

Matthias Bode/Christina Reetz

## Hochschulzulassung und partizipative Verwaltung

Das Verfahren von hochschulstart.de zur Unterstützung der Hochschulen bei der Vergabe von Studienplätzen in örtlich zulassungsbeschränkten Studiengängen

Seit dem Wintersemester 2012/2013 stellt die Stiftung für Hochschulzulassung (SfH), bei Bewerbern bekannt als hochschulstart.de, den staatlichen Hochschulen in Deutschland ein Verfahren zur Verfügung, das sie dabei unterstützt, ihre Zulassungsverfahren für örtlich zulassungsbeschränkte Studiengänge untereinander zu koordinieren. Vorrangiges Ziel des Dialogorientierten Serviceverfahrens (DoSV) ist die Vermeidung von Mehrfachzulassungen. Durch den permanenten Abgleich von Bewerbungen wird ein dynamisches Nachrücken der zulassungsfähigen Bewerber ermöglicht.

Das DoSV ist nur für grundständige Studiengänge und für die Zulassung zum ersten Fachsemester relevant (z.B. Bachelor, Staatsexamen, Diplom), also insbesondere nicht für Master-Studiengänge oder die bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengänge Human-, Zahn- und Tiermedizin sowie Pharmazie. Es trägt der besonderen – und wachsenden – Bedeutung der Zulassung zum ersten grundständigen Studium Rechnung, das in aller Regel die Voraussetzung für den Zugang zum Masterstudium darstellt.<sup>1</sup>

Zum Wintersemester 2013/2014 nahmen 47 Hochschulen mit 176 Studienangeboten am Verfahren teil. Von ca. 75.000 Bewerbern wurden rund 165.000 Bewerbungen abgegeben. Bis zum 27. August konnten mehr als 27.000 Zulassungen ausgesprochen werden. Besonderer Beliebtheit erfreuten sich die Studiengänge Psychologie, Wirtschaftswissenschaften sowie Rechtswissenschaften. Im Zulassungsverfahren zum Wintersemester 2014/2015 beteiligten sich bereits 62 Hochschulen mit 289 Studienangeboten. Rund 114.000 Bewerber gaben ca. 263.000 Bewerbungen ab. Es konnten etwa 45.800 Zulassungen ausgesprochen werden.

Die Kommunikation aller beteiligten Akteure (Bewerber, Hochschulen und SfH) erfolgt durch Zugriff auf ein von der Stiftung betriebenes Online-Portal, in dem die Bewerber den Bearbeitungsstand ihrer Bewerbungen jederzeit einsehen können.<sup>2</sup> Eine wesentliche Neuerung des Verfahrens ist der „Dialog“ zwischen den jeweiligen Akteuren, der dem Hochschulzulassungsprozess im Spannungsfeld der Interessen von Hochschulen und Bewerbern sowie der staatlich finanzierten Ausbildungsfunktion Rechnung trägt. Er soll dazu beitragen, dass die im Wesen des Zulassungsverfahrens angelegte zwangsläufige Kontingenz<sup>3</sup> bzw. die auf Grundlage des Zulassungsantrags mögliche

1 Vgl. Ernst, C./Kämmerer, Jörn A., Berufsfreiheit im Bologna-Prozess, Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Zugang zu Bachelor und Master, in: RdJB 3/2011, S. 297–315 (298 f., 309 f.).

2 [www.hochschulstart.de/dosv](http://www.hochschulstart.de/dosv).

3 Kontingenz ist hier im Sinne Niklas Luhmanns Systemtheorie der Gesellschaft als eine gegenwärtige oder künftige Wirklichkeit zu verstehen, die „als ‚auch anders möglich‘ erfasst“ wird. Zwar enthält das Recht, auch das Zulassungsrecht, Regeln, sog. „Konditionalprogramme“, die festlegen, was passiert, wenn bestimmte Bedingungen eintreten, und auch die Knappheit eines Gutes reduziert die Möglichkeiten eines Vergabeverfahrens. Allerdings kann dem Einzelnen nicht klar sein, welche konkreten Bedingungen vorliegen werden, insbesondere, wer sich mit welchen Voraussetzungen auf einen Studienplatz bewerben wird (Problem der sog. „doppelten Kontingenz“). Vgl. hierzu näher Luhmann, N., Kontingenz und Recht, Frankfurt a.M. 2013.

Variation an Entscheidungen zu einem konsensual geprägten, von allen Beteiligten akzeptierten Ergebnis führt. So werden Bewerbern, anders als bisher,<sup>4</sup> auch noch nach Antragstellung Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt. Insofern zeigen sich auch hier Anzeichen für einen „Wandel an Verwaltungskultur“<sup>5</sup> und die Stärkung der partizipatorischen Entscheidungsfindung.

Dieser Artikel umreißt die Entstehungsgeschichte des Verfahrens (1) und stellt die Kommunikation sowie die Interaktion zwischen Hochschulen, Bewerbern und der SfH (2) dar. Weiterhin schildert er den Ablauf des Verfahrens (3) und befasst sich mit seinen Rechtsgrundlagen (4).<sup>6</sup>

## 1 Entstehungsgeschichte

Die Genese des neuen Verfahrens trägt der Stärkung der Auswahlrechte der Hochschulen Rechnung, wie sie in den jüngeren Regelungen des Bundes sowie der Länder zum Ausdruck kommt.<sup>7</sup> Der Wissenschaftsrat empfahl 2004 „ein auf das Notwendige beschränkte[s] Maß an zentraler Koordinierung“ und sprach sich dafür aus, „die Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS) und ihre Tätigkeit nach dem Vorbild des englischen Universities and Colleges Admissions Service (UCAS) umzugestalten“ und ihr künftig als Aufgaben die „logistische Unterstützung von Auswahlverfahren“ als Dienstleistung für die Hochschulen und die „Informationsdienstleistung für Bewerber“ zu übertragen.<sup>8</sup>

Mitte Juni 2007 beschloss die Kultusministerkonferenz (KMK), die ZVS in eine Serviceeinrichtung für Hochschulzulassung umzuwandeln. Sie reagierte damit auch auf die zunehmende Zahl von Mehrfachbewerbungen für Studienplätze in örtlich zulassungsbeschränkten Studiengängen, was in der Folge zu Mehrfachzulassungen führte. Diese Entwicklung trug dazu bei, dass Studienplätze spät oder gar nicht besetzt wurden,<sup>9</sup> ein Umstand, der häufig kritisiert wurde.<sup>10</sup>

Auch die Hochschulrektorenkonferenz (HRK) sah „dringenden Bedarf zur Errichtung einer Servicestelle für Hochschulzulassung“ und erklärte im Rahmen der Mitgliederversammlung Ende November 2007 „die Umsetzung des Dialogorientierten Bewerbungs- und Auswahlverfahrens“ für unverzichtbar.<sup>11</sup> In der Folgezeit erarbeiteten ZVS und Ländervertreter „in paritätischem Zusammenwirken“ mit Hochschulvertretern die Grundstruktur des neuen Verfahrens.<sup>12</sup> Fachlich und

4 Im bundesweiten Zulassungsverfahren der SfH für die Studiengänge Human- und Zahnmedizin, Tiermedizin und Pharmazie etwa müssen der Studiengang sowie die Reihenfolge der Studienorte bis zum Ende der Bewerbungsfrist übermittelt sein. Hierbei handelt es sich um eine Ausschlussfrist, bei deren Überschreitung „aus Sinn und Zweck der Fristenregelung eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand grundsätzlich nicht in Betracht kommt“. M. w. N.: *Bahro, H./Berlin, H.*, Das Hochschulzulassungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., Köln 2003, S. 242 f.

5 Vgl. *Hill, H.*, Wandel von Verwaltungskultur und Kompetenzen im digitalen Zeitalter, in: DVBl 2014, S. 85–93.

6 Die Darstellung unter (2) und (3) erfolgt am Beispiel des § 7 HVVO Baden-Württemberg (BW). Zu den entsprechenden landesrechtlichen Regelungen vgl. Fn. 45.

7 Vgl. auch die Eckpunkte für die Neuordnung der Hochschulzulassung, Beschluss der KMK vom 06.03.2003, S. 2. Hierzu auch: Zur Neuregelung des Hochschulzulassungsrechts, Entschliebung des 98. Senats der Hochschulrektorenkonferenz, 10.02.2004, abrufbar unter [www.hrk.de](http://www.hrk.de).

8 Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Reform des Hochschulzulassungsrechts, Drs. 5920/04, Berlin, 30.01.2004, S. 51 f.

9 318. Plenarsitzung der KMK, 14.06.2007.

10 Vgl. „Viele Studierende sagen ab“, Tagesspiegel, 18.05.2006; „Tausende Studienplätze unbesetzt“, in: Focus-Online, 03.03.2009; „Vergabechaos: 17.000 Studienplätze bleiben unbesetzt“, in: Spiegel-Online, 12.04.2011.

11 „Zur Situation der Zulassung zum Studium an deutschen Hochschulen“, Entschliebung der 2. HRK-Mitgliederversammlung am 27.11.2007.

12 Niederschrift der 320. KMK, 13.12.2007, S. 15.

technisch unterstützt wurden sie dabei vom Fraunhofer-Institut für Rechnerarchitektur und Softwaretechnik FIRST unter Leitung von Professor *Dr. Stefan Jähnichen*.<sup>13</sup> Nach Einigung der Länder und der Hochschulen über ein gemeinsames Konzept erklärten die Mitgliedshochschulen der HRK „mit einer überwältigenden Mehrheit von 92 Prozent“, das DoSV ab seiner Verfügbarkeit nutzen zu wollen.<sup>14</sup> Als kompliziert erwies sich zunächst die Kommunikation der Zulassungssoftware vieler Hochschulen mit der Systemsoftware des DoSV. Nachdem die technische Anbindung sichergestellt werden konnte, beteiligt sich eine steigende Anzahl von Hochschulen am Verfahren, das auch bei vielen Akteuren in der Hochschullandschaft Unterstützung findet.<sup>15</sup>

Dem DoSV liegen neue Erkenntnisse aus der Analyse komplexer Verteilungsverfahren im Non-Profit-Sektor zugrunde. Die gegenseitige Auswahl im Verhältnis von Hochschulen und Bewerbern sowie die flexiblen Änderungsmöglichkeiten der Bewerber tragen zu optimalen Verteilungsentscheidungen für beide Seiten bei.<sup>16</sup> Anders als bei vielen herkömmlichen Zulassungsprozessen, etwa im Verfahren für die Studiengänge mit bundesweiter Zulassungsbeschränkung, findet keine sequenzielle „Abarbeitung“ der Quoten und der Bewerberwünsche statt, sondern diese erfolgt im Wesentlichen gleichzeitig: Wer also eine Zulassungsmöglichkeit für einen Studienwunsch hat, erhält ein Zulassungsangebot – und kann dies für eine gewisse Zeit reservieren. Dem Bewerber wird so die Möglichkeit eingeräumt, bewusst zwischen verschiedenen Angeboten abzuwägen, was den Aufwand reduziert, sich „taktisch“ zu bewerben.<sup>17</sup> Dies trägt zu stabilen, pareto-optimalen<sup>18</sup> Verteilungsentscheidungen bei,<sup>19</sup> die die Zufriedenheit mit der Auswahlentscheidung erhöhen und der Identifikation mit der Hochschule dienen können. Zudem ermöglicht das Verfahren, dass die von Land zu Land und häufig von Hochschulstandort zu Hochschulstandort unterschiedlich ausgestalteten und im jeweiligen fachlichen und lokalen Kontext anerkannten Auswahlkriterien beibehalten werden können, während die landesübergreifend als schädlich kritisierten Mehrfachzu-

13 Stiftung für Hochschulzulassung (StH), Aktueller Begriff Nr. 93/09 (17. Dezember 2009; aktualisierte Fassung), S. 2.  
14 „Überwältigende Zustimmung in der Mitgliederversammlung der HRK“, Pressemitteilung der HRK vom 22.04.2009.

15 „Der Wissenschaftsrat ruft daher alle Hochschulen auf, sich am Dialogorientierten Serviceverfahren zu beteiligen.“ Wissenschaftsrat, Pressemitteilung Nr. 25, 11.07.2011. Vgl. Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, Öffentliches Fachgespräch „Sachstand zur Einführung des Dialogorientierten Zulassungsverfahrens“ 59. Sitzung, 18.01.2012, S. 5 ff.

16 Hierbei handelt es sich um einen Anwendungsfall des college-proposing deferred acceptance algorithm bzw. des Gale-Shapley Algorithmus. Dieser wird in ähnlicher Form auch bei der Vergabe von Plätzen an Grundschulen in Boston sowie bei der Verteilung von Ärzten auf Krankenhäuser in den USA und in Kanada eingesetzt. *Hüber, F./Kübler, D.*, Hochschulzulassungen in Deutschland, Wem hilft die Reform durch das „Dialogorientierte Serviceverfahren“? WZB Discussion Paper SP II 2011–204, Nov. 2011, S. 6; *dieselb.*, Vertane Chance, Warum das neue Verfahren für die Vergabe von Studienplätzen bald kommen sollte, in: WZBrief Bildung, 15. April 2011, S. 4 ff. Vgl. *Roth, A. E.*, Deferred Acceptance Algorithms, History, Theory, Practice, and open Questions, NBER Working Paper 13225, Cambridge, MA, 2007, S. 11 ff.

17 Eine „taktische“ Bewerbung, etwa für allein einen Ort im Rahmen der sog. Abiturbestenquote und mehrere Orte im Auswahlverfahren der Hochschulen, ist im bundesweiten Verfahren ratsam, weil durch die zeitlich aufeinander folgende Bearbeitung der beiden Ranglisten ein Bewerber anderenfalls an seinem in der Abiturbestenquote beispielsweise erst an sechster Stelle genannten Studienort zugelassen wird, anstatt am im Auswahlverfahren der Hochschulen an erster Stelle genannten Ort. Vgl. *Braun, S./Dwenger, N./Kübler, D./Westkamp, A.*, Implementing quotas in university admissions, An experimental analysis, WZB Discussion Paper SP II 2012–201, Jan. 2012, S. 33 f.

18 Pareto-optimal bezeichnet in diesem Zusammenhang einen Zustand, in dem es nicht möglich ist, eine Eigenschaft zu verbessern, ohne zugleich eine andere verschlechtern zu müssen.

19 Deren Bedeutung für Hochschulzulassungsprozesse haben erstmals *David Gale und Lloyd S. Shapley* hervorgehoben. *Gale, D./Shapley, L. S.*, College Admissions and the Stability of Marriage, in: *The American Mathematical Monthly*, Vol. 69, No. 1, (Jan. 1962), S. 9–15 (13 f.).

lassungen unterbunden werden.<sup>20</sup> Damit soll auch die Chancengleichheit<sup>21</sup> im Zulassungswesen erhöht werden.

## 2 Die Kommunikation und Interaktion zwischen Hochschulen, Bewerbern und der SfH

Das Zusammenwirken zwischen Hochschulen, Bewerbern und der SfH wird charakterisiert durch eine vergleichsweise große Variationsbreite seitens der Hochschulen, was die Zulassungspraxis, Auswahlverfahren, Fristen etc. angeht, durch eine nahezu unbeschränkte Aktions- und Reaktionsmöglichkeit des Bewerbers und ein ausgeprägtes Servicemanagement seitens der SfH.<sup>22</sup> Hochschulen wählen zunächst, ob sich ihre Bewerber zentral oder dezentral bewerben sollen. Bei der dezentralen Bewerbung, die von den meisten Hochschulen, die bisher am DoSV teilgenommen haben, gewählt wurde, erfolgt die Abgabe von Bewerbungen wie bisher über das Bewerbungsportal der Hochschule. Des Weiteren übermittelt die Hochschule die dezentral im Hochschulsystem eingegangenen Bewerbungen an das System des DoSV. Bei der zentralen Bewerbung werden online-Bewerbungen für die Hochschule direkt über das Bewerbungsportal der SfH abgegeben. In beiden Fällen kommunizieren die Hochschulsoftware und das System des DoSV miteinander und tauschen Bewerber- und Bewerbungsdaten aus.

Möchten sich Studieninteressierte für einen Studiengang bewerben,<sup>23</sup> der am DoSV teilnimmt, ist zunächst die Registrierung im Bewerbungsportal von hochschulstart.de für örtlich zulassungsbeschränkte Studiengänge erforderlich. Der Bewerber gibt im Rahmen seiner Registrierung eine E-Mail-Adresse an,<sup>24</sup> über die er auf Veränderungen und die Ergebnisse des Bewerbungsverfahrens in seinem Benutzerkonto hingewiesen wird. Zu beachten ist, dass nur eine einzige Registrierung pro Bewerber zulässig ist.<sup>25</sup> Durch die Registrierung erhalten die Studieninteressierten ein Benutzerkonto sowie eine Bewerber-ID (Bewerber-Identifizierungsnummer) und eine BAN (Bewerber-Authentifizierungs-Nummer), die bei dezentral im Bewerbungsportal der Hochschule abgegebenen Bewerbungen angegeben werden müssen, damit die Bewerbung bei Übermittlung an das System des DoSV zugeordnet werden kann. Das einmal durch die Registrierung angelegte Benutzerkonto kann auch für weitere Bewerbungen in zukünftigen Verfahren genutzt werden. Das Benutzerkonto bietet Bewerbern die Möglichkeit, ihre Bewerbungen und die Entwicklung der Bewerbungssta-

20 Das Verfahren trägt insofern dem Postulat „lokaler Gerechtigkeit“ Rechnung. Vgl. hierzu *Bode, M.*, Hochschulzulassungsrecht im Spannungsfeld von gesamtstaatlicher Planung und lokaler Gerechtigkeit, in: *WissR* 2013, S. 348–385.

21 Vgl. hierzu *Füssel, H.-P.*, Chancengleichheit – oder: Das überforderte Bildungswesen, in: *Sylvester, I.* (Hrsg.), *Bildung, Recht, Chancen*, Münster 2009, S. 33–47 (34 ff.).

22 Dies entsprach auch dem politischen Willen bei der Transformation der ZVS zur SfH: „Primäre Aufgabe der Stiftung ist nun nicht mehr das eigene Vergabeverfahren, sondern die Unterstützung der Hochschulen bei der Durchführung deren Zulassungsverfahren als Dienstleistungsaufgabe“. *Haug, V.*, Studierende und Personal, in: *Derselb.* (Hrsg.), *Das Hochschulrecht in Baden-Württemberg*, 2. Aufl., Heidelberg 2009, Rn. 1161.

23 Bewerber dürfen bundesweit bis zu zwölf Bewerbungen abgeben.

24 Es „werden an die Studienbewerber mit dem elektronischen Formfordernis für Zulassungsanträge [...] keine unzumutbaren („schikanösen“) oder mit Art. 12 GG unvereinbaren Anforderungen gestellt.“ Insbesondere schränkt das Erfordernis einer E-Mailadresse Art. 12 GG nicht unverhältnismäßig ein. OVG Hamburg, Beschluss vom 05.02.2010, Az.: 3 Bs 179/09 = NVwZ-RR 2010, 722.

25 „Im Fall mehrerer Registrierungen [...] gilt die zeitlich letzte Registrierung unter der Zulassungsanträge eingegangen sind; nur über diese Anträge wird entschieden.“ Vgl. § 7 Abs. 3 S. 5 HVVO BW. Überzählige Registrierungen werden durch die SfH gegebenenfalls samt Bewerbungen gelöscht.

tus<sup>26</sup> im Verfahren zu beobachten und gegebenenfalls zu verwalten, indem sie beispielsweise die genannte Reihenfolge der Studienwünsche verändern oder bereits abgegebene Bewerbungen zurückziehen. Erfolgt keine Priorisierung der Studienwünsche, entscheidet der zeitliche Eingang der Bewerbung im System der Hochschule bzw. im System des DoSV über die Reihenfolge.

Die zeitlich noch in das Verfahren hineinreichende gleichrangige Behandlung der Zulassungswünsche und die spätere Möglichkeit der selbständigen Um-Priorisierung von Bewerbungen durch den Bewerber stellen Neuerungen des Verfahrens dar. Sie tragen dem Umstand Rechnung, dass Bewerber zu Beginn des Verfahrens häufig noch unentschieden sind, welchen Studiengang sie bevorzugen und an welcher Hochschule sie ihr Studium aufnehmen möchten. Die Prüfung von Zulassungsmöglichkeiten erfolgt anhand der vorgenommenen Priorisierung, so dass Bewerber am Ende des Verfahrens die für sie optimale verfügbare Zulassungsmöglichkeit erhalten.

Die Information der Bewerber über den Ablauf des Verfahrens erfolgt durch die Hochschulen und die SfH. Bei inhaltlichen Fragen zu Studiengängen hilft die SfH, die Ansprechpartner an den hierfür zuständigen Hochschulen zu finden. Die jeweiligen Hochschulportale enthalten hochschulspezifische Informationen und Hinweise. Durch die wechselseitige Verlinkung der Hochschulportale mit dem Portal der Stiftung werden Bewerber durch den Registrierungs- und Bewerbungsprozess geführt.

Eine im Idealfall regelmäßige Kommunikation zwischen den Bewerbern, den Hochschulen und der SfH ermöglicht den jeweiligen Akteuren, Entscheidungen zu treffen, etwa die Annahme eines Zulassungsangebotes, bzw. Verfahrensentscheidungen wie Ablehnungen, Ausschlüsse oder die Unterbreitung von Zulassungsangeboten zeitnah zur Kenntnis nehmen zu können. Wer als Bewerber diesen „Dialog“, der im Wesentlichen durch automatisierte E-Mail-Benachrichtigungen und die Beobachtung der Bewerbungsstatus im Benutzerkonto stattfindet, nicht führen möchte, wird im Vergleich zu „aktiven“ Bewerbern nicht schlechter gestellt. Er verzichtet dadurch allerdings auf die Möglichkeit, seine Zulassungswünsche im Laufe des Verfahrens neu zu priorisieren und den Bearbeitungsstand seiner Bewerbungen zu verfolgen. Durch die Möglichkeit des „Dialoges“ werden einerseits die Interessen der sog. „Digital Natives“<sup>27</sup> berücksichtigt, deren Anteil unter den Be-

26 Im Verfahren kann die Bewerbung verschiedene Status einnehmen, die zum Teil auf Aktionen der am Verfahren beteiligten Akteure (Hochschulen, Bewerber und SfH) und des Systems beruhen. Zu nennen sind die Status: „in Vorbereitung“ (Die Bewerbung für ein Studienangebot wurde im DoSV-Bewerbungsportal gespeichert, ist aber noch nicht abgegeben. Bewerbungen „in Vorbereitung“ nehmen nicht an der Vergabe teil.), „eingegangen“ (Die Bewerbung ist im DoSV-Bewerbungsportal von hochschulstart.de abgegeben worden, oder die Hochschule übermittelt eine bei ihr dezentral abgegebene Bewerbung an das System des DoSV.), „gültig“ (Die Hochschule hat entschieden, dass die Bewerbung an der Vergabe von Zulassungsangeboten teilnimmt.), „Zulassungsangebot liegt vor“ (Die Bewerbung liegt innerhalb der Zulassungsangebotsgrenze.), „Zulassungsangebot aktuell nicht möglich“ (Ein Zulassungsangebot konnte bislang nicht ermittelt werden.), „zugelassen“ (Der Bewerber hat ein Zulassungsangebot angenommen oder die Zulassung erfolgte automatisch, weil sie hinsichtlich seiner Wünsche optimal war.), „zurückgestellt“ (Die Rückstellung einer Zulassung oder eines Zulassungsangebotes wurde durch den Bewerber mitgeteilt.), „ausgeschlossen“ (Der Bewerber hat ein anderes Zulassungsangebot angenommen, in Koordinierungsphase 2 liegt ein höher priorisiertes Zulassungsangebot vor oder der Bewerber hat eine Rückstellung für eine andere Bewerbung mitgeteilt.), „abgelehnt“ (Nach Ende der Koordinierungsphase 2 liegt keine Zulassung für den Bewerber vor.), „zurückgezogen“ (Es gibt vier Ursachen für den Bewerbungsstatus „zurückgezogen“: Der Bewerber hat entschieden, dass eine abgegebene Bewerbung, für die noch kein Bescheid erteilt wurde, nicht mehr an der Vergabe teilnehmen soll; ein Bewerber möchte nicht weiter am Verfahren teilnehmen oder löscht sein Benutzerkonto; das Benutzerkonto des Bewerbers wurde wegen unzulässiger Mehrfachregistrierung im Wege der Mehrfachregistrierungsprüfung durch die SfH gelöscht.), „vorläufig ausgeschlossen“ (Eine Hochschule trifft die Entscheidung, dass z. B. ein abzugebender Pflichtbestandteil der Bewerbung nicht korrekt und eine entsprechende Nachreichung/Korrektur der Angaben durch den Bewerber erforderlich ist.) und „ausgeschlossen“ (Die Bewerbung wird aufgrund der Entscheidung des Hochschule nicht bei der Vergabe berücksichtigt.).

27 Hierzu m.w.N. Hill (Fn. 5), S. 85 f.

werben besonders hoch sein dürfte. Andererseits werden Bewerber, die „glaubhaft machen, dass ihnen die Kommunikation über die Webportale der Hochschulen oder SfH nicht möglich ist“, unterstützt,<sup>28</sup> so dass die notwendige Offenheit des Verwaltungsverfahrens gewährleistet ist.

Bei den Informationen, die die Bewerber während des Verfahrens in Form von E-Mail-Benachrichtigungen und Statusmitteilungen erhalten, handelt es sich – anders als bei der Zulassungs-, bzw. Ablehnungsentscheidung – nicht um eigenständige Verwaltungsakte, sondern um sog. „schlichtes Verwaltungshandeln“. Darunter ist ein der Verwaltung zurechenbares Handeln zu verstehen, „dem die Rechtsförmlichkeit im Sinne einer rechtlichen Struktur fehlt“; es handelt sich gewissermaßen um ein „Verwaltungshandeln ohne Rechtsform“. Es umfasst auch entscheidungsvorbereitendes Handeln der Verwaltung, etwa die Kommunikation mit dem Bürger.<sup>29</sup>

### 3 Ablauf des Verfahrens

Im Verfahrensablauf ist das Koordinierungsverfahren, das sich über mehrere Phasen erstreckt, von den Clearingverfahren zu unterscheiden. Im Koordinierungsverfahren werden Studienplätze aufgrund von Ranglisten vergeben, die von den Hochschulen erstellt und durch das System des DoSV abgearbeitet werden. In den Clearingverfahren erfolgt die Vergabeentscheidung durch eine Auslösung der noch zur Verfügung stehenden Studienplätze. Sie sind voneinander und von den restlichen Phasen der Koordinierung unabhängig. Nachfolgend werden die Phasen des Koordinierungsverfahrens dargestellt.

#### 3.1 Vorbereitungsphase<sup>30</sup> (nur relevant für Hochschulen)

In dieser Phase legen die an das System des DoSV technisch angebotenen Hochschulen ihre Studienangebote, mit denen sie am jeweiligen Verfahren teilnehmen möchten, an, konfigurieren diese und schalten sie frei.

#### 3.2 Bewerbungsphase<sup>31</sup>

Nach erfolgreicher Registrierung im DoSV-Bewerbungsportal von hochschulstart.de haben Bewerber die Möglichkeit, Bewerbungen bei den am Verfahren teilnehmenden Hochschulen abzugeben. Die Abgabe der Bewerbungen erfolgt, wie unter 2 bereits beschrieben, entweder dezentral über hochschuleigene Online-Bewerbungsportale oder zentral über das DoSV-Bewerbungsportal von hochschulstart.de. Die Prüfung der Bewerbung und der gegebenenfalls zusätzlich schriftlich einzureichenden Unterlagen erfolgt – wie bisher im Vergabeverfahren für örtlich zulassungsbeschränkte Studiengänge – durch die Hochschule. Weiterhin haben die Hochschulen die Möglichkeit, innerhalb der Bewerbungsphase des DoSV abweichende Fristen für die Abgabe von Bewerbungen zu setzen. Spätestens – und regelmäßig – ist dies der 15. Januar bzw. der 15. Juli.

28 Vgl. etwa § 7 Abs. 2 S. 4 HVVO BW.

29 Es präzisiert insofern die herkömmliche Kategorie des Realaktes. *Hermes, G., Schlichtes Verwaltungshandeln*, in: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Abmann, E./Voßkuhle, A. (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Bd. 2, München 2008, § 39 Rn. 1, 23 f., 54 f.

30 Regelungen hierzu finden sich vor allem im Vertrag zwischen Hochschule und SfH über die Teilnahme am DoSV.

31 Vgl. § 7 Abs. 3 S. 1 bis 3 und Abs. 4 S. 2 i. V. m. § 3 Abs. 1 Satz 1 HVVO BW.

### 3.3 Koordinierungsphase 1<sup>32</sup>

In der Koordinierungsphase 1 erstellen die Hochschulen gemäß den länderspezifischen und hochschulinternen Rechtsgrundlagen die Ranglisten für die von den Hochschulen auf „gültig“ gesetzten Bewerbungen. Die erstellten Ranglisten werden von den Hochschulen an die SfH übermittelt und vom System des DoSV verarbeitet. Bewerber können nun die weitere Entwicklung der Bewerbungsstatus aller ihrer Bewerbungen im Benutzerkonto verfolgen.

In dieser Phase des Verfahrens werden den Bewerbern Zulassungsangebote über das Bewerbungsportal unterbreitet. Ein Bewerber kann mehrere Zulassungsangebote erhalten; diese bleiben ihm bis zum Ende der Phase erhalten. Bewerber können sich für ein Angebot entscheiden und es annehmen oder auf weitere Angebote warten. Durch die Annahme eines Zulassungsangebotes wird dieses zu einer rechtsverbindlichen Zulassung, die eine Immatrikulation ermöglicht. Alle anderen Bewerbungen und Zulassungsangebote des Bewerbers scheiden mit der Annahme eines Zulassungsangebotes aus dem Verfahren aus, so dass weitere Bewerber nachrücken können. Hier werden der permanente Abgleich und das dynamische Verfahren deutlich.

Dass der Bewerber sich bereits in dieser Phase legitimer Weise<sup>33</sup> zwischen gegebenenfalls mehreren Angeboten entscheiden kann, ist ein Unterschied zu herkömmlichen Zulassungsverfahren. Da die Priorisierung seiner Studienwünsche (anders als in Koordinierungsphase 2) hier noch keine Rolle spielt, werden seine Studienwünsche gleichrangig behandelt. Die stärkere „Interessenberücksichtigung der Regulierungsadressaten“, die dem Verfahren immanent ist, verdeutlicht die Wandlung vom methodisch teilweise kritisierten<sup>34</sup> adversativen und hoheitlich-imperativen Charakter des Verwaltungsaktes zu einer kooperativen Handlungsform.<sup>35</sup> Erste Erfahrungen zeigen, dass Bewerber sich häufig für das ihnen zuerst unterbreitete Angebot entscheiden und sich dort auch immatrikulieren. Dies legt den Schluss nahe, dass die Hochschule, die sich frühzeitig für einen Bewerber entscheidet, in dessen „Gunst“ steigt.<sup>36</sup>

Eine weitere Neuerung des Verfahrens ist die Rückstellung von Zulassungsangeboten bzw. einer Zulassung. Von ihr kann Gebrauch machen, wer einen nach dem jeweiligen Landesrecht anerkannten Dienst (z.B. Freiwilliger Wehrdienst, Bundesfreiwilligendienst, Freiwilliges Soziales sowie Freiwilliges Ökologisches Jahr) leistet und daher sein Studium nicht aufnehmen kann. Diesem Personenkreis darf aus der Ableistung des Dienstes kein Nachteil erwachsen, weshalb der Gesetzgeber den Anspruch auf eine „Wiedereinsetzung in den früheren Chancenstand“ eingeräumt hat.<sup>37</sup> Die Erklärung einer Rückstellung im laufenden Verfahren wird direkt auf der Rangliste berücksichtigt, so dass der wieder zur Verfügung stehende Studienplatz umgehend an weitere, auf der Rangliste nachrückende Bewerber vergeben werden bzw. diesen ein Zulassungsangebot unterbreitet werden kann.<sup>38</sup>

32 Vgl. § 7 Abs. 5 HVVO BW.

33 Bislang wäre dies nur zum Ende eines Verfahrens durch legale parallele Bewerbungen an verschiedenen Hochschulen möglich gewesen, die allerdings zu unkoordinierten Mehrfachzulassungen geführt hätten.

34 *Bumke, C.*, Verwaltungsakte, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann/Voßkuhle (Fn. 29), § 35 Rn. 17 ff.

35 *Eifert, M.*, Regulierungsstrategien, in: Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Abmann, E./Voßkuhle, A. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 2. Aufl., München 2012, § 19 Rn. 37

36 Vgl. *Kübler, D.*, „Die neue Studienplatz-Plattform ist eine Innovation“, in: Der Tagesspiegel, 06.01.2014.

37 Zur entsprechenden Regelung im HRG vgl. *Großkreutz*, in: Hailbronner, K./Geis, M.-E. (Hrsg.), Hochschulrecht in Bund und Ländern, Ordner 1, Heidelberg 2013, § 34 Rn. 13 ff.

38 Ein Anspruch auf Immatrikulation im laufenden Verfahren besteht nicht mehr. Mit Erklärung der Rückstellung im Falle einer Zulassung gilt diese als widerrufen. Vgl. § 7 Abs. 10 S. 3 HVVO BW. Die Bewerber erhalten einen Rückstellungsbescheid. Diesen können sie nach Ablauf des Dienstes bei der Hochschule vorlegen.

### 3.4 Entscheidungsphase<sup>39</sup>

In der Entscheidungsphase haben Bewerber weiterhin die Möglichkeit ein Zulassungsangebot, das sie in der Koordinierungsphase 1 erhalten haben, anzunehmen oder an der anschließenden Koordinierungsphase 2 teilzunehmen, um gegebenenfalls noch ein höher priorisiertes Zulassungsangebot zu erhalten. Für den zweiten Fall können Bewerber in der Entscheidungsphase letztmalig eine Priorisierung der Studienwünsche vornehmen. Die nun festgelegte Reihenfolge bestimmt die Ermittlung des bestmöglichen Zulassungsangebots in der Koordinierungsphase 2.

### 3.5 Koordinierungsphase 2<sup>40</sup>

In der Koordinierungsphase 2 werden die Zulassungsangebote in drei Schritten systematisch auf das bestmögliche Ergebnis im Sinne der vom Bewerber gewählten Prioritäten reduziert. Mit Beginn der Koordinierungsphase 2 und in deren Verlauf wird nur noch ein Zulassungsangebot für die jeweils am höchsten priorisierte zulassungsfähige Bewerbung aufrechterhalten. Bewerber können nach jedem Schritt das vorliegende Zulassungsangebot aktiv annehmen oder auf eine Verbesserung warten. Liegt ein Zulassungsangebot für die absolut am höchsten priorisierte Bewerbung (Priorität = 1) vor, so wird dieses automatisch in eine Zulassung überführt, da keine Verbesserung möglich ist. Bei manueller oder automatischer Annahme eines Zulassungsangebotes scheidet auch in dieser Phase die weiteren Bewerbungen aus dem Verfahren aus und frei werdende Plätze können anderen Bewerbern angeboten werden. Am Ende der Koordinierungsphase 2 findet schließlich eine automatische Zulassung für das verbleibende Zulassungsangebot statt. Alle Bewerber, die keine Zulassung erhalten konnten, scheidet aus dem Verfahren aus und erhalten einen Ablehnungsbescheid der SfH. Bewerbern, die eine Zulassung für eine andere als die höchst priorisierte Bewerbung erhalten haben, werden Ablehnungsbescheide für die höher priorisierten Bewerbungen bekannt gegeben.

Im Anschluss an das Koordinierungsverfahren findet – je nach Landesrecht und bis zum flächendeckenden Einsatz des DoSV – ein lokales Nachrückverfahren auf Grundlage der bestehenden Ranglisten statt, das Bewerbern noch zu einer Zulassung verhelfen kann.

### 3.6 Clearingverfahren<sup>41</sup>

Sollten nach dem lokalen Nachrückverfahren noch Studienplätze unbesetzt sein, können die Hochschulen diese innerhalb des Clearingverfahrens durch Losentscheid vergeben. Um den unterschiedlichen Startterminen der Vorlesungen gerecht zu werden, bietet die SfH zwei zeitlich versetzte und voneinander unabhängige Clearingverfahren an – das erste Anfang September, das zweite Ende September für das jeweilige Wintersemester. Die Clearingverfahren können auch Hochschulen nutzen, die nicht an dem vorangegangenen Koordinierungsverfahren teilgenommen haben. Ebenso können Studieninteressierte, die sich zuvor nicht im Koordinierungsverfahren beworben haben, am Clearingverfahren teilnehmen. Hierfür ist ebenfalls eine Registrierung im Portal von hochschulstart.de erforderlich. Bewerber, die bereits registriert sind, nutzen die vorhandene Registrierung mit entsprechendem Benutzerkonto, da nur eine Registrierung zulässig ist.

39 Vgl. § 7 Abs. 4 S. 6 und Abs. 5 S. 1 HVVO BW.

40 Vgl. § 7 Abs. 6 HVVO BW.

41 § 7 Abs. 9 S. 1 HVVO BW.

## 4 Rechtsgrundlagen

Die SfH, errichtet durch Gesetz vom 18. November 2008,<sup>42</sup> betreibt das DoSV sowie – als rechtmäßige Nachfolgerin der ZVS<sup>43</sup> – das bundesweite Verfahren für die Human- und Zahnmedizin sowie Tiermedizin und Pharmazie. Die Rechtsgrundlage für beide Verfahren bildet der Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 5. Juni 2008 in Verbindung mit der Norm, die ihn für das jeweilige Bundesland in Vollzug gesetzt hat.<sup>44</sup> Von Bedeutung für das DoSV ist vor allem Art. 4, der die Stiftung ermächtigt, die Anzahl der Studienwünsche je Bewerber zu beschränken, „wobei die Zahl von 12 Studienwünschen nicht unterschritten werden darf“. Die Einzelheiten des Verfahrens sind in den jeweiligen Hochschulzulassungsverordnungen der Bundesländer normiert.<sup>45</sup> Die Grundlagen des Verfahrens sind – neben den Texten auf der Homepage und im Bewerbungsportal – in „Verfahrenshinweisen“ zusammengefasst, die der Bewerber bei der Nutzung des Portals zur Kenntnis nimmt.

Auf das materielle Zulassungsrecht hat das DoSV keine Auswirkungen. Lediglich geringe Änderungen des formellen, also verfahrensbezogenen, Zulassungsrechts sind zu beachten. An der rechtlichen Verantwortung für die Vergabeentscheidung ändert sich somit nichts:<sup>46</sup> In örtlichen Zulassungsverfahren sind die Geltung von Hochschulzugangsberechtigungen, Fragen der Bescheidung von Nachteilsausgleichen oder Entscheidungen aufgrund besonderer Härte sowie außerkapazitäre Gesichtspunkte gegenüber der Hochschule geltend zu machen.

Zu den Verfahrensergebnissen ergehen in gewohnter Weise Zulassungs- oder Ablehnungsbescheide. Die Bescheide werden im Bewerbungsportal der SfH durch die jeweilige Hochschule elektronisch bereitgestellt und gegebenenfalls zusätzlich postalisch durch die SfH oder die Hochschule versendet. Maßgeblich hierfür ist die Entscheidung des Bewerbers, ob er die postalische oder die elektronische Bekanntgabe von Bescheiden wünscht, die Vorgaben der Hochschule sowie das jeweilige Landesrecht.<sup>47</sup> Nicht durch Ablehnungsbescheid beschieden werden die Ergebnisse der Clearingverfahren.

Die Stiftung übernimmt auf Wunsch Dienstleistungsaufgaben für die Hochschulen, die hochschulindividuell gestaltet werden können. Der Umfang der Übernahme von Dienstleistungsauf-

42 Gesetz zur Errichtung einer Stiftung „Stiftung für Hochschulzulassung“, in: GV. NRW. 2008 S. 710. Das Gesetz ist im Mai 2010 in Kraft getreten.

43 Insbesondere ist sie hinreichend demokratisch legitimiert: OVG NRW, DVBl 2011, S. 303–308 (Leitsatz und Gründe) sowie NWVBl 2011, S. 183–188 (Leitsatz und Gründe).

44 Für NRW: Gesetz zur Ratifizierung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Einrichtung für Hochschulzulassung vom 5. Juni 2008, GV. NRW. S. 710.

45 Baden-Württemberg: § 7 HVVO BW, Bayern: § 37 a HZV, Berlin: §§ 18 bis 25 BerlHZVO, Brandenburg: § 3 HVV-Brandenburg, Bremen: § 3 i. V. m. § 20 a bis k HSVVO, Hamburg: § 2 ServiceverfahrenVO, Hessen: § 1 Abs. 4 i. V. m. Anlage 1 VergabeV HE, Mecklenburg-Vorpommern: § 3 a HZVO M-V, Niedersachsen: § 5 a Hochschul-VergabeV ND, Nordrhein-Westfalen: § 27 VergabeVO NRW, Rheinland-Pfalz: § 1 Abs. 3 Satz 1 bis 3 i. V. m. § 9 StPVLVO, Saarland: § 23 Vergabeverordnung SL, Sachsen: § 25 SächsStudPIVergabeVO, Sachsen-Anhalt: § 22 HVVO, Schleswig-Holstein: § 38 HZVO, Thüringen: § 35 a Thüringer Vergabe Verordnung.

46 Insbesondere verpflichtet der Betrieb eines Onlineportals nicht zur Plausibilitäts-Prüfung von Unterlagen. Vgl. OVG HH, Beschluss vom 23.01.2012, Az.: 3 Bs 224/11.

47 Die elektronische Bekanntgabe der Bescheide begegnet keinen Bedenken: „Der Antragsteller hat sich elektronisch für den Studienplatz [...] beworben und damit zugleich sein Einverständnis mit der elektronischen Abwicklung des Bewerbungsverfahrens erklärt; eine Zugangseröffnung durch den Antragsteller ist daher gegeben [...]“. „Die Funktionsfähigkeit der eigenen technischen Geräte fällt in den Verantwortungsbereich des Empfängers. Der Empfänger hat bei einer Zugangseröffnung [...] sicherzustellen, dass von seiner Seite aus eine elektronische Kommunikation möglich ist.“ VG München, Beschluss vom 06.10.2008, Az.: M 4 E 08.3579.

gaben wird vertraglich mit der jeweiligen Hochschule geregelt. Derzeit druckt und versendet die Stiftung für einige Hochschulen die Zulassungs- sowie Rückstellungsbescheide, sofern die Bescheide postalisch bekannt gegeben werden. Ablehnungs- und Ausschlussbescheide werden stets von der Stiftung erstellt und im Auftrag der Hochschulen bekanntgegeben.<sup>48</sup> Die jeweilige Hochschule bleibt also Klagegegner.

## 5 Fazit

Die SfH koordiniert die Hochschulzulassungsverfahren in örtlich zulassungsbeschränkten Studiengängen und verhindert bei den teilnehmenden Studiengängen Mehrfachzulassungen, da Bewerber mit gegebenenfalls weiteren abgegebenen Bewerbungen aus dem Verfahren ausscheiden, sobald eine Zulassung ergangen ist. Durch ein permanentes Nachrücken können wieder frei gewordene Studienplätze an andere Bewerber vergeben werden, so dass weniger Studienplätze unbesetzt bleiben.

Die Bewerber können jederzeit den aktuellen Stand ihrer Bewerbungen im DoSV-Bewerbungsportal von hochschulstart.de einsehen. Beim Vorliegen mehrerer Zulassungsangebote können sie sich frühzeitig aktiv für ein Angebot entscheiden und dieses verbindlich annehmen. Das Zulassungsverfahren gewinnt für Hochschulen und Bewerber an Dynamik und Transparenz. Durch die Verfahrensphasen und den damit zusammenhängenden festen Terminplan können Bewerber das Verfahren aktiv verfolgen und sich bei einer erfolgreichen Bewerbung frühzeitig auf ihre neue Lebenssituation einstellen. Für Hochschulen ist zeitnah erkennbar, wie viele Bewerber ein Zulassungsangebot angenommen haben, und sie können ihre Plätze aufgrund des permanenten Nachrückens an weitere Bewerber vergeben.

Das materielle Vergaberecht, insbesondere Auswahlkriterien, Kapazitätsberechnungen und Gerichtsstände, ändert sich durch die Teilnahme am DoSV nicht. Das Verfahren trägt dazu bei, Verwaltungsverfahren zu beschleunigen sowie zu rationalisieren und trägt damit dem Ziel der „internetgestützten Dienstleistungskultur“<sup>49</sup> Rechnung.

*Verf.<sup>50</sup>: ORR Dr. Matthias Bode M.A., Abteilungsleiter und Justitiar bei der Stiftung für Hochschulzulassung, Sonnenstr. 171, 44137 Dortmund, E-Mail: Matthias.Bode@hochschulstart.de*

*Ass. iur. Christina Reetz, Leiterin des Referats „Dokumentation/Datenbereinigung/rechtlicher Support“ bei der Stiftung für Hochschulzulassung, Sonnenstr. 171, 44137 Dortmund, E-Mail: Christina.Reetz@hochschulstart.de*

48 Das Auseinanderfallen von Bescheiderzeugung (SfH) und rechtlicher Zurechnung (Hochschule) entspricht der ständigen Praxis des sog. Auswahlverfahrens der Hochschulen im Rahmen des bundesweiten Mediziner-Verfahrens. Vgl. VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 22.12.2005, Az.: 4 L 1644/05, juris.

49 So das Kernziel der Internet-Initiative der Bundesregierung, vgl. Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (Hrsg.), Chefsache E-Government, Leitfaden für Behördenleiter, Bonn 2002, S. 3.

50 Der Artikel gibt die persönliche Ansicht der Autoren wieder.