auswirkungen einer mittelstandsfreundlichen öffentlichen Auftragsvergabe unter besonderer Berücksichtigung des Prinzips der Losvergabe. Der Kern der aktuellen Reformbestrebungen im Vergaberecht besteht ja richtigerweise darin, die komplexen Vergaberegelungen zu vereinfachen. Das in Rede stehende Vergabebeschleunigungsgesetz will insbesondere die Zugangshürden für den Mittelstand durch weitgehende Bürokratieentlastung senken. Eine Aufweichung des Losgrundsatzes würde hier kontraproduktiv wirken, wenn KMU und Handwerksbetriebe dadurch faktisch von der Teilnahme am Markt ausgeschlossen werden: Ihre „Befreiung“ von Bürokratielasten besteht dann darin, dass sie in Zukunft gar keine oder signifikant weniger Aufträge bekämen.

2. Beurteilung der bisherigen Rechtslage und Reformbestrebungen

Die Skala möglicher gesetzgeberischer Aktivitäten reicht von der unveränderten Beibehaltung des § 97 Abs. 4 S. 2 u. 3 GWB bis hin zur vollständigen Suspendierung des Losgrundsatzes, wie sie im Bundeswehr-Planungs- und -Beschaffungsbeschleunigungsgesetz vorgesehen ist. Dazwischen lassen sich mehrere Abstufungen unterscheiden: Am stärksten in Richtung Suspendierung orientiert sich die Stellungnahme des Bundesrats zum Vergabebeschleunigungsgesetz, die inhaltlich dem von der Ampelregierung vorgelegten, der Diskontinuität zum Opfer gefallenem Entwurf eines Vergabetransformationsgesetzes entspricht. Der Kabinettsentwurf der neuen Bundesregierung hingegen erweitert den Durchbrechungstatbestand lediglich für dringliche Großprojekte aus dem Sondervermögen.

Im Näheren ergibt sich folgendes Bild:

a) Bisherige Rechtslage nach § 97 Abs. 4 S. 2 und 3 GWB

§ 97 Abs. 4 GWB statuiert ein klares Regel-Ausnahme-Verhältnis: Nach S. 2 sind die Auftraggeber grundsätzlich zur losweisen Vergabe verpflichtet. Die Losvergabe ist das „vornehmlichste“ Instrument zur Sicherung einer „mittelstandsgerechten Vergabe“ (grundlegend *Burgi*, NZBau 2006, 606). Eine Durchbrechung dieses Grundsatzes ist gemäß S. 3 nur zulässig, wenn „wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern.“ Solche Gründe müssen durch den Auftraggeber geltend gemacht und in der Abwägung mit dem Anliegen der Mittelstandsförderung als überwiegend erachtet werden (OLG Rostock, B. v. 18.7.2024, 17 Verg 1/24 Rn. 23 m. w. N.; *Burgi*, Vergaberecht, 4. Aufl. 2025, § 14 Rn. 16).

Allerdings birgt die Pflicht zur losweisen Vergabe namentlich bei Großprojekten Verzögerungsrisiken, die durch etwaige Rechtsstreitigkeiten über die restriktive Auslegung vergrößert werden (vgl. *Stöß/Zech*, GSZ 2022, 209 (210)). Dies hat auch in der Rechtswissenschaft (vereinzelte) Reformüberlegungen ausgelöst und zu dem Vorschlag geführt, im Kontext expliziter staatlicher Sofortprogramme zur Beschleunigung dringender Beschaffungsvorhaben eine weitere Durchbrechung des Losgrundsatzes vorzusehen (so bereits im Jahr 2022 *Burgi/Nischwitz/Zimmermann*, NVwZ 2022, 1321 (1327)).

Wenn allerdings behauptet wird, dass stets „objektiv zwingende Gründe“ für eine Durchbrechung vorliegen müssten (Empfehlungen der Ausschüsse des Bundesrats, BR-DRs. 380/1/25, S. 4; *Stöß/Zech*, GSZ 2022, 209 (210)), entspricht dies nicht dem Stand der aktuellen Rechtsprechung zu den Anforderungen an eine Durchbrechung des Losgrundsatzes. So hat das OLG Düsseldorf (B. v. 21.8.2024, Verg 6/24; ebenso das OLG Rostock, zuletzt B. v. 10.1.2025, 17 Verg 4/24) betont, dass es um eine *Abwägung* gehe. In diese müsse – zugunsten einer etwaigen Durchbrechung – auch der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit nach § 97 Abs. 1 S. 2 GWB eingehen (VK Niedersachsen, B. v. 29.11.2024, VgK-29/2024). Das OLG Rostock (B. v. 10.1.2025) hat erst

Anfang 2025 festgestellt, dass auch „zeitliche“ Gründe jetzt schon ausreichen würden, wenn sich konkret zulasten des Auftraggebers unwirtschaftliche Auswirkungen ergeben könnten. Sodann wird den Auftraggebern ein *Beurteilungsspielraum* eingeräumt; die Nachprüfungsinstanzen prüfen lediglich, ob zutreffende Tatsachen verwertet wurden und ob nicht *Willkür* vorliegt. Zurecht verurteilt wurden daher in den genannten Senatsverfahren Auftraggeber, die die mittelstandsbezogenen Vorteile der Losvergabe vollständig ausgeblendet (also gar keine Abwägung durchgeführt) hatten.

b) Entwurf eines Bundeswehrplanungs- und -Beschaffungsbeschleunigungsgesetzes

Eine erste gesetzgeberische Reaktion erfolgte im Bereich der Bundeswehrbeschaffung nach dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine mit dem 2022 verabschiedeten Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz (BGBl. I, 1078); in diesen Zusammenhang gehört auch § 9 LNG-Gesetz. Im BwBBG wurde ein neuer Durchbrechungstatbestand aus „zeitlichen“ Gründen geschaffen (ausführlich zu § 3 BwBBG *Stöß/Zech*, GSZ 2022, 209 (210 f.)). Mit dem Entwurf für ein „Gesetz zur beschleunigten Planung und Beschaffung für die Bundeswehr“ (BR-Drs. 377/25) würde dies nun erheblich ausgeweitet: § 8 Abs. 1 u. 2 BwPBBG suspendiert die Pflicht zur Losvergabe bis Ende 2030 für öffentliche Aufträge zur Deckung der Bundeswehrbedarfe. Nach § 8 Abs. 3 BwPBBG gilt dies auch für Aufträge unterhalb der Schwellenwerte. In § 117 Abs. 2 des Entwurfs für ein Vergabebeschleunigungsgesetzes findet sich für verteidigungs- und sicherheitsspezifische Aufträge der Sicherheitsbehörden eine vergleichbare Regelung (die nachfolgend nicht näher betrachtet wird).

Damit bewegt sich der Regierungsentwurf gleichsam am anderen Ende der Skala möglicher Regelungen: Das Ziel der Mittelstandsförderung tritt vollständig hinter das Beschleunigungsinteresse zurück. Der Entwurf begründet dies damit, dass selbst deutlich flexibilisierte Losvorgaben aufgrund ihres bieterschützenden Charakters Anlass zeitkritischer Nachprüfungsverfahren sein können. Die veränderte sicherheitspolitische Lage erfordere jedoch eine maximale Beschleunigung der Vergabeverfahren. Für öffentliche Aufträge zur Deckung des Bundeswehrbedarfs brauche es daher eine Regelung, die zeitliche Risiken auf ein Minimum reduziert (BR-Drs. 377/25, S. 36).

c) Vergabebeschleunigungsgesetz in der Fassung des Regierungsentwurfs

Der Entwurf eines „Gesetzes zur Beschleunigung der Vergabe öffentlicher Aufträge“ orientiert sich an der bisherigen Rechtslage und behält die § 97 Abs. 4 S. 2 und 3 GWB bei. Lediglich zur vergaberechtlichen Flankierung des Sondervermögens nach Art. 143h GG soll ein weiterer Ausnahmetatbestand, beschränkt auf „Infrastrukturvorhaben“, geschaffen werden. Der neue S. 4 ermöglicht eine Abweichung vom Losgrundsatz, wenn „zeitliche Gründe dies bei der Durchführung von aus dem Sondervermögen

Infrastruktur und Klimaneutralität finanzierten Infrastrukturvorhaben, deren geschätzter Auftrags- oder Vertragswert ohne Umsatzsteuer das Zweieinhalbfache der Schwellenwerte nach § 106 Abs. 2 GWB erreicht oder überschreitet, erfordern.“

Dadurch soll ein schneller Einsatz der dringend benötigten Mittel des Sondervermögens ermöglicht werden, ohne die zentralen Funktionen des Vergaberechts, insbesondere Förderung des Mittelstands als „Rückgrat der deutschen Wirtschaft“ (BR-Drs. 380/25, S. 1) aus dem Blick zu verlieren. Dies gelingt dem Regierungsentwurf, indem die Abweichungsmöglichkeit vom Losgrundsatz eng begrenzt bleibt: Zwar werden die bisherigen Durchbrechungsgründe um zeitliche Gründe erweitert, diese jedoch an zwei sachliche Kriterien geknüpft – die Finanzierung aus dem Sondervermögen und die Überschreitung eines Auftrags-Grenzwerts. Außerdem bleiben die hohen Begründungsanforderungen an die Gesamtvergabe bestehen („erfordern“).

Der Regierungsentwurf sieht die Mittelstandsinteressen weiterhin gewahrt, weil die Abweichungsmöglichkeit nur bei großvolumigen Projekten bestehe, die sich ohnehin nicht primär an KMU und Handwerksbetriebe richteten. Darüber hinaus ermöglicht § 97 Abs. 4 S. 5 GWB-E im Fall einer Gesamtvergabe, dass der Auftraggeber seinen Auftragnehmer dazu verpflichten kann, bei der Vergabe von Unteraufträgen die Interessen von KMU besonders zu berücksichtigen.

d) Stellungnahme des Bundesrats zum Entwurf des Vergabebeschleunigungsgesetzes

Der Regierungsentwurf hat inzwischen den ersten Durchgang im Bundesrat passiert, der dazu am 26. September 2025 Stellung genommen hat. Darin schlägt der Bundesrat eine weitergehende Lockerung des Losgrundsatzes vor, die sich eng am Vergabetransformationsgesetz der Ampelregierung orientiert (dazu sogleich e). Nach der beschlossenen Fassung soll eine Gesamtvergabe zulässig sein, „wenn wirtschaftliche, technische oder zeitliche Gründe dies rechtfertigen“ (BR-Drs. 380/25(B), S. 1 f.). In der Begründung wird zwar auf „öffentliche Bauvorhaben“ abgestellt (BR-Drs. 380/25, S. 2). Die vorgeschlagene Neufassung würde freilich für alle Arten von Aufträgen gelten, übrigens mit der Konsequenz, dass die dem Reformgesetzgeber (zurecht) eigentlich besonders am Herz liegenden (siehe Regierungsentwurf, S. 1, 37 f.) Start-up-Unternehmen im Dienstleistungssektor zu den ersten Opfern einer großzügigeren Durchbrechungsmöglichkeit gehören würden.

Gegenüber dem Kabinettsentwurf ergeben sich damit zwei wesentliche Änderungen: Zum einen entfällt die bisherige Einschränkung, wonach zeitliche Gründe nur bei „Infrastrukturvorhaben“ und auch nur bei solchen aus dem Sondervermögen herangezogen werden konnten. Damit verlieren die zeitlichen Gründe ihre bisherige Bindung an sachliche Kriterien und werden zu einem deutlich unbestimmteren Durchbrechungsgrund. Zum anderen wird auf den Nachweis der „Erforderlichkeit“ verzichtet, so dass künftig die bloße Angabe von Gründen ausreichen soll. Beides führt dazu, dass den

mittelständischen Interessen ein deutlich geringeres Gewicht eingeräumt wird als im Regierungsentwurf.

Noch weiter gingen die Empfehlungen der Bundesratsausschüsse vom 15. September 2025, die (teilweise) zusätzlich „sachliche Gründe“ als Rechtfertigungsgrund einführen wollten. Nach der Begründung sollte bereits der Umstand genügen, dass „öffentliche Auftraggeber nicht über ausreichend qualifiziertes Personal zur Koordination der verschiedenen Gewerke“ verfügen (BR-Drs. 380/1/25, S. 2). Eine derart weitreichende Erweiterung hätte den Ausnahmecharakter der Gesamtvergabe aufgehoben und wäre damit faktisch einer Suspendierung des Losgrundsatzes gleichgekommen. Freilich ist zu erwarten, dass in der Praxis vieler Auftraggeber nun genau jene personalbezogenen Umstände unter Berufung auf das Merkmal „zeitliche“ Gründe geltend machen werden.

e) Entwurf eines Vergabetransformationsgesetzes

Die vorgeschlagene Neuregelung des Bundesrats entspricht wortgleich dem Entwurf der Ampelregierung für ein Vergabetransformationsgesetz (BT-Drs. 20/13433). Auch die darin enthaltene Ausgestaltung der Losvergabe war durch die uneingeschränkte Einführung der zeitlichen Durchbrechungsgründe sowie den Verzicht auf den Nachweis der Erforderlichkeit einer Gesamtvergabe signifikant weniger mittelstandsfreundlich als die Regelung des aktuellen Kabinettsentwurfs des Vergabebeschleunigungsgesetzes.

Teil II: Beschaffungswirtschaftliche Perspektive

1. Vorgehen und Methodik

Um die tatsächliche Wirkung mittelstandsfreundlicher Auftragsvergabe auf den Wettbewerb zu untersuchen, stützt sich die beschaffungswirtschaftliche Perspektive auf empirische Daten. Die Gewinnung dieser Daten erfolgte auf zwei Wegen: Erstens wurden die in der europäischen Ausschreibungsdatenbank TED (Tenders Electronic Daily) dokumentierten Vergabeverfahren ausgewertet. Für den Zeitraum von 2017 bis 2023 umfasst der Datensatz insgesamt 553.428 abgeschlossene Verfahren und erlaubt damit eine nahezu vollständige Erfassung der aktuellen Wettbewerbssituation von KMU in der öffentlichen Vergabe (Kapitel 2). Davon können 122.880 Verfahren der Baubranche zugeordnet werden. In der nachfolgenden Analyse wurden ausschließlich Vergabeverfahren betrachtet, bei denen eine eindeutige Zuordnung nach Unternehmenstyp (KMU oder kein KMU) möglich war. Dies führte dazu, dass 15.530 Vergaben, bei denen in der TED-Datenbank keine Angabe über den Unternehmenstyp gemacht wurden, ausgeschlossen wurden. Ferner ist zu beachten, dass es sich bei den betrachteten Einzelvergabeverfahren um die jeweiligen Lose und nicht um das Gesamtvergabeprojekt handelt.

Zweitens wurden qualitätsgesicherte empirische Studien herangezogen, die hemmende und fördernde Faktoren für die Beteiligung von KMU an öffentlichen Ausschreibungen untersuchen (Kapitel 3). Diese Studien analysierten entweder ebenfalls die TED-Datenbank oder führten direkte Erhebungen bei öffentlichen Auftraggebern sowie bei KMU durch. Eine Übersicht aller ausgewerteten Studien enthält der Anhang.

2. Befunde zur aktuellen Wettbewerbssituation von KMU (Analyse der europäischen Ausschreibungsdatenbank TED)

Ein zentraler Indikator für die Wettbewerbssituation ist die *Anzahl der eingegangenen Angebote* pro öffentlichem Vergabeverfahren. In der Bauvergabe liegt der Mittelwert in den Jahren 2017 bis 2023 bei 3,71 Angeboten, während der Durchschnitt über alle Branchen hinweg 2,96 beträgt. Dieser Unterschied ist konstant und deutet auf eine deutlich höhere Wettbewerbsdichte im Bausektor hin. Besonders deutlich wird dies im Jahr 2021, als im Bauwesen im Schnitt 4,05 Angebote pro Vergabe eingereicht wurden, während das Gesamtsample bei 3,11 lag. Auch in Krisenjahren wie 2020 blieb die Beteiligung in der Bauvergabe stabil. Die Daten verdeutlichen, dass die Baubranche eine vergleichsweise höhere Wettbewerbsrate aufweist, in der unterschiedliche Anbieter miteinander konkurrieren und ein kontinuierlich hoher Marktzugang gewährleistet ist. Abbildung 1 illustriert diesen Befund im Zeitvergleich.

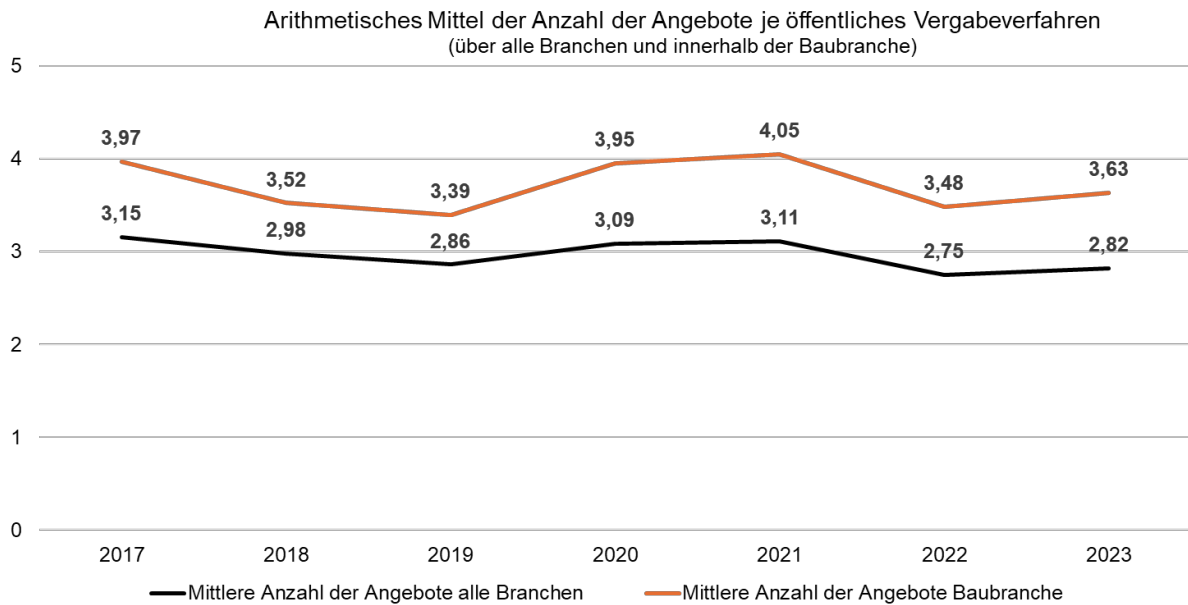


Abbildung 1. Wettbewerb in der öffentlichen Bauvergabe im Vergleich zum Gesamtsample.

Der Anteil von KMU an den *vergebenen Aufträgen* ist in der Bauvergabe durchgängig höher als in anderen Branchen. Während der KMU-Anteil an Zuschlägen im Gesamtsample von 45 Prozent im Jahr 2017 auf 63 Prozent im Jahr 2023 stieg, erhöhte er sich im Bausektor im gleichen Zeitraum von 59 auf über 83 Prozent. Damit verzeichnet die Bauvergabe nicht nur einen höheren Ausgangswert, sondern auch eine steilere Entwicklungskurve. In absoluten Zahlen erhielten KMU zwischen 2017 und 2023 rund 78.000 Zuschläge, während größere Unternehmen nur etwa 29.000 Aufträge gewannen. Dies belegt die Schlüsselrolle von KMU im Bausektor, die einen Großteil der öffentlichen Vergaben gewinnen und damit einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung öffentlicher Investitionsprogramme leisten.

Neben der *Anzahl* der durch KMU gewonnenen Aufträge ist auch das damit verbundene *Volumen* zu analysieren. Zwischen 2017 und 2023 erhielten sie Aufträge im Umfang von etwa 68 Milliarden Euro, während große Unternehmen rund 61 Milliarden Euro verbuchen konnten. Dieses Ergebnis ist jedoch vor allem der hohen Anzahl gewonnener Verfahren geschuldet und nicht einer Gleichverteilung der Auftragswerte. Ein auffälliger Befund ist das Jahr 2022, in dem KMU einen außergewöhnlich hohen Volumenanteil von mehr als zwei Dritteln des Gesamtmarktes realisierten. Im Folgejahr fiel dieser Anteil jedoch unter die Hälfte, obwohl die Zahl der Zuschläge weiterhin hoch blieb. Dies spricht für eine Marktvolatilität, die sich entweder durch die Bündelung besonders großer Projekte außerhalb des KMU-Segments oder durch eine bewusste Veränderung der Loszuschnitte erklären lässt. Abbildung 2 macht die Unterscheidungen am Marktanteil von KMU nach Anzahl der Zuschläge und zugeschlagenem Vergabevolumen deutlich.

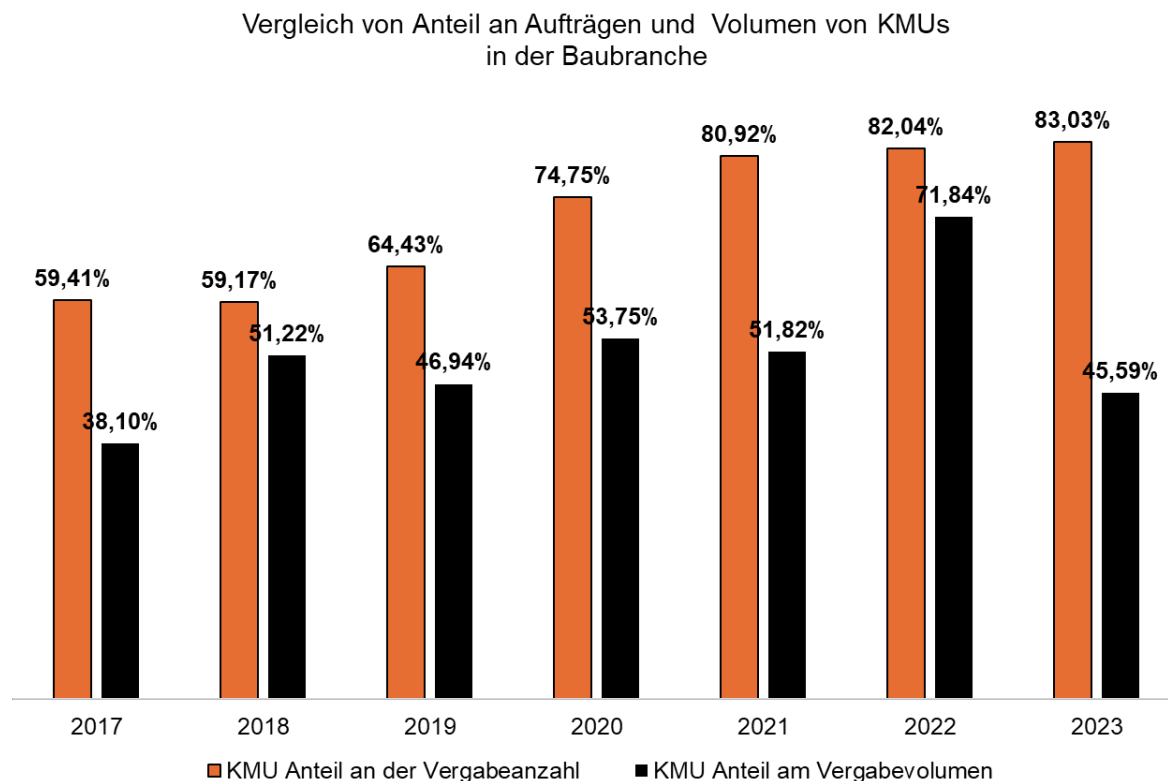


Abbildung 2. Anteil kleiner und mittlerer Unternehmen an der Zahl der Zuschläge und am Auftragsvolumen in der Bauvergabe.

Das Bild verändert sich allerdings deutlich in Hinblick auf die jeweiligen *Auftragswerte pro Verfahren*. KMU sichern sich zwar die große Mehrheit der Zuschläge, diese fallen im Durchschnitt jedoch deutlich kleiner aus als jene an große Unternehmen. Im gesamten Beobachtungszeitraum liegt der durchschnittliche Zuschlagswert für große Unternehmen um den Faktor 2,5 bis 6 höher als für KMU. So betrug im Jahr 2021 der mittlere Zuschlag für KMU nur etwa 600.000 Euro, während große Unternehmen im Schnitt Aufträge im Umfang von fast 2,4 Millionen Euro erhielten. Der Abstand erreichte 2023 mit einem Faktor von nahezu 6 seinen Höchststand. Dieser Befund verdeutlicht, dass KMU zwar mengenmäßig dominieren, die großen Aufträge mit erheblicher finanzieller Hebelwirkung jedoch in hohem Maße an größere Unternehmen gehen. Abbildung 3 dokumentiert diese strukturelle Differenz im Zeitverlauf.

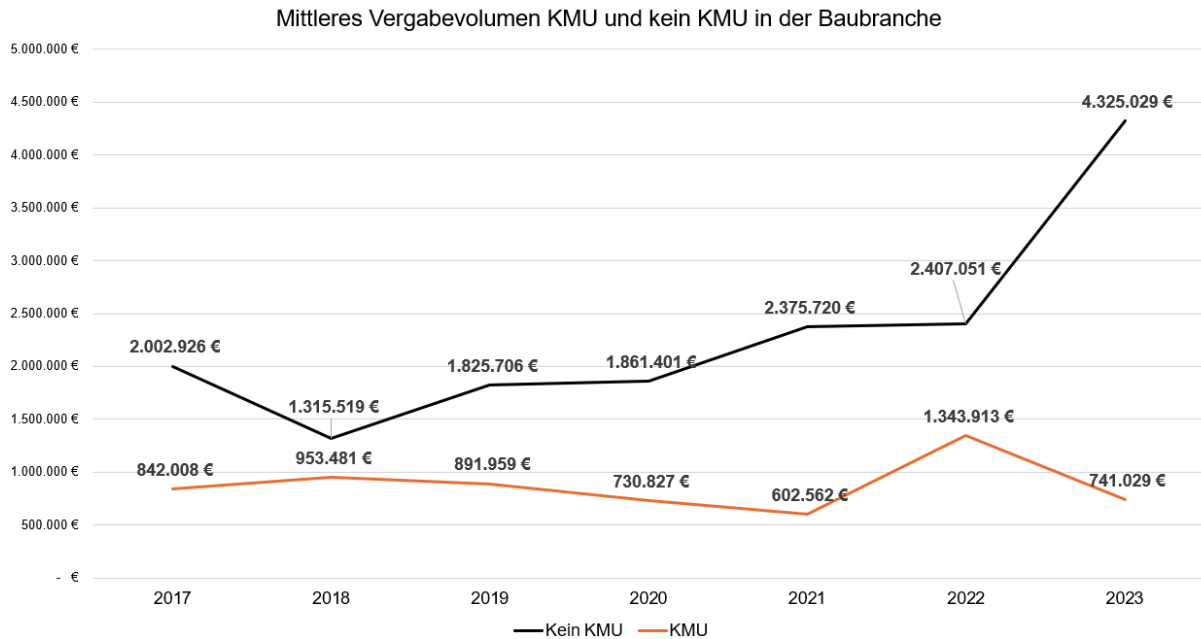


Abbildung 3. Mittleres Vergabevolumen in der Bauvergabe für KMU und für große Unternehmen.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass in der öffentlichen Vergabe von Bauleistungen KMU zentrale Marktakteure sind. Dies zeigt sich durch eine hohe Zahl an Angeboten, eine dominierende Zuschlagsquote und ein im Aggregat starkes Auftragsvolumen. Naturgemäß wickeln Großunternehmen auch große Aufträge ab, für die Wettbewerbsintensität sind jedoch KMU von entscheidender Bedeutung. Der Befund zeigt, dass KMU strukturell auf kleinteiligere Vergaben angewiesen sind.

3. Befunde zu Einflussfaktoren für die Beteiligung von KMU im öffentlichen Auftragswesen

Die beschaffungswirtschaftliche Forschung untersucht die Beteiligung von KMU im öffentlichen Auftragswesen auf unterschiedliche Weise. Dabei spielen insbesondere zwei Arten von Einflussfaktoren eine entscheidende Rolle: Einerseits werden Hindernisse („Barriers“) für eine KMU-Beteiligung an der öffentlichen Vergabe analysiert. Andererseits adressiert die Forschung Aspekte, die den Erfolg einer Beteiligung an öffentlichen Vergaben begründen („Success Factors“).

Dabei wird Beteiligung auf zwei unterschiedliche Arten analysiert, die der in Kapitel I angesprochenen Logik folgt: Beteiligung im weiteren Sinne betrachtet die Frage, ob KMU dazu beitragen, dass der vom öffentlichen Auftraggeber gewünschte Wettbewerb überhaupt zustande kommt. Im Kern wird untersucht, ob KMU ein Angebot abgeben und sich damit am Vergabewettbewerb grundsätzlich beteiligen (in der Folge auch als Messindikator „Wettbewerb“ bezeichnet). Beteiligung im engeren Sinne untersucht den Indikator Erfolg als Ergebnis des Wettbewerbs. Es wird gemessen, ob KMU auch den Zuschlag des jeweiligen Vergabeverfahrens erhalten (in der Folge auch als Messindikator „Erfolg“ bezeichnet). Die nachfolgende Befundung folgt dieser Logik.

a) Hindernisse für eine erfolgreiche KMU-Beteiligung

Die Beteiligung von KMU an öffentlichen Vergabeverfahren wird durch ein Bündel an Hindernissen erschwert, die sowohl im institutionellen Umfeld als auch in den Prozessen und in den eigenen Fähigkeiten der Unternehmen liegen. Auf Seiten der öffentlichen Auftraggeber wirken insbesondere deren Prioritäten. So ergeben empirische Befunde, dass KMUs insbesondere darunter leiden, wenn der Zuschlag vor allem auf Basis von (kurzfristigen) Kostenkriterien erfolgt (Cabras, 2011; Georgiou et al., 2014; Loader, 2011). Hinzu kommt eine Beschaffungskultur, die große Anbieter bevorzugt und mit Skepsis gegenüber KMU einhergeht (Flynn, 2025; Loader & Norton, 2015). Diese Haltung wird verstärkt durch eine generelle Risikoaversion, die öffentliche Einkäufer daran hindert, kleineren Anbietern Vertrauen zu schenken (Walker & Preuss, 2008). Ein weiteres Hindernis ergibt sich, wenn in der Branche die Untervergabe von Aufträgen üblich ist (Loader & Norton, 2015). In solchen Fällen müssen KMU oftmals als Subunternehmer für größere Unternehmen tätig werden, was ihre direkte Beteiligung am Wettbewerb einschränkt (Loader & Norton, 2015).

Auch die Verfahren selbst stellen erhebliche Barrieren dar. Ausschreibungsprozesse sind oft komplex, mit überproportionalen Anforderungen, unklaren, intransparenten oder übermäßig detaillierten Leistungsbeschreibungen und hohen finanziellen Mindestanforderungen (Akenroye & Aju, 2013; Flynn, 2025; Loader & Norton, 2015). Informationen über Vertragsmöglichkeiten sind zudem schwer zugänglich, was den Markteintritt weiter erschwert (Akenroye et al., 2020). Wenn es nach Abschluss der Verfahren auch im Misserfallsfall an konstruktivem Feedback mangelt, senkt dies zudem die Erfolgswahrscheinlichkeit von KMU, sich in künftigen Ausschreibungen verbessern zu können (Akenroye et al., 2020; Loader & Norton, 2015). Ein weiteres Hindernis besteht darin, dass Anbieter teilweise Gebühren entrichten müssen, um in offizielle Lieferantenlisten aufgenommen zu werden, was eine finanzielle Einstiegshürde schafft, die für kleinere Unternehmen mit begrenzten Ressourcen unverhältnismäßig belastend ist und damit ihre Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen verringert (Loader & Norton, 2015).

Schließlich sind KMU selbst nicht frei von strukturellen Defiziten. Vielen fehlt es an administrativen Ressourcen, rechtlichem oder betriebswirtschaftlichem Know-how sowie an digitaler Kompetenz, um komplexe Verfahren effizient zu bewältigen (Akenroye et al., 2020; Flynn, 2025; Pickernell et al., 2011). Auch begrenzte Skaleneffekte führen dazu, dass sie im Preiswettbewerb gegenüber größeren Konkurrenten im Nachteil sind (Akenroye et al., 2020; Flynn, 2025; Nicholas & Fruhmann, 2014). Die fehlende Leistungsbilanz, insbesondere bei jungen Unternehmen, erschwert zudem die erfolgreiche Teilnahme, da öffentliche Auftraggeber nachweisbare Referenzen fordern (Pickernell et al., 2013).

b) Erfolgsfaktoren für eine erfolgreiche KMU-Beteiligung

Der Erfolg von KMU in öffentlichen Vergabeverfahren hängt maßgeblich davon ab, inwieweit institutionelle Rahmenbedingungen, Verfahrensgestaltung und unternehmerische Fähigkeiten gut zusammenpassen. Auf Seiten des öffentlichen Sektors ist insbesondere die Haltung der Beschaffer entscheidend. Offenheit gegenüber neuen Lieferanten und innovativen Lösungen erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass KMU berücksichtigt werden, auch wenn ihnen große Referenzprojekte fehlen (Flynn & Davis, 2016). Eine ähnliche Wirkung hat die Akzeptanz von Bietergemeinschaften, durch die kleinere Unternehmen ihre Kompetenzen bündeln und gemeinsam größere Projekte übernehmen können (Flynn & Davis, 2015). Zudem begünstigt die geografische Nähe zu den Vergabestellen den Zugang, da sie Informationsflüsse erleichtert und Transaktionskosten reduziert (Nemec, 2025).

Auch die konkrete Ausgestaltung der Verfahren wirkt als zentraler Erfolgsfaktor. Dazu gehört, dass Ausschreibungen sichtbar und transparent gestaltet werden, sodass KMU Zugang zu relevanten Informationen erhalten (Flynn & Davis, 2016). Ebenso wichtig sind verhältnismäßige Eignungs- und Finanzierungsanforderungen, die es kleineren Unternehmen ermöglichen, realistische Nachweise zu erbringen, ohne von vornherein ausgeschlossen zu sein (Flynn & Davis, 2015). Wird die administrative Belastung im Ausschreibungsverfahren reduziert, können KMU ihre knappen Ressourcen gezielter auf die inhaltliche Angebotsgestaltung konzentrieren (Flynn & Davis, 2016). Unterstützend wirken auch digitale Beschaffungssysteme, die den Zugang vereinfachen und Transparenz erhöhen (Hoekman & Taş, 2022). Schließlich ist die Sicherstellung zeitnaher Zahlungen ein entscheidender Faktor, da sie die Liquidität von KMU schützt und deren Fähigkeit stärkt, parallel mehrere Projekte abzuwickeln (Hoekman & Taş, 2022).

Neben diesen externen Faktoren spielt die interne Ausstattung der KMU eine wesentliche Rolle. Unternehmen, die über erfahrene Mitarbeiter im Bereich der Angebotsvorbereitung verfügen und die nötigen Ressourcen für die Teilnahme an komplexen Vergaben bereitstellen können, erhöhen ihre Erfolgchancen deutlich (Flynn, 2017; Karjalainen & Kemppainen, 2008). Empirische Befunde zeigen zudem, dass die Unternehmensgröße einen positiven Einfluss auf diese Fähigkeiten ausübt: Größere KMU verfügen in der Regel über mehr personelle und organisatorische Kapazitäten, wodurch sie erfolgreicher in öffentlichen Vergaben agieren (Flynn, 2017; Karjalainen & Kemppainen, 2008).

c) Der Einfluss der losweisen Vergaben auf die KMU-Beteiligung

Neben diesen allgemeinen institutionellen, prozeduralen und unternehmensinternen Einflussfaktoren rückt auch die Struktur der vergebenen Aufträge in den Fokus. Die Analyse der Studienergebnisse zeigt unstrittig, dass Auftragsvolumen und KMU-Beteiligung in einem statistisch signifikanten Zusammenhang stehen (z.B. Akenroye et al., 2020; Flynn & Davis, 2016; Hoekman & Taş, 2022; Loader, 2011; Loader & Norton, 2015; Nemec, 2025). Vor diesem Hintergrund wird auch die losweise Vergabe

häufig als zentraler Faktor für die Beteiligung von KMU genannt (z.B. Rigó & Kugler, 2021). Allerdings findet sich unter dem tatsächlichen Begriff „losweise Vergabe“ ein differenziertes Bild. Deshalb ist die Frage, welchen Einfluss die allgemeine Aufteilung von Verfahren in Lose sowie die jeweiligen Losgrößen auf KMU-Beteiligungen haben, von großer Relevanz. Dies soll daher im Folgenden gesondert betrachtet werden.

Bezogen auf die Messgröße „Wettbewerb“ ergeben sich konterintuitive Befunde in der Forschungslandschaft. Studien wie Nemec (2024), Nemec et al. (2021) oder auch Tátrai et al. (2024), beobachten, dass Vergaben die in mehrere Lose untergliedert wurden, eine geringere Anzahl an Angeboten (allgemeine wie auch Angebote von KMU) aufweisen. Nemec et al. (2021) begründet dies mit der Vermutung, dass Kapazitätsgrenzen KMU daran hindern, sich auf mehrere Lose einer Vergabe zu bewerben und dementsprechend ihre Ressourcen auf wenige Angebote konzentrieren.

Im Gegensatz zu den Erkenntnissen zur Messgröße „Wettbewerb“ eröffnet die Betrachtung der Messgröße „Erfolg“ eine andere Perspektive. Hier richtet sich der Fokus nun auf die Frage, in welchem Maße KMU nach einer Teilnahme auch tatsächlich den Zuschlag erhalten. Damit verschiebt sich die Analyse von der mengenmäßigen Beteiligung am Verfahren hin zur wirtschaftlichen Dimension des Erfolges im öffentlichen Auftragswesen. Die Bedeutung der Unterscheidung zwischen diesen Dimensionen zeigt sich in der Studie von Nemec (2024): Obwohl dort ein negativer Einfluss der losweisen Vergabe in öffentlichen Ausschreibungen auf den Wettbewerb gemessen wurde, beobachtet dieselbe Studie einen positiven Einfluss losweiser Vergabe auf den Erfolg der Beteiligung von KMU. Besonders die Aufteilung der öffentlichen Aufträge in zwei bis zehn Lose erhöhen signifikant die Wahrscheinlichkeit, dass ein KMU den Zuschlag erhält (Nemec, 2024, 2025).

Demgegenüber steht jedoch, dass einige Studien ein differenzierteres Bild zeichnen. Weder Flynn (2025) noch Glas und Eßig (2018) waren in der Lage, einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen der Aufteilung einer öffentlichen Vergabe in Lose und dem Zuschlagserfolg durch ein KMU zu messen. Die Literatur zeigt zudem, dass selbst wenn eine losweise Vergabe grundsätzlich die Zuschlagswahrscheinlichkeit von KMU erhöht, dieser positive Zusammenhang jedoch bei einer sehr starken Fragmentierung (insbesondere bei mehr als zehn Losen) nicht mehr erkennbar ist (Nemec, 2024).

Interessanterweise scheint weniger die Tatsache, ob losweise Vergabe per se zum Einsatz kommt, sondern ob der durch dieses Instrument gewünschte Effekt „KMU-freundlicher Vergabevolumina“ erreicht wird: Entscheidend für den Beteiligungserfolg von KMU ist eindeutig das jeweilige monetäre Auftragsvolumen. So stellten mehrere Studien einen negativen Effekt zu großer Auftragsvolumen auf die KMU-Beteiligung fest (z.B. Loader, 2011; Loader & Norton, 2015). Umgekehrt konnten ein positiver Zusammenhang zwischen der Reduzierung des Vergabevolumens pro Verfahren und der Zuschlagswahrscheinlichkeit durch ein KMU festgestellt werden (z.B. Flynn & Davis, 2016; Nemec, 2025). Im Detail zeigt die Untersuchung von Hoekman und Taş (2022),

dass sich die Wahrscheinlichkeit auf Erhalt des Zuschlags für KMU bis zu einem Auftragsvolumen von 23.469 € pro Los erhöht. Ausschreibungen, die diesen errechneten Schwellenwert übersteigen, weisen eine signifikant geringere Zuschlagswahrscheinlichkeit durch KMU aus (Hoekman & Taş, 2022).

Bei der Betrachtung der losweisen Vergabe sollte erwähnt werden, dass die Forschung davor warnt, KMU als homogene Gruppe zu verstehen, denn insbesondere mittlere Unternehmen ziehen aus der losweisen Vergabe nicht zwangsläufig Vorteile für den Erhalt des Zuschlags des öffentlichen Auftrags (Nemec, 2025). Vielmehr profitieren vor allem kleine und Kleinstunternehmen von Ausschreibungen in Losen und mit geringen Auftragsvolumen (Nemec, 2025). Hier lässt sich ein klarer Zusammenhang erkennen: Je kleiner ein Unternehmen (gemessen an Jahresumsatz und Mitarbeiterzahl) desto stärker hängt seine erfolgreiche Beteiligung am öffentlichen Wettbewerb von einer Vergabe in kleinvolumige Lose ab (Hoekman & Taş, 2022; Nemec, 2024, 2025).

4. Zwischenfazit zur beschaffungswirtschaftlichen Perspektive auf die Beteiligung von KMU an der öffentlichen Vergabe

Aus beschaffungswirtschaftlicher Perspektive lässt sich festhalten, dass KMU eine wichtige Rolle bei der öffentlichen Auftragsvergabe spielen. Es ist ausdrücklich im Sinne der öffentlichen Auftraggeber, die Rolle von KMU zu stärken – sowohl um den Wettbewerb überhaupt zu ermöglichen, als auch, um die spätere Leistungserbringung sicherzustellen. Die Wettbewerbsintensität in der Baubranche liegt zwar ein wenig höher als in anderen Bereichen, bleibt aber mit durchschnittlich unter vier Angeboten je Vergabe unbefriedigend. Dieser Befund deckt sich mit den Erkenntnissen einer Studie des Europäischen Rechnungshofes beklagt (Europäischer Rechnungshof, 2023)

Zentral und entscheidend für die prinzipielle wie auch erfolgreiche Beteiligung von KMU ist das Auftragsvolumen, hier sind die Befunde eindeutig. Die Unterteilung von Aufträgen in „passende“ Volumina ermöglicht es KMU, überhaupt in Wettbewerbsverfahren einzutreten, da sie die Ressourcen für großvolumige Aufträge oftmals nicht bereitstellen können.

Will der Gesetzgeber diesen Wettbewerb erhalten und sogar ausbauen, was angesichts der Daten geboten wäre, darf er auf Instrumente der Volumensteuerung nicht verzichten. Die losweise Vergabe ist im Moment das einzige vergaberechtliche Instrument, das ihm dazu zur Verfügung steht. Selbstverständlich bedarf es neben der Regulierung insbesondere auch einer guten Implementierung. Die Studienergebnisse zeigen, dass es einer sorgfältigen Gestaltung der Lose bedarf. Entscheidend ist sowohl die Anzahl als auch das Volumen der Lose: Eine zu hohe Anzahl an kleinteiligen Losen kann zu einer erhöhten Komplexität sowie administrativen Aufwänden auf Seiten der Vergabestellen wie auch der Unternehmen führen und dadurch abschreckend wirken. Dies zeigte sich empirisch durch eine verringerte Anzahl an Bietern und damit

eine geringere Teilnahme am öffentlichen Wettbewerb. Andererseits kann eine größere Anzahl an Losen die Zuschlagschancen von KMU erhöhen. Ähnliches ist für das Losvolumen festzustellen: Lose, die ein sehr großes Volumen besitzen, sind für den Wettbewerb durchaus attraktiv. Kleinteilige Lose haben gleichzeitig eine signifikant höhere Zuschlagswahrscheinlichkeit für KMU. Die Gruppe der KMU „in sich“ ist nicht homogen, d.h. die Volumenaufteilung wirkt noch stärker bei kleinen und Kleinstunternehmen. Eine ausgewogene Losbildung ist daher von zentraler Bedeutung für Vergabestellen, wollen sie erfolgreich Aufträge am Lieferantenmarkt platzieren. Insofern sind die Rahmenbedingungen in der Beschaffung dafür zu schaffen, den jeweiligen Teilmärkten der Baubranche angemessen tätig werden zu können. Im Kern geht es darum, Mengenlose und Fachlose adäquat zu kombinieren, wozu ein hohes Verständnis der jeweiligen Beschaffungsmärkte durch einen strategischen Einkauf erforderlich ist.

Es gilt jedoch, dass die losweise Vergabe einen wichtigen und relevanten, jedoch nicht allein ausschlaggebenden Einflussfaktor auf die Beteiligung von KMU an öffentlichen Ausschreibungen darstellt. Will man die volle Wirkung eines „guten“ Wettbewerbs erreichen, sind flankierende Maßnahmen erforderlich: Insbesondere lassen die empirischen Studien die Auswirkungen der Qualität der Beschaffungsregularien, der Art der Beschaffung, oder der jeweiligen Zuschlagskriterien, insbesondere in Hinblick auf die Anwendung des MEAT-Ansatzes (Most Economically Advantageous Tender), auf Teilnahme und Erfolg von KMU deutlich erkennen (Akenroye et al., 2020).

Teil III: Vergaberechtliche Perspektive

Die nachfolgende rechtswissenschaftliche Expertise wird unter Einbeziehung der beschaffungswirtschaftlichen Erkenntnisse untersuchen, wie sich das Vergabebesleunigungsgesetz insbesondere im Vergleich mit weitergehenden Reformbestrebungen zu den allgemeinen und spezifischen rechtlichen Rahmenbedingungen und zu der explizit mittelstandsfreundlichen Zielsetzung des Koalitionsvertrages verhält. Besonderes Augenmerk ist auf die aktuelle, seit September 2025 signifikant veränderte unionsrechtliche Entwicklung zu richten.

1. Rechtsrahmen im Überblick

Im GWB-Vergaberecht bilden insbesondere der Wettbewerbsgrundsatz nach § 97 Abs. 1 S. 1 GWB und der Gleichbehandlungsgrundsatz nach § 97 Abs. 2 GWB die beiden zentralen Auslegungsleitlinien für die nachfolgenden Vorschriften – so auch für den Losgrundsatz. Beide Prinzipien zielen darauf ab, einen fairen Wettbewerb und die Ermittlung des objektiv wirtschaftlichsten Angebots zu ermöglichen (*Weiner*, in: Gabriel/Krohn/Neun, Handbuch Vergaberecht, 4. Aufl. 2024, § 1 Rn. 12). Dies setzt voraus, dass für alle Bieter die gleichen Bedingungen gelten.

Auch auf europäischer Ebene wird die Möglichkeit der Losvergabe adressiert. Bislang bestimmt Art. 46 Abs. 1 UAbs. 1 Richtlinie EU 2014/25/EU, dass Auftraggeber die Leistung in Form mehrerer Lose vergeben *können*; eine Pflicht besteht jedoch nicht. Stets muss der Verzicht auf die Losvergabe aber begründet werden.

Dadurch, dass die Losvergabe auf die Herstellung gleicher Chancen zielt, kommt der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG ins Spiel, zumal das BVerfG schon sehr früh die Förderung des Mittelstands als unter Umständen sogar Gleichheitsverstöße legitimierendes wirtschaftspolitisches Ziel anerkannt hat (BVerfGE 19, 101 (114 ff.); 21, 160 (169 ff.); 37, 38 (51 ff.)).

Neben dem allgemeinen Gleichheitssatz ist zugunsten der Unternehmen auch das Grundrecht der Berufsfreiheit zu berücksichtigen. Zwar begründet Art. 12 Abs. 1 GG keinen Anspruch auf Erfolg im Wettbewerb, der Schutzbereich umfasst aber die Teilnahme am Markt und das Nutzen der sich daraus ergebenden Chancen (*Burgi*, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 196. EL (Stand: Feb. 2019), Art. 12 Abs. 1 GG Rn. 155). Genau dies ermöglicht der Losgrundsatz, indem er KMU den Zugang zum Wettbewerb um öffentliche Aufträge erleichtert und so eine Teilnahme an den durch die Losaufteilung eröffneten Märkten möglich macht.

2. Mittelstandsfreundlichkeit als zentrale Zielsetzung im Koalitionsvertrag

Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 6. Mai 2025 verankert die Stärkung von Mittelstand und Handwerk als zentrale wirtschaftspolitische Zielsetzung (bereits in

der Präambel, Z. 38 f. und in einem eigenen Abschnitt, Z. 328 ff.). Für das Vergaberecht konkretisieren die Koalitionspartner dieses Ziel dahingehend, dass das öffentliche Beschaffungswesen vereinfacht, beschleunigt und digitalisiert werden soll (Z. 2059 ff.). So sollen Bieter bspw. künftig ihre Eignung „möglichst bürokratiearm, digital und mittelstandsfreundlich nachweisen können“ (Z. 2082 f.).

Der Vertrag betont ausdrücklich die Bindung an den Grundsatz der mittelstandsfreundlichen Vergabe (Z. 2061: „Für uns gilt der Grundsatz der mittelstandsfreundlichen Vergabe.“). Daraus folgt, dass jede Vereinfachung der Vergabevorschriften mittelstandsgerecht zu erfolgen habe und nicht zu einer Erhöhung der Zugangshürden für KMU führen dürfe. Von einer (weitgehenden) Aufweichung des Losgrundsatzes ist im Koalitionsvertrag keine Rede. Sie liefe seiner mittelstandsbezogenen Intention im Ansatz auch zuwider.

3. Bestimmtheitsgrundsatz und Rechtssicherheit

Zunächst ist festzuhalten, dass jede Gesetzesänderung ein gewisses Maß an Rechtsunsicherheit mit sich bringt, weil die Praxis sich erst auf die neuen Anforderungen und Begriffsmerkmale einstellen muss. Dies erhöht auch das Risiko neuer Rechtsstreitigkeiten, gerade im vorliegenden Zusammenhang, weil der Umgang mit den bisherigen Begriffsmerkmalen des Durchbruchungsstatbestandes in § 97 Abs. 4 S. 3 GWB in vielen Jahren gefestigt und gerade erst (in den Jahren 2024 und 2025) durch das OLG Düsseldorf und das OLG Rostock nochmals für die Praxis bekräftigt worden ist (siehe Teil I 2 a). Alle diskutierten Änderungsvorschläge werden in der Praxis also zunächst für Rechtsunsicherheit sorgen und Nachprüfungsverfahren auslösen, und zwar in Relation zur Bestimmtheit des jeweiligen Regelungsvorschlags.

Das Bestimmtheitsgebot ist Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 3 GG und verpflichtet den Gesetzgeber, die Regelungen so zu fassen, dass die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach ausrichten können (BVerfGE 103, 332 (384); 113, 348 (375 f.); 131, 88 (123); 149, 293 (324); *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 82). Die vom Bundesrat vorgeschlagene Erweiterung der Durchbrechungsgründe um „zeitliche Gründe“ würde nun einen besonders unbestimmten Rechtsbegriff einführen. Zwar ist der Einsatz unbestimmter Rechtsbegriffe grundsätzlich zulässig, der Gesetzgeber darf die Grenzziehung im Einzelnen aber nicht dem Ermessen der Verwaltung überlassen (BVerfGE 6, 32 (42); 56, 1 (12)). Er muss vielmehr bereits im Gesetz klare Handlungsmaßstäbe vorsehen (BVerfGE 78, 214 (226); 149, 293, (324); *Sommermann*, in: *Huber/Voßkuhle*, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 289).

Diese Anforderungen des Bestimmtheitsgebots wahrt der **Regierungsentwurf**, indem er den zeitlichen Aspekt an drei sachliche und eindeutig definierte Kriterien knüpft: ein „Infrastrukturvorhaben“, dessen Finanzierung aus dem Sondervermögen sowie das Erreichen bzw. Überschreiten eines objektiv nachprüfbaren Auftrags-Grenzwerts

(„Zweieinhalbfache der Schwellenwerte nach § 106 Abs. 2 GWB“). Das Sondervermögen ist verfassungsrechtlich definiert in Art. 143h GG, der insofern „Tatbestandswirkung“ entfaltet: Sobald ein Vorhaben mit Mitteln aus diesem Sondervermögen finanziert ist, greift § 97 Abs. 4 S. 4 GWB, ohne dass die Vergabestelle weiteren Prüfungsaufwand betreiben müsste. Auch die Anknüpfung an einen mathematisch exakt bestimmten Schwellenwert ist praktikabel und gewährleistet Rechtssicherheit. Die Behauptung in der Stellungnahme des Bundesrats, der Regierungsentwurf führe zu Rechtsunsicherheit und zusätzlichem Verwaltungsaufwand (BR-Drs. 380/25(B), S. 2), ist daher nicht nachvollziehbar.

Tatsächlich erweist sich die vom **Bundesrat** vorgeschlagene und dem Entwurf für ein Vergabetransformationsgesetz entsprechende Regelung als deutlich unbestimmter, da die „zeitlichen Gründe“ hier ohne die begrenzenden Kriterien des Regierungsentwurfs eingeführt werden sollen. Noch problematischer erscheint die von Ausschüssen des Bundesrates angeregte Durchbrechung aus „sachlichen Gründen“. Da staatliches Handeln ohnehin zweckmäßig und frei von Willkür (also sachlich) zu erfolgen hat (st. Rspr. seit BVerfGE 4, 1 (7); vgl. *Kischel*, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 62. Edition (Stand: 15.6.2025), Art. 3 Rn. 83 mwN), eröffnete eine solche Formulierung faktisch unbegrenzte Rechtfertigungsmöglichkeiten.

4. Losvergabe im Spiegel von Wettbewerbs- und Gleichbehandlungsgrundsatz

Wie die betriebswirtschaftliche Analyse gezeigt hat, ist das Auftragsvolumen entscheidend für die Beteiligung von KMU. Erst die Aufteilung in passende Lose ermöglicht es ihnen, an Vergabeverfahren teilzunehmen (siehe Teil II 3 c). Eine Aufweichung des Losgrundsatzes, die zu mehr großvolumigen Gesamtvergaben führt, reduziert die Zahl der Märkte und damit auch die Chancen auf einen Marktzugang. So bringt etwa eine Ausschreibung, die nach bisheriger Rechtslage in drei Lose aufgeteilt ist und bei der pro Los drei Angebote eingehen, insgesamt neun Zuschlagschancen hervor; bei einer Gesamtvergabe wären es nur drei. Aus diesem Grund hat man es hier auch nicht mit der Verfolgung eines vergabefremden Zwecks, also mit einem Art Störfaktor zu tun. Im Gegenteil fungiert der Losvergabegrundsatz im Hinblick auf den Wettbewerbsgrundsatz als eine Art Katalysator (näher bereits *Burgi*, NZBau 2006, 608).

Bei den betroffenen Unternehmen führt dies zu geringeren Ertragschancen, wodurch Arbeitsplätze gefährdet werden. KMU und Handwerksbetriebe spielen gerade in ihrer Region und in der gesamten dortigen Wertschöpfungskette eine zentrale Rolle für wirtschaftliche Stabilität und Innovation. Eine Einschränkung ihrer Marktteilnahme hätte daher auch negative Folgen für den jeweiligen regionalen Wirtschaftsstandort und für andere Unternehmen in der Region. Diese reichen bis in die kommunalen Haushalte: Sinkende Erträge der örtlichen Betriebe führen zu geringeren Gewerbesteuererträgen. Betroffen ist damit gerade jene Steuerart, die nach Art. 106 Abs. 6 GG als origi-

näre Gemeindesteuer vollständig den Kommunen zusteht und damit eine der wichtigsten kommunalen Einnahmequellen bildet (vgl. *Seiler*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG Band 6, 107. EL (Stand: März 2025), Art. 106 Rn. 174 ff. m. w. N.).

Die in § 97 Abs. 4 S. 5 GWB-E in der Fassung des Regierungsentwurfs vorgesehene (für den Auftraggeber fakultative) Verpflichtung des Generalunternehmers zur Vergabe von Unteraufträgen unter Berücksichtigung der Interessen von KMU vermag diese Folgen übrigens nicht ansatzweise auszugleichen. Denn in der Praxis ist angesichts des wirtschaftlichen Ungleichgewichts zwischen Großunternehmen und Subunternehmern nicht zu erwarten, dass dieselben Standards wie bei öffentlichen Auftraggebern eingehalten werden. Nicht selten dürfte es sich um eine Art Almosen handeln, Verstöße wären kaum einmal sanktionierbar. Falls doch, würde sich hiermit ein erheblicher Bürokratieaufwand – beim soeben erst entlasteten öffentlichen Auftraggeber – verbinden. Zudem reduziert die Rolle von KMU als Subunternehmer ihre direkte Marktteilnahme zusätzlich (siehe Teil II 2).

Eine weitere Folge dürfte darin bestehen, dass die seit Jahren angemahnte stärkere Professionalisierung der Beschaffungsstrukturen bei den öffentlichen Auftraggebern insbesondere durch Bündelung und Zentrale Beschaffungsstellen (siehe auch Koalitionsvertrag, Zeile 2077 ff.) weiterhin ausbleibt, wenn erst einmal der (aus Sicht vieler Auftraggeber) „lästige“ Losvergabegrundsatz geschliffen worden ist. Diese Auftraggeber werden dann in den bisherigen Strukturen weitermachen, nun aber mit großen, vielfach internationalen Baukonzernen als jeweils einzigem Vertragspartner.

a) Erhöhung der Wettbewerbsintensität

Juristisch bedeutet die im Teil II entfaltete These, wonach die Wettbewerbsintensität durch eine Losvergabe eindeutig und signifikant erhöht wird, dass der in § 97 Abs. 1 S. 1 GWB als erstes Prinzip des Vergaberechts oberhalb der Schwellenwerte normierte Wettbewerbsgrundsatz eindeutig und signifikant geschwächt würde. Die mit ihm verfolgten Zielsetzungen der Förderung unternehmerischer Entfaltung (und damit der Ausübung des Berufsfreiheitsgrundrechts nach Art. 12 Abs. 1 GG), der Bestenauslese nach Qualität und Preis und der Nutzung des Wettbewerbs als zentralem Ordnungsfaktor in der sozialen Marktwirtschaft (vgl. nur *Burgi*, Vergaberecht, § 6 Rn. 17) würden – je nach Umfang der Aufweichung – heruntergeschraubt, ebenso das Ziel der KMU-Förderung. Die Auftraggeber werden zwischen insgesamt weniger Angeboten von insgesamt weniger Bietern auswählen können, und sie werden es mit immer größeren, teilweise marktdominierenden Anbietern zu haben. Dies mag in Ländern, die bislang keine Losvergabe kannten, schon immer so gewesen sein, würde aber in Deutschland mit seiner strukturell sehr stark durch mittelständische Unternehmen und Handwerksunternehmen geprägten Landschaft erhebliche Verwerfungen bedeuten.

b) Schaffung von Wettbewerbsgerechtigkeit

Eine Aufweichung des Losvergabegrundsatzes geriete aber auch mit dem vergaberechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz nach § 97 Abs. 2 GWB (in Spezifizierung des Art. 3 Abs. 1 GG) in Konflikt. Denn durch die Entscheidung für eine Losvergabe werden überhaupt erst gleiche Wettbewerbsbedingungen eröffnet. Wie im Teil II gezeigt, könnten die KMU infolge ihrer Struktur und Größe die Ressourcen für großvolumige Aufträge oftmals nicht bereitstellen. Mit der Losvergabe werden sie erst in die Lage versetzt, auf gleicher Augenhöhe mit Großunternehmen um öffentliche Aufträge konkurrieren zu können. Die sich aus den in der deutschen Unternehmenslandschaft vorfindlichen Strukturen ergebenden Handicaps sollen überwunden und dadurch ein level playing field geschaffen werden (vgl. bereits *Burgi*, NZBau 2006, 606 (608)).

5. Losvergabe und Verantwortung für die Sachaufgabe

Wie soeben festgestellt, liegt einer der Effekte, die sich mit einer wettbewerblichen Vergabe verbinden, in der Erzielung des bestmöglichen Preis-Leistungsverhältnisses. § 127 Abs. 1 S. 3 GWB betont dies ausdrücklich. Gibt es nur einen oder einige wenige größere Unternehmen, die oftmals zur Erzielung von Skaleneffekten standardisierte Angebote unterbreiten, droht Qualität, Originalität und Innovation ein geringerer Stellenwert. Angesichts des namentlich bei kleineren oder mittleren Auftraggebern (im Vergleich mit jenen Unternehmen) bestehenden Kompetenzgefälles in Sachen Bedarfs- und Vertragsmanagement, dürfte diesen auch die Realisierung bestimmter individueller Bedarfe oder Vertragsinhalte eher schwerfallen.

In Teil II (4) wurde bereits festgestellt, dass die Resilienz nach Zuschlagserteilung, d.h. die Sicherstellung einer erfolgreichen Leistungserbringung auch im Falle des Wegfalls des einen großen Vertragspartners, einen wichtigen Entscheidungsfaktor zugunsten der Losvergabe bildet. Man denke etwa an den Fall der Insolvenz des Generalunternehmers, in dessen Folge auf der gesamten Baustelle für längere Zeit überhaupt nichts mehr läuft; in zahlreichen deutschen Innenstädten finden sich hierfür Anwendungsbeispiele.

Diese Umstände führen zum Basiszweck eines jeden Beschaffungssystems, nämlich die Sicherstellung einer erfolgreichen und rechtskonformen Erfüllung der jeweiligen Sachaufgaben im Interesse der Bürgerinnen und Bürger: Sanierung einer Autobahnbrücke, Eröffnung und Betrieb einer Wasserstofftankstelle für Omnibusse etc. Diese Sicherstellung liegt in der Verantwortung des jeweiligen Aufgabenträgers und sie besteht vor und nach der Zuschlagserteilung. Sie hat eine zeitliche Komponente (Hoffnung auf raschere Realisierung bei Wegfall des mit der Losvergabe verbundenen Koordinierungsaufwands), aber auch die sachliche Komponente der qualitätsvollen und resilienten Realisierung des jeweiligen Vorhabens. Eine zu weitgehende Aufweichung des Grundsatzes der Losvergabe würde pauschal die eine zu Lasten der anderen Komponente priorisieren.

6. Losgrundsatz als voraussichtlich künftige europarechtliche Pflicht

Eine letzte, besonders wichtige Überlegung betrifft die nahezu parallel verlaufende Rechtsentwicklung auf Ebene der EU. Am 9. September 2025 hat das Europäische Parlament mit großer Mehrheit eine Entschließung zur Reform der Vergaberichtlinien angenommen, auf deren Grundlage die Europäische Kommission bis Ende 2026 einen Verordnungs- oder Richtlinienentwurf vorlegen will (Verfahrensgang: 2024/2103(INI)). Einer der Kerninhalte des Beschlusses besteht in der Forderung, die **„durchgehende Aufteilung von Aufträgen in kleinere Lose“** zum Regelfall zu erheben. Eine Gesamtvergabe soll künftig nur zulässig sein, „wenn es handfeste technologische und effizienzbezogene Gründe dafür gibt“ (P10_TA(2025)0174, Rn. 79). Damit würde erstmals auch im Unionsrecht ein striktes Regel-Ausnahme-Verhältnis etabliert, das – wie im deutschen Recht – nur bei Vorliegen eines von zwei eng umgrenzten Gründen (technischer oder wirtschaftlicher Natur) eine Abweichung erlaubt.

Die Entschließung nennt drei Ziele der verpflichtenden Losvergabe: Stärkung des Wettbewerbs, Vermeidung der Dominanz großer Unternehmen sowie Eindämmung „praktisch nicht durchführbarer Untervergabeketten“. Dieser Zielsetzung liegt die Situation eines rückläufigen Wettbewerbs um öffentliche Aufträge und einer stärkeren Marktkonzentration im Binnenmarkt zugrunde: Laut dem Europäischen Rechnungshof (siehe bereits Teil III 4) wird bei immer mehr Ausschreibungen nur ein einziges oder gar kein Angebot abgegeben. Dies habe zur Folge, dass marktbeherrschende Akteure strukturell begünstigt werden, was den Zugang für KMU erschwert und Innovationspotenziale ungenutzt lässt. Es sei ein Gegensteuern erforderlich. Zu diesem Zweck soll durch die verpflichtende Losvergabe eine Auftragsstruktur geschaffen werden, die eine stärkere Beteiligung von KMU ermöglicht und so einen fairen Wettbewerb gewährleistet (Begründung des Plenarsitzungsdokuments A-10-2025-0147, S. 36).

Angesichts dieser absehbaren Entwicklung wäre es politisch inkonsequent, wenn ausgerechnet Deutschland – als derjenige Mitgliedstaat, der den Losgrundsatz maßgeblich geprägt und zur Blaupause der unionsrechtlichen Regelung gemacht hat – nun eine Aufweichung dieses Grundsatzes anstreben würde.

Spätestens ab dem Zeitpunkt der Verabschiedung des europäischen Reformpakets würde eine über die unionsrechtlich zulässigen Durchbrechungsgründe hinausgehende Aufweichung des Losgrundsatzes – wie sie die Stellungnahme des Bundesrats vorsieht – unionsrechtswidrig. Bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist einer Richtlinie würde das sog. unionsrechtliche Frustrationsverbot nach Art. 4 Abs. 3 EUV eingreifen, wonach die Mitgliedstaaten keine Vorschriften erlassen dürfen, die geeignet sind, das in der Richtlinie vorgeschriebene Ziel ernstlich in Frage zu stellen (*Kahl*, in: *Calliess/Rufert*, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 4 EUV Rn. 165 mwN). Gelänge es, die nationale Reform vor Verabschiedung des EU-Pakets abzuschließen, müsste spätestens nach Ablauf der Umsetzungsfrist für eine künftige EU-Richtlinie (voraussichtlich 2028) der gegenwärtige Rechtszustand wiederhergestellt werden.

Auf die Praxis der Auftragsvergabe in Deutschland kämen in den Jahren zwischen 2026 und 2028 zwei ruckartige Regimewechsel zu. Dies spricht dafür, mit der Realisierung etwaiger weitergehender Durchbrechungen des Losgrundsatzes (über den Regierungsentwurf hinaus) zumindest solange zu warten, bis das neue EU-Vergaberecht in Kraft getreten ist.

Anhang: Verzeichnis der herangezogenen Studien

- Akenroye, T. O. & Aju, O. (2013). Barriers to SMEs participation in public procurement in Nigeria: some preliminary results. *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, 17(4/5/6), Artikel 59894, 314. <https://doi.org/10.1504/IJEIM.2013.059894>
- Akenroye, T. O., Owens, J. D., Elbaz, J. & Durowoju, O. A. (2020). Dynamic capabilities for SME participation in public procurement. *Business Process Management Journal*, 26(4), 857–888. <https://doi.org/10.1108/BPMJ-10-2019-0447>
- Cabras, I. (2011). Mapping the spatial patterns of public procurement. *International Journal of Public Sector Management*, 24(3), 187–205. <https://doi.org/10.1108/09513551111121338>
- Europäischer Rechnungshof. (2023). *Öffentliches Auftragswesen in der EU: Weniger Wettbewerb bei der Vergabe von Aufträgen für Bauleistungen, Waren und Dienstleistungen im Zeitraum 2011–2021*.
- Flynn, A. (2017). Re-thinking SME disadvantage in public procurement. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 24(4), 991–1008. <https://doi.org/10.1108/JSBED-03-2017-0114>
- Flynn, A. (2025). Research on SME involvement in public procurement: A review, critique and conceptual framework. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 101052. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2025.101052>
- Flynn, A. & Davis, P. (2015). The rhetoric and reality of SME-friendly procurement. *Public Money & Management*, 35(2), 111–118. <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1007705>
- Flynn, A. & Davis, P. (2016). Firms' experience of SME-friendly policy and their participation and success in public procurement. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 23(3), 616–635. <https://doi.org/10.1108/JSBED-10-2015-0140>
- Georghiou, L., Edler, J., Uyarra, E. & Yeow, J. (2014). Policy instruments for public procurement of innovation: Choice, design and assessment. *Technological Forecasting and Social Change*, 86, 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2013.09.018>
- Glas, A. H. & Eßig, M. (2018). Factors that influence the success of small and medium-sized suppliers in public procurement: evidence from a centralized agency in Germany. *Supply Chain Management: An International Journal*, 23(1), 65–78. <https://doi.org/10.1108/SCM-09-2016-0334>
- Hoekman, B. & Taş, B. K. O. (2022). Procurement policy and SME participation in public purchasing. *Small Business Economics*, 58(1), 383–402. <https://doi.org/10.1007/s11187-020-00414-z>
- Karjalainen, K. & Kemppainen, K. (2008). The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 14(4), 230–240. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2008.08.003>
- Loader, K. (2011). Are public sector procurement models and practices hindering small and medium suppliers? *Public Money & Management*, 31(4), 287–294. <https://doi.org/10.1080/09540962.2011.586242>
- Loader, K. & Norton, S. (2015). SME access to public procurement: An analysis of the experiences of SMEs supplying the publicly funded UK heritage sector. *Journal of Purchasing*

- and Supply Management*, 21(4), 241–250. <https://doi.org/10.1016/j.pur-sup.2015.02.001>
- Nemec, P. (2024). Contesting the public works domain: examining the factors affecting presence and success of SMES in public procurement. *Empirical Economics*, 67(5), 2135–2173. <https://doi.org/10.1007/s00181-024-02615-x>
- Nemec, P. (2025). Size Matters: Unequal Gains Among Micro, Small, and Medium Enterprises in Public Contracts. *SAGE Open*, 15(3). <https://doi.org/10.1177/21582440251352749>
- Nemec, P., Kubak, M. & Dzupka, P. (2021). The Transition of the Visegrad Countries Toward Sustainable Public Procurement. *Eastern European Economics*, 59(5), 487–512. <https://doi.org/10.1080/00128775.2021.1956973>
- Nicholas, C. & Fruhmann, M. (2014). Small and medium-sized enterprises policies in public procurement: Time for a rethink? 1. *Journal of Public Procurement*, 14(3), 328–360. <https://doi.org/10.1108/JOPP-14-03-2014-B002>
- Pickernell, D., Kay, A., Packham, G. & Miller, C. (2011). Competing Agendas in Public Procurement: An Empirical Analysis of Opportunities and Limits in the UK for SMEs. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 29(4), 641–658. <https://doi.org/10.1068/c10164b>
- Pickernell, D., Senyard, J., Jones, P., Packham, G. & Ramsey, E. (2013). New and young firms. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 20(2), 358–382. <https://doi.org/10.1108/14626001311326770>
- Rigó, C. B. & Kugler, T. (2021). Single Bidder Procurements. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 16(2), 99–109. <https://doi.org/10.21552/epppl/2021/2/4>
- Tátrai, T., Vörösmarty, G. & Juhász, P. (2024). Intensifying Competition in Public Procurement. *Public Organization Review*, 24(1), 237–257. <https://doi.org/10.1007/s11115-023-00742-0>
- Walker, H. & Preuss, L. (2008). Fostering sustainability through sourcing from small businesses: public sector perspectives. *Journal of Cleaner Production*, 16(15), 1600–1609. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2008.04.014>