

Auszug aus

Denkschrift 2022

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 17

Organisation der Zulassungsverfahren an den
baden-württembergischen Hochschulen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Organisation der Zulassungsverfahren an den baden-württembergischen Hochschulen

Bei der Zulassung von Studienbewerbern hat sich das zentral organisierte Dialogorientierte Serviceverfahren der Stiftung für Hochschulzulassung grundsätzlich bewährt. Es sollte anwenderfreundlich weiterentwickelt und auf weitere Studiengänge erstreckt werden.

Verbesserungspotenziale sieht der Rechnungshof bei der Aufbau- und Ablauforganisation des Zulassungsverfahrens an den einzelnen Hochschulen. Durch Verfahrensoptimierungen vor Ort können die Hochschulen landesweit Einsparungen in Millionenhöhe erzielen.

1 Ausgangslage

Wer an einer baden-württembergischen Hochschule studieren will, muss sich in der Regel um einen Studienplatz bewerben und wird, wenn die Bewerbung erfolgreich ist, zum Studium zugelassen. Auf Grundlage des Zulassungsbescheids kann sich der Studienbewerber immatrikulieren und sein Studium beginnen.

Für die Zulassung zu Studiengängen mit dem Ziel Bachelor oder Staatsexamen sind vier verschiedene Verfahren eingerichtet, je nachdem für welches Fach sich ein Studieninteressent bewirbt:

- Die Studienplätze in den Fächern Medizin, Zahnmedizin, Tiermedizin und Pharmazie werden zentral für alle deutschen Universitäten in einem von der Stiftung für Hochschulzulassung in Dortmund organisierten und von den Ländern geregelten und finanzierten Verfahren vergeben. Die Stiftung für Hochschulzulassung ist die Rechtsnachfolgerin der bis 2010 bestehenden Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS).
- Die Studienplätze an den Musikhochschulen und an den Kunstakademien werden dezentral aufgrund aufwendiger Aufnahmeprüfungen von der einzelnen Hochschule vergeben. Studienplätze an der Dualen Hochschule Baden-Württemberg (DHBW) und die Mehrzahl der Studienplätze an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung werden aufgrund spezifischer Auswahlverfahren vergeben.
- Die Mehrzahl der örtlich zulassungsbeschränkten Studienplätze an Universitäten, Pädagogischen Hochschulen und Hochschulen für angewandte Wissenschaften wird seit einigen Jahren mit Hilfe des Dialogorientierten Serviceverfahrens (DoSV) vergeben. Dabei legen die Hochschulen die Auswahlkriterien im Rahmen gesetzlicher Vorgaben selbst fest und bedienen sich für das Zulassungsverfahren des von der Stiftung für Hochschulzulassung eingerichteten Online-Verfahrens. Die Zulassungsbescheide werden auf Grundlage der von der Hochschule getroffenen Auswahl von der Stiftung für Hochschulzulassung im Namen der Hochschule erstellt und versandt.
- Wenige zulassungsbeschränkte Studienplätze (insbesondere für das Lehramt) und die meisten zulassungsfreien Studiengänge werden, ohne

das DoSV der Stiftung für Hochschulzulassung, von der einzelnen Hochschule autonom vergeben. Einige Hochschulen bieten für zulassungsfreie Studiengänge eine Direktmatrikulation ohne spezielles Zulassungsverfahren an.

Studienplätze in Masterstudiengängen werden von den baden-württembergischen Hochschulen gegenwärtig noch ohne Beteiligung der Stiftung für Hochschulzulassung autonom vergeben.

Der Rechnungshof hat 2021 die Zulassungsverfahren bei örtlich zulassungsbeschränkten und bei zulassungsfreien Studiengängen geprüft.

Näher untersucht wurde die Organisation der Zulassungsverfahren an den Universitäten Heidelberg und Tübingen, an den Pädagogischen Hochschulen Heidelberg und Karlsruhe sowie an den Hochschulen für angewandte Wissenschaften in Aalen, Offenburg, Reutlingen, Stuttgart (Technik) und Ulm. In diese Organisationsuntersuchung einbezogen waren die Verfahren zur Vergabe von Masterstudienplätzen. Nicht Gegenstand der Prüfung waren das zentrale Vergabeverfahren für medizinische Studiengänge und die Auswahlverfahren der Musik- und Kunsthochschulen und der DHBW.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Dialogorientiertes Serviceverfahren - Stärken und Schwächen

Das von der Stiftung für Hochschulzulassung unter Mitwirkung der Länder entwickelte und seit dem Wintersemester 2018/2019 in Baden-Württemberg für die meisten zulassungsbeschränkten Bachelorstudiengänge verbindlich eingeführte DoSV hat sich bewährt und bringt für alle Beteiligten Vorteile mit sich:

- Die Studienbewerber können sich auf einer einheitlichen Online-Plattform für mehrere Studiengänge an mehreren Studienorten gleichzeitig bewerben, ohne ihre Daten mehrfach eingeben zu müssen. Zugleich kann der Studienbewerber eine Priorisierung seiner Studienwünsche nach Ort und Fach vornehmen.
- Im Falle einer erfolgreichen Bewerbung werden alle weiteren Bewerbungen mit geringerer Priorität automatisch zurückgenommen, sobald der Bewerber den Studienplatz angenommen hat. Auf diese Weise wird der Mehraufwand, der durch Doppel- und Dreifachzulassungen entstände, vermieden. Zugleich wird dadurch sichergestellt, dass möglichst viele der angebotenen Studienplätze vergeben werden können und nicht durch doppelt zugelassene Mitbewerber blockiert werden.
- Die Auswahl der Bewerber und die Aufstellung von Ranglisten werden von der Hochschule autonom vorgenommen und sodann vom DoSV umgesetzt.
- Das gesamte Verfahren von der Antragstellung bis zum Zulassungsbescheid erfolgt online - ohne aufwendigen Papierversand.

Die Finanzierung des Betriebs und die Entwicklung des DoSV durch Umlagen der beteiligten Hochschulen ist sachgerecht.

Allerdings hat die Prüfung des Rechnungshofs noch einige Schwächen des Verfahrens ergeben, die von der Stiftung für Hochschulzulassung bzw. den beteiligten Hochschulen noch ausgeräumt werden sollten:

- Dadurch, dass das DoSV nicht in allen Ländern für verbindlich erklärt wurde, nehmen einige deutsche Hochschulen nicht am Verfahren teil und schaffen dadurch nach wie vor die Gefahr von Doppelzulassungen und Mehraufwand durch Nachrückverfahren.
- Dasselbe gilt im Hinblick auf jene Studiengänge (insbesondere für das Lehramt), die auch in Baden-Württemberg noch nicht in das Verfahren einbezogen sind.
- Wünschenswert wäre, dass die Hochschulen auch alle zulassungsfreien Studiengänge in das DoSV einbeziehen.
- Die Benutzerfreundlichkeit des Systems für die Sachbearbeiter an den Hochschulen kann noch gesteigert werden, auch die Benutzeroberfläche für die Studienbewerber kann weiter optimiert werden.

2.2 Aufbau- und Ablauforganisation der Zulassungsverfahren

Die Untersuchung der Zulassungsverfahren an den neun vertieft geprüften Hochschulen hat ergeben, dass all diese Hochschulen eine rechtlich einwandfreie Entscheidung über die Zulassung zu ihren Studiengängen gewährleisten können.

Deutliche Unterschiede zwischen den Hochschulen ergaben sich jedoch beim Personalaufwand für die Zulassungsverfahren:

- An den fünf untersuchten Hochschulen für angewandte Wissenschaften betrug der Personalaufwand je Studienbewerber zwischen 75 Euro und 182 Euro.
- An den beiden geprüften Pädagogischen Hochschulen lagen die Werte bei 54 Euro und 93 Euro je Studienbewerber.
- Die Universitäten Heidelberg und Tübingen wandten je Studienbewerber 128 Euro bzw. 130 Euro auf.

Die großen Unterschiede zwischen den einzelnen Hochschulen für angewandte Wissenschaften und zwischen den beiden Pädagogischen Hochschulen gehen auf Stärken und Defizite in der Organisation der Zulassungsverfahren zurück. Der vergleichsweise hohe Aufwand an den Universitäten ist u. a. ihrer teureren Personalstruktur und der größeren Fächervielfalt geschuldet.

Der Rechnungshof hat den Gesamtaufwand jeder Hochschule den einzelnen Verfahrensschritten zugeordnet und auf der Grundlage eines Benchmark-Verfahrens jeder Hochschule ihre spezifischen Optimierungspotenziale aufgezeigt.

Ein Optimierungspotenzial für alle Hochschulen sieht der Rechnungshof, wenn die Länder eine fälschungssichere digitale Hochschulzugangsberechtigung einführen würden. Die Notwendigkeit, das Abiturzeugnis im Original oder in beglaubigter Abschrift vorzulegen und durch die Hochschule auf Echtheit prüfen zu lassen, würde dadurch entfallen.

2.3 Erfolgsfaktoren für effiziente Zulassungsverfahren

Der Rechnungshof hat durch seine vergleichende Untersuchung Stärken und Schwächen der Aufbau- und Ablauforganisation an den Hochschulen ermittelt. Als wichtigste Erfolgsfaktoren für eine effiziente Organisation erwiesen sich dabei

- eine möglichst weit fortgeschrittene Digitalisierung des Zulassungsverfahrens und die Nutzung eines integrierten Campus-Management-Systems (CMS),
- die weitgehende Zentralisierung des Zulassungsverfahrens innerhalb der Hochschule,
- der Verzicht auf nicht notwendige Verfahrensschritte wie z. B. den Papierversand von Unterlagen, die der Studienplatzbewerber bereits online erhalten hat,
- die Definition möglichst einfach zu beurteilender Auswahlkriterien und
- eine Standardisierung der Auswahlsetzungen.

Die Hochschulen für angewandte Wissenschaften und die Pädagogischen Hochschulen erzielten Effizienzvorteile auch durch ihre kostengünstigere Personalstruktur.

Nach Berechnungen des Rechnungshofs könnten die geprüften Hochschulen für angewandte Wissenschaften und die Pädagogischen Hochschulen durch eine Optimierung des Verfahrens orientiert am jeweiligen Benchmark in summa mehr als 1 Mio. Euro Personalaufwand jährlich einsparen. Je Bewerber sollten die Kosten an einer Hochschule für angewandte Wissenschaften nicht mehr als 90 Euro und an einer Pädagogischen Hochschule nicht mehr als 75 Euro betragen.

An den Universitäten hält der Rechnungshof Einsparungen in einer Größenordnung von 10 Prozent für erreichbar.

3 Empfehlungen

3.1 Dialogorientiertes Serviceverfahren verbessern

Der Rechnungshof empfiehlt dem Wissenschaftsministerium, auf die Stiftung für Hochschulzulassung mit dem Ziel einzuwirken,

- das DoSV konsequent weiterzuentwickeln und dabei auch ein Modul für Lehramtsstudiengänge mit Fächerkombinationen zu schaffen und
- die Benutzerfreundlichkeit des Verfahrens für die Hochschulen und die Studienbewerber zu verbessern.

3.2 Rahmenbedingungen optimieren

Der Rechnungshof empfiehlt dem Wissenschaftsministerium,

- bei den anderen Ländern dafür zu werben, dass möglichst alle deutschen Hochschulen mit ihren Bachelor-Studiengängen am DoSV teilnehmen,
- sich bei den anderen Ländern dafür einzusetzen, dass nach Möglichkeit bundesweit eine fälschungssichere digitale Hochschulzugangsberechtigung geschaffen wird, und
- auf die baden-württembergischen Hochschulen mit dem Ziel einzuwirken, zur Vermeidung von Doppelzulassungen auch ihre zulassungsfreien Studiengänge über das DoSV anzubieten.

3.3 Aufbau- und Ablauforganisation effizienter gestalten

Der Rechnungshof empfiehlt den baden-württembergischen Hochschulen, ihre Zulassungsverfahren zu optimieren, indem sie

- ihre Verfahren weitgehend digitalisieren und nach Möglichkeit ein modernes CMS nutzen,
- innerhalb der Hochschule ein zentrales Zulassungsverfahren organisieren,
- ihre Auswahlverfahren vereinfachen und standardisieren und
- auch mit ihren zulassungsfreien Studiengängen am DoSV teilnehmen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Wissenschaftsministerium begrüßt die Prüfung der Zulassungsverfahren durch den Rechnungshof, die Bewertung des DoSV sowie die Empfehlungen. Es teilt die Auffassung, dass das DoSV sowohl für die Studienbewerberinnen und Studienbewerber als auch für die Hochschulen bereits heute überwiegend vorteilhaft sei. Die Feststellungen und Empfehlungen des Rechnungshofs bestätigten den eingeschlagenen Weg, das DoSV für alle geeigneten grundständigen Studiengänge voranzubringen.

Das Ministerium setze sich mit Nachdruck für eine konsequente Weiterentwicklung des DoSV ein. Dies gelte sowohl hinsichtlich der technischen und organisatorischen Voraussetzungen der Teilnahme mit Mehr-Fächer-Studiengängen und zulassungsfreien Studiengängen als auch hinsichtlich möglicher Vereinfachungen für die Beteiligten.

Zu diesen Vereinfachungen gehörten unter anderem das digitale maschinenlesbare Abiturzeugnis, dessen Umsetzung bundesweit im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes geprüft werde, sowie ein möglichst elektronisches Zulassungsverfahren. Letzteres sei während der Pandemie an den Hochschulen deutlich weiter ausgebaut worden. Das Ministerium treibe die Einführung von CMS voran. Es werde sich weiter für Verbesserungen in diesem

Gesamtbereich einsetzen und eine möglichst rasche Einführung unterstützen. So wurden unter anderem die erforderlichen Personal- und Finanzressourcen an den Hochschulen und am Hochschulservicezentrum Baden-Württemberg aufgestockt. Im Staatshaushaltsplan 2022 konnten neben den hohen Eigenleistungen der Hochschulen dringend benötigte Mittelbedarfe etatisiert werden.

Das Ministerium teile die Einschätzung des Rechnungshofs, in gebotenen Fällen Verfahrensprozesse weiter zu standardisieren und wo möglich zu vereinfachen. Auswahlverfahren gewährleisten aus verfassungsrechtlichen Gründen eine chancengerechte und eignungsorientierte Studienplatzvergabe anhand schulischer und außerschulischer Kriterien. Entsprechend studiengangspezifischer Anforderungen seien die Kriterien standardisiert, strukturiert und qualitätsgesichert anzuwenden und die Verfahren effizient und transparent zu gestalten. Im Rahmen der Landesstrategie Eignung und Auswahl unterstütze das Ministerium die Hochschulen bei der Entwicklung valider Auswahlverfahren, um durch hochschulübergreifende Verbünde bei maximalem Qualitätsgewinn Aufwände für alle Beteiligten zu reduzieren.

Das Ministerium werde die Empfehlungen des Rechnungshofs in den anstehenden Prozess der Weiterentwicklung der Hochschulzulassungsverfahren einbringen.