WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Reichpietschufer 50, D-10785 Berlin, www.wzb.eu

WZBrief Bildung

09 | August 2009

Der Teufel steckt im Detail, nicht im Losverfahren – Berlins Reform des Schulzugangs könnte mehr Gerechtigkeit schaffen

Dorothea Kübler

Bei der Reform des weiterführenden Schulzugangs sollte Berlin internationale Erfahrungen nutzen.

Es kommt beim Auswahlverfahren auf die Details an. Ein zentrales Verfahren und eine größere Zahl möglicher Schülerwünsche sind entscheidend.

Losverfahren sind nicht per se ungerecht. Sie können benachteiligten Gruppen mehr Chancen bieten als die bisherige „Herkunftslotterie“.

Der Teufel steckt im Detail, nicht im Losverfahren – Berlins Reform des Schulzugangs könnte mehr Gerechtigkeit schaffen

Dorothea Kübler

In Berlin wie anderswo wird gerne über Schulen diskutiert. In den letzten Wochen ging es vor allem um den Zugang zu Gymnasien und Sekundarschulen. Denn die Verteilung der Schüler auf weiterführende Schulen wird in einem Gesetzentwurf neu geregelt, der am 14. Juli vom Berliner Senat beschlossen wurde. Der Gesetzentwurf legt fest, dass 60 Prozent der Plätze an Schulen entsprechend den Wünschen der Schulen vergeben werden, 10 Prozent der Plätze für Härtefälle reserviert sind und 30 Prozent der Plätze verlost werden.

Die politische und öffentliche Auseinandersetzung galt bisher vor allem der Frage, welcher Anteil der Plätze an den Gymnasien per Los vergeben werden soll. Aber der Losentscheid ist nicht der wichtigste Bestandteil der Reform, wie Schulsenator Zöllner in seinem Brief vom 13. Juli 2009 an alle Schulleiter, Lehrer und Erzieher betont. Vielmehr gehe es in erster Linie um „das klare Bekenntnis zum Elternwillen und die völlig neu geschaffene Möglichkeit der Auswahl durch den Schulleiter". Erklärtes Ziel ist es also, die Wünsche der Eltern und ihrer Kinder sowie die Wünsche der Schulen möglichst gut miteinander in Einklang zu bringen.

Damit das Verfahren „für mehr Chancengleichheit und eine sinnvolle, ausgeglichene Verteilung von Schülern über ganz Berlin sorgt", wie Zöllner schreibt, müssen allerdings Fehler bei der Umsetzung vermieden werden. Der Teufel steckt wie immer im Detail, nicht nur bei der Ausgestaltung des Losverfahrens, sondern auch bei der Frage, wie der Auswahlprozess der Schulen gestaltet wird. Die Schulbehörden haben „ein schweres Los" (taz vom 16. Juni 2009), denn ein gutes Vergabeverfahren zu finden, ist keine triviale Angelegenheit. Und die Erfahrung in Deutschland mit unterschiedlichen Vergabeverfahren ist noch gering im Vergleich zu Ländern, in denen bereits seit längerem versucht wird, bestehende Verfahren zu verbessern.

Zuordnungsprobleme wie das zwischen Schulen und Schülern in Berlin sind von Mathematikern und Ökonomen erforscht, und es gibt bereits eine Menge praktischer Erfahrungen. So wurde vor ein paar Jahren der Zugang zu öffentlichen High Schools in New York neu geregelt. In Boston wurde die Vergabe der Plätze an Grundschulen reformiert und ein Zuordnungsmechanismus etabliert, der den Wünschen der Bewerber und der Schulen besser gerecht wird.[1]

Gemessen an der Anzahl der zu vergebenden Plätze ist jener Teil des neuen Verfahrens in Berlin am wichtigsten, in dem die Schulen ihre Schüler selbst auswählen. Bislang ist ungeklärt, wie diese 60 Prozent der Plätze vergeben werden. Welche Anforderungen sollten die Vergaberegeln erfüllen? Drei Punkte sind wichtig. Erstens

gilt es zu vermeiden, dass die Bewerber bzw. deren Eltern komplizierte strategische Überlegungen anstellen müssen, um ihren Wunschzettel so zu schreiben, dass die Chancen möglichst hoch sind, an ihrer Wunschschule einen Platz zu bekommen. Selbst wenn Schulen aufgrund objektiv messbarer Kriterien die Schüler bewerten (ob etwa der Bewerber dem Profil der Schule entspricht), kann es sich für einen Bewerber oder eine Bewerberin lohnen, nicht die Lieblingsschule an erster Stelle zu nennen. Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn Schulen denjenigen Bewerbern Priorität geben, die sie an erster Stelle der Wunschliste genannt haben. Ein Bewerber, der sich relativ schlechte Chancen an seiner Wunschschule ausrechnet, wird anstelle der Wunschschule eventuell seine zweitliebste Schule als erste Priorität nennen, um dann wenigstens an dieser Schule eine gute Chance zu haben.

Wenn ein Vergabeverfahren dazu einlädt, strategisch motivierte Wunschlisten zu verfassen, führt das dazu, dass diejenigen Bewerber bessere Chancen haben, die Tipps erhalten oder besser informiert sind über die Beliebtheit bestimmter Schulen oder über die Funktionsweise des Vergabemechanismus. Unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten ist deshalb ein einfacher Mechanismus wünschenswert. Wenn Teilnehmer ihre Präferenzen aus strategischem Kalkül nicht wahrheitsgemäß angeben, resultieren daraus aber auch mit hoher Wahrscheinlichkeit schlechte Zuordnungen. Denn wenn ein Schüler angibt, am liebsten an Schule A gehen zu wollen, in Wahrheit aber lieber zu Schule B ginge, dann kann es sein, dass er wider Erwarten an Schule B einen Platz hätte bekommen können, aber wegen seiner strategisch begründeten Liste mit A an der Spitze nicht zum Zuge kommt. Aus diesen Gründen sind Vergaberegeln vorzuziehen, die gewährleisten, dass es für die Bewerber am besten ist, ihre wahre Rangordnung der Schulen anzugeben.

Ein Mechanismus, bei dem es für die Bewerber am besten ist, ihre wahren Wunschlisten abzugeben, wurde von David Gale und Lloyd Shapley 1962 entdeckt. Entscheidend ist, dass es für die Chance, an einer bestimmten Schule einen Platz zu bekommen, nicht darauf ankommt, ob ein Bewerber diese Schule an erster Stelle seiner Liste nennt oder nicht. Sonst gibt es für einen Bewerber immer das strategische Problem, eine Schule an erster Stelle nennen zu müssen, bei der er sich gute Chancen ausrechnet, die aber eventuell gar nicht seine echte erste Wahl ist. Um sicherzustellen, dass es keinerlei Schaden für die Bewerber mit sich bringt, wenn sie ihre wahren Präferenzen offenlegen, hat der von Gale und Shapley entwickelte Mechanismus zur Folge, dass Bewerber neue Angebote erhalten und auch annehmen können, selbst wenn sie schon ein anderes Angebot (vorläufig) angenommen hatten. Der Mechanismus wird meistens aus Gründen der Einfachheit und Geschwindigkeit mit Hilfe der abgegebenen Wunschlisten der Schulen und Bewerber zentral eingesetzt, bis die endgültige Zuordnung ermittelt ist. Inzwischen wird dieser Mechanismus bei vielen verwandten Zuordnungsproblemen verwendet, zum Beispiel bei der Vergabe von Plätzen an High Schools in New York, bei der Vergabe von Plätzen an Grundschulen in Boston, bei der Studienplatzvergabe in Hongkong sowie bei der Verteilung von Ärzten auf Stellen an Krankenhäusern in England und den USA.

Ein guter Vergabemechanismus sollte so gestaltet sein, dass ein Bewerber kein Risiko damit eingeht, wenn er seine wahren Wunschschulen auflistet, sondern mit der wahrheitsgetreuen Nennung sogar die besten Chancen hat. Der Mechanismus von Gale und Shapley verbindet diese Eigenschaft mit zwei weiteren wünschenswerten Eigenschaften. Das zweite Desideratum ist, dass das Ergebnis des Vergabemechanismus möglichst viele Schulen und Bewerber zufriedenstellen sollte, wie Senator Zöllner in seinem Brief unterstreicht. Und drittens sollte das Ergebnis des Bewerbungsverfahrens so aussehen, dass Bewerber und Schulen keinen Anreiz haben, das Ergebnis des Verfahrens zu unterlaufen, um sich zu verbessern. Das bedeutet, dass es nach dem Ablauf des Vergabeverfahrens nicht möglich ist, dass eine Schule einen Schüler A gerne aufnehmen würde anstelle eines Schülers B, der ihr zugeord-

net wurde, und Schüler A auch lieber an diese Schule möchte als an die, an der er einen Platz bekommen hat. Wenn es eine solche Verbesserungsmöglichkeit gibt, haben Schüler und Schulen unter Umständen ein Interesse daran, das Ergebnis des Verfahrens nicht zu akzeptieren, und lösen dann eine Kettenreaktion von neuen Zuordnungen aus.

Die Reform des Schulzugangs ist aber vor allem wegen des Losverfahrens in die Schlagzeilen geraten. Ein wenig verwunderlich ist die Aufregung über das Losverfahren schon, da die bisherige Regelung nicht minder zufällig erscheint: Seit 1951 entscheidet die Bus- oder Bahnverbindung zwischen Wohnort und Schulen darüber, wer Zugang zu den besonders begehrten Lernstätten bekommt. Schüler aus Gegenden, in denen es wenig gute Schulen gibt, sind durch die bisherige Regelung benachteiligt. Und zwei weitere Lotterien bestimmen mit über den Bildungserfolg: die „Herkunfts-Lotterie“ aufgrund der Bedeutung der sozialen Herkunft und die „natürliche Lotterie“ der angeborenen Talente und Fähigkeiten. Der Benachteiligung aufgrund des Wohnorts und der Herkunft entgegenzuwirken, ist eines der erklärten Ziele, das die Politik mit der Einführung des Losverfahrens verfolgt. Wie gut dieses Ziel verwirklicht wird, hängt jedoch stark von der Ausführung des Losverfahrens ab.

Ein erster Vorschlag der Schulbehörde sieht so aus, dass an jeder Schule, die von zu vielen Bewerbern als Wunschschule genannt wird, ein Losverfahren unter diesen Schülern auswählt. Die Chance durch das Los besteht aber nur an der erstgenannten Wunschschule. Insgesamt sollen die Schüler auch nur drei Schulen nennen können. Dieser Vorschlag ist vollkommen unzureichend, um die Reformziele zu erreichen. Denn die Chance, per Los an die gewünschte Schule zu kommen, ist sehr gering. Und wenn jede Liste nur drei Schulen enthält, werden viele Schüler gar keiner der drei Wunschschulen zugeteilt, sondern von der Schulverwaltung an irgendeine Schule geschickt werden müssen. Das wiederum wird dazu führen, dass viele Bewerber nicht ihre drei liebsten Schulen auf die Liste schreiben, sondern zum Beispiel eine weniger beliebte Schule angeben, bei der sie sich gute Chancen ausrechnen, um zu verhindern, wahllos an eine ganz andere Schule geschickt zu werden.

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob das Losverfahren Schüler an jede mögliche Schule in Berlin zuordnen sollte oder nur an Schulen, die die Schüler auch auf ihren Wunschlisten genannt haben. Vieles spricht für eine Berücksichtigung der Wunschlisten, auch wenn natürlich durch eine Zulosung an jede mögliche Schule in Berlin vermieden wird, dass die Herkunft die Wunschschulen und damit auch den Ausgang der Lotterie beeinflusst. Aber durch die Berücksichtigung der Wunschlisten wird sichergestellt, dass Schüler nicht in Schulen geschickt werden, die sehr weit entfernt sind oder die sich die Schüler auf keinen Fall wünschen.

Eine weitere Frage ist, ob es ein zentrales Losverfahren gibt oder ob jede Schule selbst unter den Bewerbern lost. Hierauf gibt es eine klare Antwort: Ein zentrales Losverfahren ist vorzuziehen. Dieses Losverfahren lässt sich wie folgt gestalten: Mit Hilfe des zentralen Losverfahrens wird eine Reihenfolge festgelegt, in der die Schüler sich einen der noch vorhandenen Restplätze aussuchen dürfen. Je niedriger die Losnummer, desto besser: Ein Schüler mit der Losnummer 1 hat noch die freie Auswahl unter allen Restplätzen. Einem Schüler mit der Losnummer 300 hingegen stehen nur noch diejenigen Restplätze zur Auswahl, die die 299 Schüler vor ihm verschmäht haben. Es hängt jedoch weder vom Wohnort noch von anderen sozialen oder geographischen Gegebenheiten ab, sondern nur noch vom Zufall, wer ganz vorn in der Schlange landet. An der Lostrommel haben Schüler aus sozialen Brennpunkten dieselben Chancen wie alle anderen auch.

Sollte sich die Politik für das zentrale Losverfahren entscheiden, stellt sich als nächstes die Frage, wie sich dieses Verfahren beschleunigen lässt. Denn wenn der Schüler mit der Losnummer 300 warten muss, bis die 299 Schüler vor ihm sich für einen Restplatz entschieden haben, kommt er womöglich erst dann zum Zuge, wenn das Schuljahr schon begonnen hat. Doch auch für dieses Problem gibt es eine einfache Lösung: Die Schüler sollten ihre Wünsche bei der zentralen Vergabestelle einreichen, noch bevor sie ihre Losnummer gezogen haben. Die Losnummern bestimmen dann die Reihenfolge, in der die zentrale Vergabestelle die Wunschzettel der Schüler abarbeitet.

Dagegen ließe sich einwenden, dass die Schüler beim Schreiben ihrer Wunschzettel ja noch gar nicht wissen können, ob überhaupt noch Restplätze an ihrer Lieblingsschule vorhanden sein werden, wenn ihre Wunschzettel endlich an die Reihe kommen. Kann es da nicht leicht geschehen, dass die Vergabestelle den Wunschzettel eines Schülers nicht mehr berücksichtigen kann, wenn er endlich an der Reihe ist? Dieses Problem lässt sich vermeiden, indem die Schüler auf ihrem Wunschzettel einfach ein persönliches Ranking aller für sie infrage kommenden Schulen notieren: Die Wunschschule wird zuerst genannt, die am wenigsten gewünschte Schule zuletzt. Auf diese Weise kann die Vergabestelle auch dann die Wünsche eines Schülers berücksichtigen, wenn an seiner Lieblingsschule kein Platz mehr frei ist. Zu diesem Zweck sollte den Schülern erlaubt werden, viele Schulen aufzulisten – die Wunschliste sollte nicht mehr wie bisher auf nur drei Wunschschulen beschränkt werden.

Zwei Probleme tauchen auf, wenn die Anzahl der auf der Wunschliste zu nennenden Schulen zu gering ist. Erstens kann es bei kurzen Listen relativ leicht passieren, dass ein Schüler an keiner der von ihm genannten Schulen einen Platz bekommt. Um für diese Bewerber doch noch einen Platz an einer Schule zu finden, muss entweder eine neue Wunschliste von den Bewerbern abgefragt werden oder die Bewerber werden willkürlich an irgendwelche Schulen geschickt, die noch freie Plätze haben. Zum zweiten führt die Beschränkung der Wunschliste auf wenige Schulen dazu, dass die Bewerber eine relativ schwierige strategische Aufgabe lösen müssen: Sie müssen sich überlegen, ob sie tatsächlich die von ihnen am meisten gewünschten Schulen nennen wollen oder ob sie nicht doch lieber weniger populäre Schulen anführen sollten, bei denen die Chancen größer sind, auch tatsächlich einen Platz zu ergattern. Solche strategisch verfassten Listen können aber, wie oben erläutert, dazu führen, dass Schüler nur deshalb nicht an ihre in Wahrheit gewünschte Schule kommen, weil sie irrtümlich glauben, dass sie dort zu geringe Chancen haben, und sie deswegen nicht an erster Stelle nennen. Aus diesen beiden Gründen sind möglichst lange Wunschlisten sinnvoll. In New York wurden die Listen vor ein paar Jahren deswegen von fünf auf zwölf mögliche Nennungen verlängert.

Übrigens: Auch wenn eine zentrale Lotterie auf den ersten Blick ungerechter erscheinen mag als Lotterien an jeder einzelnen Schule, hat sie große Vorteile. Bei dezentralen Lotterien kann es nämlich leicht vorkommen, dass sich am Ende eine ungünstige Zuordnung zwischen Schülern und Schulen ergibt. Mit einer ungünstigen Zuordnung ist Folgendes gemeint: Ein Schüler bekommt an einer von ihm gewünschten Schule keinen Platz, dafür aber an einer anderen Schule, die ihn weniger zufriedenstellt. Ein anderer Schüler, der die beiden Schulen genau umgekehrt bewertet, bekommt ebenfalls an der von ihm weniger gemochten Schule einen Platz. Diese beiden Schüler würden gerne ihre Plätze tauschen und könnten sich damit verbessern, dürfen das aber nicht. Solche Situationen können bei einer zentralen Lotterie nicht entstehen. Bei der Reform der Vergabe von Plätzen an High Schools in New York City wurde nach längeren Diskussionen eine solche zentrale Lotterie eingeführt, um in diesem Sinne ungünstige Zuordnungen durch schuleigene Lotterien zu vermeiden.

Der WZBrief Bildung erscheint mehrmals im Jahr in unregelmäßigen Abständen. Er bietet knappe Analysen von WZB-Forscherinnen und -Forschern zu einem Thema aus dem Bereich Bildung.

Der WZBrief Bildung wird elektronisch versandt. Abonnieren unter: wzbriefbildung@wzb.eu

Impressum

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
Herausgeberin
Prof. Jutta Allmendinger Ph.D.
Redaktion
Dr. Paul Stoop
Wiebke Peters

Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
www.wzb.eu
Telefon: +49 30 25 491-0
Telefax: +49 30 25 491-684

Die Ziele der Reform stehen fest – aber ihre genaue Umsetzung hält noch genügend knifflige Fragen bereit. Wenn die Maßnahmen im Detail gut überlegt sind, lässt sich nicht nur auf dem Papier, sondern auch faktisch erreichen, dass der Zugang zu weiterführenden Schulen von der sozialen Herkunft der Schüler unabhängiger wird.

Zur Autorin

Dorothea Kübler kommt am 1. Oktober 2009 als Abteilungsdirektorin an das WZB. Seit 2004 ist sie Professorin für Mikroökonomie an der Technischen Universität Berlin.

Quellenhinweise

[1] Einen guten Überblick über die Reform des Zugangs zu High Schools in New York liefern Abdulkadiroglu et al.: Atila Abdulkadiroglu, Parag A. Pathak, Alvin E. Roth (2005): The New York City High School Match. In: American Economic Review (Papers and Proceedings), Vol. 95, No. 2, S. 364-367. In Boston wurde der Zugang zu Grundschulen neu geregelt, nachzulesen in: Atila Abdulkadiroglu, Parag A. Pathak, Alvin E. Roth, Tayfun Sönmez (2006): Changing the Boston School Choice Mechanism. NBER Working Paper No. 11965. Cambridge, MA: NBER.

[2] Für die „Herkunfts-Lotterie" siehe Heike Solga, Impulsreferat bei den Reckahner Bildungsgesprächen, 24.6.2009 (http://bildungsklick.de/datei-archiv/50739/heike-solga_falsch-geboren,-schon-verloren.pdf). Für den Begriff der „natürlichen Lotterie" siehe John Rawls (2006): Eine Theorie der Gerechtigkeit (Neuauflage). Frankfurt a.M.: Suhrkamp.