

Wachstum durch Zweckkonflikt: City University of New York (CUNY) und "offene Zulassung"

Anna Skripchenko
a.skripchenko@uni-bielefeld.de

1. Einführung

Am 22. April 1969, während andauernder studentischer Unruhen, besetzen mehr als 150 schwarze und puertoricanische Studenten den South Campus des zur City University of New York gehörigen City College. Die Studenten kritisierten beschränkte Partizipationsmöglichkeiten an der Hochschulbildung für schwarze und puertoricanische Schulabsolventen scharf, und stellten die berühmten fünf Forderungen an President Gallagher und das Board of Higher Education. Die Besetzung der Colleges sollte nicht aufhören, bis die folgenden Bedingungen erfüllt werden: am City College sollten ein Sonderforschungsbereich "of Black and Puerto Rican Studies" etabliert und ein spezielles Orientierungsprogramm für schwarze und puertoricanische Erstsemester eröffnet werden; Mitbestimmungsrechte bei Personal- und curriculären Angelegenheiten der SEEK-Studienprogramme sollten allen SEEK-Studierenden (größtenteils Kinder der Einwanderer) gewährleistet werden; die Universität müsste "Black and Puerto Rican History" und Spanische Sprache als Pflichtkurse für alle Lehramtstudenten einführen und eine proportionale Repräsentation der schwarzen und puertoricanischen Studierenden unter allen Erstsemestern entsprechend der ethnischen Zusammenstellung der Klassen New Yorker Oberschulen gewährleisten, was eine entscheidende Modifizierung der Zulassungsbedingungen voraussetzte.

Die Situation am City College zu diesem Zeitpunkt wird von vielen Beobachtern als kritisch bezeichnet. Den Eindruck der Hilflosigkeit der Administration des City College zu der Zeit verleiht der Rücktritt des Präsidenten Buell Gallager, der zum Höhepunkt der Krise wird. Erst einige Tage später, am 9. Mai, stimmt die Administration allen Forderungen der Studenten zu. Die Forderung der "Quotierung" der Erstsemester nach ethnischer Herkunft entsprechend ihrem Anteil an Oberschulen der Stadt wird jedoch etwas später, nach heißer öffentlicher und interner Diskussion, in die Politik der "Open Admissions" umdefiniert, die einen Studienplatz für jeden Oberschulabsolventen der Stadt New York vorsieht.

Die Krise der Legitimität hochselektiver Auswahlverfahren an amerikanischen Universitäten wurde in den 1960 und 70er Jahren in Amerika zum strukturellen Phänomen, das seine Wurzel in der Geschichte ethnischer Auseinandersetzungen und Kämpfe diverser ethnischer und politischer Gruppen um ihre Rechte hat. Nicht nur staatliche, sondern auch private Universitäten (wie Yale, Harvard und Princeton) waren von diesen Entwicklungen betroffen (wenn auch nicht in demselben Ausmaß wie die staatlichen Universitäten) und haben sich in die Richtung von "representative enrollments" bewegt: " In the fall of 1969, 224 blacks matriculated at the Big Three (Harvard, Yale and Princeton - A.S.) a remarkable 386 percent increase over the 58 who enrolled in 1964" (Karabel 2005: 76). Die Einführung der Open Admissions an der CUNY ist aber nicht nur ein bedeutendes Ereignis amerikanischer Bildungspolitik, sondern vor allem auch ein interessanter Fall für die Organisationssoziologie. Genau zu dieser Zeit stellt die Erfahrung der City University of New York ein Beispiel für eine staatlich finanzierte Organisation dar, die in der Situation politischer Instabilität nicht nur ihre Legitimität erfolgreich reparieren, sondern auch ein rasantes und massives Wachstum erzielen konnte.

Nach der Einführung der "offenen Zulassung" ist die Erhaltung der bisherigen akademischen Qualität und Reputation einer Universität ohne bedeutende finanzielle Mehrausgaben undenkbar. Die Tatsache, dass es der City University gelungen ist, die Kombination dieser beiden entgegengesetzten Ziele erfolgreich durchzusetzen, präsentiert sich einem Beobachter auf den ersten Blick als ein Wunder der amerikanischen Demokratie. Ich möchte im folgenden aber versuchen zu demonstrieren, wie man die Ereignisse des Frühlings 1969 aus der Perspektive der anspruchsvollen Wachstumspläne des Board of Higher Education der City University interpretieren könnte.

Ich werde zeigen, wie die City University of New York das Problem der Bildungsintegration von Minderheiten (das Problem der Hochschulintegration) als Organisation nach eigener Logik umdefiniert und in ihre Wachstumsstrategie absorbiert hat, die sich durch eine bewusste Einführung und Entwicklung eines Zweckkonfliktes auszeichnete.

2. Konventionelle Forschungsperspektiven auf die Hochschulexpansion.

Das Problem des Hochschulzugangs wird stets vor allem aus der gesellschaftstheoretischen Perspektive und in Hinblick auf die ungleiche Verteilung der Bildungschancen diskutiert. Die Expansion der Hochschulbildung in den 70-er Jahren wurde daher zu einem sehr intensiv diskutierten Thema, vor allem in der Soziologie (für eine kritische Übersicht über die zentralen Ansätze zur Erklärung der Hochschulexpansion vgl. zum Beispiel Stock, 2003).

Der gesellschaftliche Kontext der Öffnung der Universitäten wurde sehr stark von Bürgerrechts-, sozialen, ethnisch-politischen Bewegungen und studentischen Protesten geprägt. Das hatte auch gewisse Auswirkungen auf die soziologische Wahrnehmung und Interpretation der Hochschulexpansion. Die vielfältigen Berichte über die Geschehnisse an der City University of New York Ende der 60-er Jahre sind von gesellschaftlichen Selbstbeschreibungen aus der Zeit stark geprägt und tendieren dazu, die Einführung der offenen Zulassung an der Universität bloß als eine Spiegelung der veränderten gesellschaftlichen Machtverhältnisse zu betrachten (Karabel 1984, 1981).

Diese Vorstellung leitet auch ein bestimmtes Schema der "Folgeneinschätzung" von "Open Admissions" und der Interpretation des neuen Status Quo der Universität ein. Das Ausmaß und der Charakter der Reform werden als ein Ergebnis des "Kampfes" und Ausdruck der "Mächtigkeit" und Handlungseffektivität von sozialen Gruppen betrachtet (Karabel 1984: 4). "Since, however, status groups differ substantially in their degree of control over resources (both material and symbolic), they will differ substantially in their capacity to influence institutional policies." (ebd.) Universitäten als elitäre Bildungsinstitutionen in der Gesellschaft werden primär als Mittel (Ressource) der Reproduktion von Eliten betrachtet. Eine ähnliche Perspektive auf die Universität (und andere Gesellschaftliche Institutionen) hat die Soziologie, die in Termini sozialer Klassen operiert.

Wenn diese Perspektive die latenten Funktionen des Bildungssystems ans Licht bringt, verliert sie gleichzeitig jedoch die "expliziten" Funktionen der Universität als Organisation des Wissenschafts- und Erziehungssystems aus dem Blick. Übersehen werden dabei auch die Limitationen und Zwänge organisationeller Strukturen und die Gesetzmäßigkeiten, die sich aus dem breiteren Kontext des Hochschulsystems und aus der Logik des Wissenschaftssystems resultieren. In Bezug auf den Fall der Einführung von Open Admissions an der City University of New York blockiert die konfliktsoziologische Betrachtung die weitere Interpretation der Umsetzung der offenen Zulassung, weil sie die

Entstehung der neuen Strukturen primär oder ausschließlich auf den Faktor der Macht der sozialen Gruppen und Mechanismen ihrer Verteilung zurückführt. Das hat dazu geführt, dass die inneren strukturellen Voraussetzungen und Eingrenzungen der Organisation in Bezug auf die City University bislang noch nicht systematisch diskutiert worden sind. Die Fragen, warum das Wachstum der Universität möglich war und ausgerechnet diese Formen annahm, bleiben damit unzureichend beantwortet.

Um diese Sichtweise zu relativieren, könnte man einerseits die analytische Differenz zwischen Systemebenen, Organisation und Gesellschaft stärker berücksichtigen und andererseits den Zusammenhang zwischen der Organisation und Gesellschaft genauer beschreiben. Dies soll zeigen, warum die organisationellen Effekte keine bloße "Verlängerung" der gesellschaftlichen Zusammenhänge darstellen können.

3. Organisation und Gesellschaft: CUNY Vs. Stadt New York

Das Jahr 1970 sah eine der umstrittensten bildungspolitischen Entscheidungen in der Geschichte der amerikanischen Demokratie umgesetzt. Noch vor kurzem hat die City University of New York als eine reputierte und verwöhnte Hochschule zwei Drittel der Bewerber abgelehnt. Im Jahr 1970 aber musste sie jeden Oberschulabsolventen der Stadt New York ohne Rücksicht auf seine bisherigen Schulleistungen einen Studienplatz gewähren. Mit diesem Ergebnis waren die politischen Auseinandersetzungen und bitteren Kämpfe um den Zugang zu College-Bildung für Kinder farbiger Minderheiten New Yorks vorübergehend abgeschlossen.

Als ein breiterer theoretischer Rahmen für den Fall City University können zunächst zwei Überlegungen behilflich sein: um welche Organisation es sich bei Universität handelt, und in welchem Zusammenhang diese Organisation zu der Gesellschaft steht. Anschließend möchte ich manche Besonderheiten der gesellschaftlichen Verankerung der Universität im amerikanischen Hochschulsystem skizzieren.

Bei der Beantwortung der Frage, welche Stellung die Universität als Organisation in der Gesellschaft einnimmt, kann das systemtheoretische Modell der Organisation behilflich sein. Das luhmannsche Konzept der Differenz zwischen Organisation und Gesellschaft verdeutlicht zunächst die Unmöglichkeit einer direkten Kopplung der Organisation an die gesellschaftlichen Anforderungen. Nach Luhmann ist Organisationsbildung historisch mit der Möglichkeit der Herausbildung spezifischer Rekrutierungsprinzipien verbunden. Organisation rekrutiert ihre Mitglieder unter eigenen Kriterien, "...unter Abwerfen all des Ballasts, der durch Herkunft, Gruppenzugehörigkeit, Schichtung, usw. die Prägsamkeit des Arbeitsverhaltens eingeschränkt hätte" (Luhmann 2000: 382f). Die Herstellung und Aufrechterhaltung dieser Differenz (und Indifferenz) macht die eigentliche Besonderheit der Organisation aus" (ibid.).

Entsprechend der klassischen Vorstellung verschaffen sich Organisationen ihre Legitimität in der Gesellschaft durch ihre Rationalität; handlungstheoretisch kann dieser Zusammenhang im Zweck-Mittel-Schema ausgedrückt werden (Luhmann 2000: 382). In der Gesellschaft werden Erträge und Leistungen der rund um diese anerkannten Zwecke organisierten Arbeit geschätzt. "Zum Organisationszweck werden somit diejenigen Leistungen der Organisation erhoben, die ihr etwas eintragen, die in ihrer Umwelt Anerkennung und Absatz finden" (Luhmann 1972: 109). Andererseits (und hier verweist Luhmann auf Bemerkungen der "kritischen Theorie"), werden in der Organisation unter dem Aspekt der Inklusion gesellschaftliche Werte und Vorstellungen von Freiheit, Chancengleichheit, usw. der

effizienten Ausführung des gesellschaftlich wertvollen Zwecks zuliebe zwangsläufig negiert (Luhmann 2000: 391).

Dieser Zusammenhang zwischen der Organisation Universität und der Gesellschaft über die organisationelle Zwecke, übersetzt für den Fall City University of New York im Kontext der damaligen gesellschaftlichen Situation in den USA weist auf die Notwendigkeit des Ausbaus der Sozialpolitik der Universität als eines selbstständigen Zwecks hin, dass mit der Semantik der Chancengleichheit in der Gesellschaft einerseits und der rasanten Aufwertung der Bildung als Instrument und Chance der sozialen Mobilität andererseits zusammenhängt.

Die Frage der Beziehungen der Organisation Universität zu ihrer Umwelt lässt sich aber nur in ganz allgemeinen Zügen mit der Ausdifferenzierung der Systemebenen beschreiben. Man soll sich dieser auch auf der Ebene der nationalstaatlichen Hochschulsysteme mit ihrer spezifischen Organisation widmen. Burton Clark, ein Hochschulforscher aus den USA, bietet das Schema an, das die Universität im Spannungsfeld zwischen dem Staat, Markt und “akademischer Oligarchie” abbildet (Clark 1983: 143):



Abbildung 1: “The triangle of coordination” (Clark 1983: 143)

Clark definiert die unterschiedlichen Formen der Einbettung von Universitäten in institutionelle Kontexte als Formen der Integration der nationalen Hochschulsysteme. Diese Formen variieren von Systemen, wo die einzelnen Elemente einen Teil der “inklusive formalen Struktur” darstellen und eine Gemeinsamkeit der Ziele aufweisen bis in die marktformigen Strukturen, die einen sogenannten “social-choice” Kontext bilden, in welchem die Entscheidungen nicht von übergreifenden zentralen Instanzen getroffen werden, sondern von einzelnen, autonomen Organisationen (Vgl. *ibid.*:137).

“A social choice ... is the accidental by-product of the actions of two or more actors - “interested parties,” they will be called - who have no common intention and who make their

selections competitively or without regard to each other. In a social choice process, each actor seeks to attain his own ends; the aggregate of all actions - the situation produced by all actions together - constitutes an outcome for the group, but it is an outcome which no one has planned as a "solution" to a "problem". It is a "resultant" rather than a "solution" [emphasis in original]" (Banfield 1961: 326-327, zitiert nach Clark 1983: 137).

Burton Clark behauptet also, dass die "Form der Koordinierung" in den Vereinigten Staaten dem hauptsächlich auf dem Tausch basierendem Marktmodell entspricht, obwohl in der Nachkriegszeit eine gewisse Verschiebung in Richtung auf zentralisiertere Kontrollen zu verzeichnen ist, "since the costs and complexities brought by expansion have strengthened the perceived need to bring order out of disorder" (Clark 1983: 139).

Die spontane "Geordnetheit", die Edward Banfield auf der organisationsübergreifenden Ebene beschreibt, stellt strukturelle Effekte dar, die als nicht direkt intendierte Folgen von zweckgerichteten Handlungen der Akteure zustande kommen. Das Gegenteil zu diesem Modell wäre z.B. die von Luhmann beschriebene Struktur der Abhängigkeit der deutschen Universität von Ministerialbürokratie (vor den letzten Reformen): "Erlasse des Ministeriums lesen sich oft so, als ob die Ministerialbürokratie dem Irrtum unterliege, es handele sich bei Universitäten um nachgeordnete Dienststellen mit delegierten Kompetenzen" (Luhmann 1992: 97).

Der Ansatz von Burton Clark beleuchtet also in ganz allgemeinen Zügen den Charakter der Beziehungen zwischen der City University of New York, dem Staat, der Administrationen von Gouverneur und Bürgermeister von New York, und organisierten "interessierten Gruppen", die für die Repräsentation der diversen Meinungen der Bevölkerung von New York stehen.

Für das Selbstverständnis und gesellschaftliche Stellung der City University of New York (insbesondere für City College) sind die Bildungsleistungen offensichtlich immer zentral gewesen (Glazer 1973: 72). Da es sich bei der City University of New York um eine überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanzierte Institution handelt, bedeutet es eine engere Kopplung der Universität an die Politik, als es bei privaten Institutionen der Hochschulbildung der Fall wäre. Die plötzliche Legitimationskrise, die die CUNY erfahren hat, war mit den rasanten Veränderungen in ihrer Umwelt verbunden. Als Folge der Migrationsströme hat sich die Zusammensetzung der politischen Kräfte in der Stadt New York in den 60-er Jahren sehr stark verändert (Karabel 1981).

Während die Zahl der Oberschulabsolventen aus neuen Herkunftsregionen im Jahre 1969 nach einigen Quellen 40% erreichte (z.B. Glazer 1973), war diese Entwicklung an der Universität kaum zu merken, da diese Oberschulabsolventen aufgrund ihrer niedrigen Schulnoten die Zulassungsschwelle zur Universität nicht überwinden konnten. Die gesellschaftliche Rhetorik und Semantik der Chancengleichheit und Teilhabe haben sich schneller entwickelt, als dass das System der öffentlichen Schulen (besonders die Segmente von stark von Einwanderern besiedelten Vierteln) in New York ihren Output qualitativ an die Anforderungen der CUNY anpassen könnte.

Parallel dazu stieg in der Stadt der Bedarf nach qualifizierten Arbeitskräften mit College-Ausbildung an, dem die CUNY, als eine lokalorientierte Institution, nicht mehr auch nur annähernd gerecht werden konnte. Das hat auch die Einstellungs- und Karrierechancen für die farbigen Minderheiten deutlich verschlechtert und ihren Forderungen entsprechend zusätzliches Gewicht verliehen. Die Sprecher von politisch organisierten "farbigen" Gruppen

haben in der Zusammensetzung der Mitgliedschaft der CUNY eine Widerspiegelung der existierenden Machtverhältnisse zwischen ethnischen Gruppen bemerkt und eine unmittelbare Reaktion der Universität gefordert.

Vor der Einführung der offenen Zulassung war die CUNY als das "Proletarian Harvard" bekannt, da bei hohen Anforderungen an die Studienanwärter gleichzeitig keine Studiengebühren erhoben wurden. Man könnte sagen, dass diese "Sozialpolitik" der Universität zu dieser Zeit lediglich ein Effekt ihrer Funktion war und eher ein Mittel, um an die am besten für das Studium qualifizierten Schulabsolventen heranzukommen, als ein selbstständiges Ziel. Davon profitierten vor allem Kinder jüdischer Einwanderer: bis in die frühen sechziger Jahren sind Studierende der jüdischen Gemeinde New Yorks zu ca. 95% auf die CUNY gegangen (Karabel 1981). Der Druck seitens der veränderten politischen und institutionellen Umwelt am Ende der 60er Jahre sollte die Universität dazu zwingen, ihre Sozialpolitik für sich als ein wichtiger Zweck zu definieren. Erscheinungen wie das überwiegend 'weiße' City College in der Mitte von Harlem wurden zunehmend in den Rang eines politischen Skandals gehoben. Nach den Worten eines damaligen Dekans des College of Liberal Arts and Sciences: "...our main branch [City College] looks down like a Gothic castle or fortress from St. Nicholas Heights to the Harlem plain" (Glazer 1973: 81).

Auf die Forderungen einer Zulassungspolitik, die die Zusammensetzung der Bevölkerung reflektieren würde, konnte die Universität nicht unmittelbar reagieren, ohne das "meritokratische" Prinzip zu verletzen, und damit traf die Universität in der Öffentlichkeit auf einen starken Widerstand. Wie konnte unter diesen Bedingungen am Ende die völlige Öffnung der Universität doch zustande kommen?

These: Als Reaktion auf gesellschaftliche Anforderungen hat die Organisation Universität die ihr aufgetragenen Aufgaben für sich intern umdefiniert und in ihre eigene Struktur integriert.

Die berühmten fünf Forderungen, die von Studenten während der Besetzung des City College vorgelegt wurden, beinhalten eine Forderung nach direkter Relevanz der ethnischen Zugehörigkeit für die Zulassungsentscheidung: "We demand...[that]... the racial composition of all entering classes reflect the Black and Puerto Rican population of the New York City High Schools" (Roff, Cucchiara 2000: 121). Obwohl während des Streiks vorläufig genehmigt, wird dieser Punkt, der bei konstant bleibenden Studentenzahlen nichts anderes als Quotierung bedeutete, vom zuständigen Board of Higher Education Monate später explizit zurückgewiesen.

Das Merkmal "ethnische Zugehörigkeit" wird während des ganzen Disputs organisationsintern nie zu einer Entscheidungsgrundlage. Während die Semantik der ethnozentrisch orientierten Interessen damals in der Gesellschaft sehr verbreitet war (z.B. in Form politischer Repräsentation), konnte sie nicht in derselben Form in die Universität hinein transportiert werden.

Wenn man den oben erläuterten Zusammenhang zwischen der Organisation und Gesellschaft über die organisationelle Zwecke in Erinnerung ruft, kann dieses Problem in Form einer Frage erscheinen, warum explizite Förderung bestimmter sozialer Gruppen nicht auch als legitimer Zweck in der Gesellschaft galt.

Um diese Frage zu beantworten, muss man vor allem feststellen, dass die Zugehörigkeit zu einer bestimmten ethnischen Gruppe ein gesellschaftlich konstruiertes Merkmal ist, das in

dem Zusammenhang der akademischen Organisation Universität nicht funktional sein kann, sondern im Gegenteil - den zentralen Zweck und den Prinzip der akademischen Qualität negiert und verletzt. Die Einführung von Quotierung nach Kriterien ethnischer Zugehörigkeit bei der Erhaltung der bisherigen organisationellen Kapazitäten würde bedeuten, dass die qualifizierten Studieninteressenten einen Platz an der Universität verwiesen werden könnten, wenn die entsprechende Quote erschöpft ist. Nur eine radikale Antwort auf die gesellschaftlichen Anforderungen in Form der offenen Zulassung konnte diese zwei gegenläufige organisationelle Zwecke dadurch miteinander versöhnen, dass sie ihre Interferenz verhindert (oder zumindest vermindert) hat - durch ihre gleichzeitige uneingeschränkte Entwicklung.

In hierarchischen Strukturen der Organisation Universität steckte zum Zeitpunkt intensiver politischer Auseinandersetzungen zwischen ethnischen Gruppen auch ein großes Konfliktpotential. Die primär nach organisationsinternen Leistungskriterien ausgerichtete Struktur hat zu der Zeit unvermeidlich die in der Gesellschaft verankerten hartnäckigen diskriminierenden Verhältnisse widerspiegelt. Aufgrund der Kurzfristigkeit der notwendigen Entscheidungen werden an der Universität zu dieser Zeit die Bemühungen um Dezentralisierung vorangetrieben. So kann man zum Beispiel die Stärkung der Selbstverwaltung auf allen Ebenen und Erweiterung der Partizipation der Studenten an der Vorbereitung von Entscheidungen zum Teil auch als Versuch interpretieren, der Überführung der bürokratischen Problemstellungen in eine ethnisch-politische Problematik entgegenzuwirken.

Die Entfaltung der breiteren gesellschaftlichen Bewegung für "affirmative action" hat noch lange vor den Ereignissen an der CUNY begonnen, und noch vor der offiziellen Einführung der offenen Zulassung unternimmt die Universität bestimmte Maßnahmen, um Schüler aus dem "bildungsfernen" und armen Milieu für die Universität zu gewinnen (Programme wie SEEK, College Discovery, usw. wurden schon im Jahre 1964 eingeführt). Aber es stellt sich zum Beispiel heraus, dass mindestens bis in das Jahr 1966 die Organisation keine systematischen Statistiken über die ethnische Zugehörigkeit ihrer Mitglieder führt. So wird es am Beispiel des City College deutlich: "By law, we keep no tabs on [the students'] race, color, or religion, as used to be done in the bad old days of a generation ago. [...] A decade after "the revolution of Negro expectations" [...] we do not know accurately if or why we have more or fewer non-white students than in 1955" (The State of the College (1967), zitiert in: Glazer 1973: 81).

Eine organisationsinterne Aversion gegenüber der Idee der Quotierung führte dazu, dass die Universität statt dessen eine Entscheidung durchgesetzt hat, die in ihrem Master Plan von 1964 ohnehin schon stand - die Open Admissions. Im Einklang mit der leitenden These dieser Arbeit kann man zusammenfassend sagen, dass mit der Einführung von Open Admissions die Universität die externen Anforderungen der Bildungsintegration von ethnischen Minderheiten wieder in einen Effekt ihrer Wachstumsstrategie verwandelt hat.

Mit der Entscheidung, alle Oberschulabsolventen ohne Rücksicht auf das Niveau ihrer Vorbereitung in die Universität aufzunehmen, hat die Universität aber nichtsdestoweniger riskiert, ernste Einbußen in der akademischen Qualität zu erleiden. So ginge es zum Beispiel um schlechtere Betreuungsrelationen, Mangel an Lehrkräften und Rekrutierungsprobleme, mangelnde räumliche Kapazitäten (der "Constructuon Plan" war ursprünglich auf eine längere Zeit angelegt.) Außerdem warfen die Open Admissions eine Reihe offener Fragen bezüglich des Curriculums der Universität auf. Zum Teil musste der Curriculum an Erwartungen der neuen Studierenden angepasst werden.

Im folgenden werde ich versuchen zu zeigen, wie die Organisation Universität dieser Entwicklung im Rahmen von zwei Strategien begegnete, nämlich mit der Wachstumsstrategie und der internen Differenzierung (differentielles Wachstum).

4. Wachstumsproblematik und Zweckkonflikt

4.1. Wachstum als Überlebensstrategie

These: Als Auslöser des Wachstums der Universität haben stagnierende Einschreibungszahlen und ein Rückgang des Vorbereitungs-niveaus der Oberschulabsolventen gedient, aber auch die politische Konjunktur, mit ihrer Präferenz für eine Erhöhung der Absolventenzahl von Hochschulen im Rahmen der Sozialpolitik.

1. Institutionelle Krise.

Zusammen mit Jerome Karabel und Nathan Glazer, die zu unterschiedlichen Zeiten die offene Zulassung kommentierten, könnte man sagen, dass zum Ende der sechziger Jahre die City University of New York wenn nicht vor einer Krise, dann doch mindestens vor einer Reihe ernster Probleme stand. Als Institution, die traditionell keine Studiengebühren erhoben hat, aber dafür im ganzen Land dank ihrer sorgfältig ausgewählten Studierendenschaft die Reputation einer elitären Hochschuleinrichtung genoß, hat sie zu dieser Zeit bemerkt, dass die "Qualität" der schulischen Vorbereitung der Studierenden am Anfang der 60-er Jahre deutlich gesunken ist (Glazer 1973:82f). Jerome Karabel verbindet dies mit der plötzlichen starken Veränderung der ethnischen Zusammensetzung der Stadt und der Auswanderung der qualifizierten Oberschulabsolventen in andere Hochschulen: "Zwischen 1950 und 1960 wurde New York City Zeuge eines Exodus von mehr als 800.000 Weißen, von denen die meisten der Mittelschicht angehörten; auf der anderen Seite zog eine fast gleiche Anzahl Schwarzer und Puertoricaner in die Stadt, von denen die meisten verarmt waren und nur über eine ganz geringe Bildung verfügten" (Karabel 1982: 41). Anfang der 60-er Jahre führt die Universität die Politik der stark restriktiven Zulassung fort. So sinkt zum Beispiel die Zahl der Studienanfänger an den Senior Colleges der Universität von 8.859 im Jahr 1952 auf 8.563 im Jahr 1961. 1961 war noch zusätzlich eine besondere Fachkommission zur Verbesserung der existierenden Auswahlverfahren eingerichtet worden und es waren Stimmen für eine weitere Reduzierung der Studienplätze zu hören (Karabel 1982: 40). In seiner Einführung zu dem revidierten Master Plan der Universität hat Kanzler Bowker die Situation als "Bedrohung [der] grundlegenden institutionellen Interessen [der Universität] eingeschätzt" (Karabel 1981:42). In der Perspektive würde diese Situation bedeuten, dass "Kürzungen des Budgets und somit weniger Geld, über das die Verwaltung verfügen konnte" unvermeidlich wären (ibid.), als direkter Effekt der vergleichsweise engen Kopplung der City University of New York an die Politik.

Bei der Beschreibung des Strukturwandel der CUNY tendieren die meisten analytischen Beiträge dazu, ausgerechnet den politischen Aspekt der Beziehungen der Universität zu Ihrer Umwelt hervorzuheben: einerseits vor allem die Gesetzgebung und damit verbundene finanzielle Chancen und andererseits die Gefahr in Form von direkten Aktionen seitens unzufriedener Minderheiten (Karabel 1982; Renfro, Armour-Garb: 1999).

2. Politik und Bildungsgesetze.

Während der 60-er Jahre führt man auf der föderalen Ebene eine Reihe von Änderungen in die Bildungsgesetze ein: "thus, in 1965, Congress began to legislate equality of opportunity by tying federal education funds to the twin goals of remediation and access" (Master Plan

1966: 54-67, zitiert in: Renfro, Armour-Garb: 1999). Es werden finanzielle “incentives” für die Universitäten geschaffen, dass sie mehr Studenten aus unterprivilegierten Kategorien der Bevölkerung aufnehmen und am Ausgleich ihrer Bildungsnachteile arbeiten. Der “Elementary and Secondary Education Act” hat finanzielle Unterstützung für Bildungsprogramme kompensatorischen Charakters versprochen, die wesentlich auf unterprivilegierte Studenten aus Familien mit niedrigem Einkommen gerichtet waren. Und in der “Higher Education Act” wurden bestimmte Finanzierungsanteile, die der Universität zur Disposition gestellt werden könnten, an die Umsetzung sozialpolitischer Maßnahmen (Identifikation “bedürftiger” Kategorien von Studenten, finanzielle Hilfen) geknüpft (ibid.).

3. Zweckkonflikt im Master Plan.

Nach dem Eintritt des neuen Kanzlers ins Amt wird im Jahr 1964 der “Long-range plan for the City University of New York, 1961-1975” (“Master Plan”) revidiert mit dem Ziel, “offene Zulassung” bis zum Jahre 1975 einzuführen. Damit kündigt die Universität offiziell ihre Wachstumspläne zum ersten mal in dieser Deutlichkeit an. Der Master Plan verfestigt den zentralen Zweckkonflikt der Universität: “The Plan ... (a) shall offer admissions to some University program to all high school graduates of the City; (b) it shall provide for remedial and other supportive services for all students requiring them; (c) it shall maintain and enhance the standards of academic excellence of the colleges of the University...” (Minutes of Proceedings, 9. Juli 1969: S. 188). Wie man es leicht feststellen kann, findet man in dem Master Plan die doppelte Formel “remediation and access” wieder.

4. “Erfolgreiche” Wachstumsstrategie.

Während nachhaltiges Wachstum einer Wirtschaftsorganisation in allen möglichen Formen in der betriebswirtschaftlichen Literatur als ein Ausweis und eine Vorbedingung des Erfolgs gilt (Schwenker, Bötzel 2006), und schon alleine das Wort eine positive Konnotation hat - ist Größenwachstum für eine Organisation wie einer staatlich finanzierten Universität eher kontrovers. Für keine der beteiligten Seiten war es eine leichte Entscheidung. Die Steigerung der Nachfrage nach einer Hochschulausbildung seitens der Schulabsolventen ist in die Hochschulforschung unter der Bezeichnung “Massenuniversität” eingegangen. Das ewige Problem der Massenuniversität in der Situation der strukturellen und chronischen Unterfinanzierung seitens des Staates wird vor allem in Hinblick auf Qualitäts- und Prestigeverluste diskutiert.

Im Fall von CUNY wurden der Mayor und der Gouverner offensichtlich im Teufelskreis des Wachstums gefangen. Die Regierung der Stadt fand sich zunehmend auf einem “one-way track”. Jedes Jahr seit ca. 1963 bestand die Notwendigkeit, eine immer grössere Zahlen von Studienplätzen und Stipendien zu gewährleisten. Jede Verweigerung des Bürgermeisters oder des Gouverneurs, im kommenden Haushaltsjahr noch mehr Geld in Programme für Unterprivilegierte zu investieren, wurde von der Öffentlichkeit als ein Angriff auf die Chancengleichheit und, aus Sicht des Board of Higher Education, auf den Master Plan interpretiert. Teilweise ist die gewaltige Explosion der studentischen Proteste den finanziellen Kürzungen der Minderheitenorientierten SEEK- und College Discovery Programme geschuldet.

4.2. Strukturanpassung: Wachstum im ‘go-slow’-Tempo (1961-1969)

Das Ziel Open Admissions sollte innerhalb von ca. 10 Jahren nach und nach erreicht werden, wobei parallel die organisationsstrukturellen Kapazitäten für die Aufnahme dieser

Studentenmengen konsequent entwickelt werden sollte.

1. Zulassungszahlen

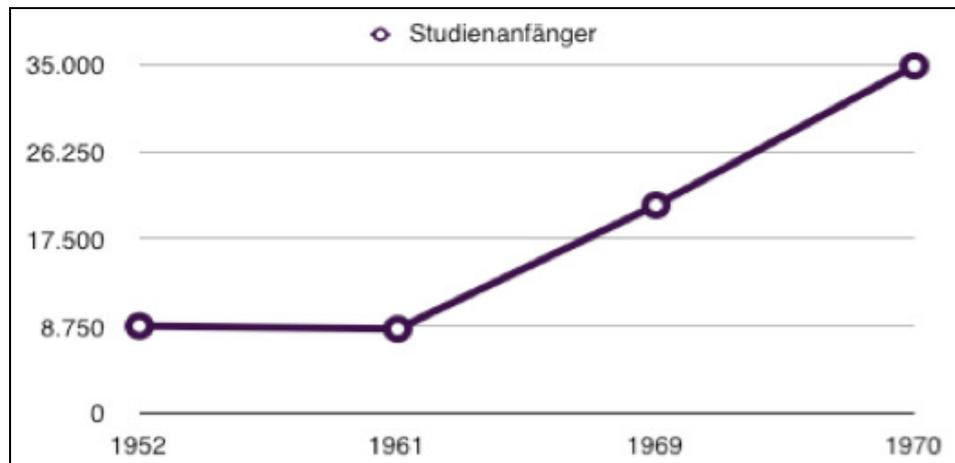


Abbildung 2: Dynamik der Einschreibungen; Datenquelle: Karabel (1982)

In dem Zeitraum zwischen 1961 und 1969 hat sich die Zahl der Einschreibungen verdoppelt (wie man der Abbildung 2 entnehmen kann), zum größten Teil aufgrund der Erweiterung der von der Stadt New York und auf dem Landesebene finanzierten "Hilfsprogramme" wie SEEK oder College Discovery. Zum Jahr 1970 (das erste Jahr des "Open Admissions") haben sich die Zahlen der Studienanfänger innerhalb eines Jahres verdoppelt. Das gleicht die gesamte achtjährige Entwicklung vorher aus.

2. Struktureller Wachstum

Aus folgender Darstellung kann man die Dynamik des institutionellen Wachstums von CUNY entnehmen. Ca. 53% aller Einrichtungen sind in der Zeit von 1961 bis 1970 entstanden.

Nr.	Name	Jahr	Typ
1.	City College	1847	Senior colleges
2.	Hunter College	1870	Senior colleges
3.	Brooklyn College	1930	Senior colleges
4.	Queens College	1937	Senior colleges
5.	New York City College of Technology	1946	Hybrid colleges
6.	College of Staten Island	1955	Hybrid colleges
7.	Bronx Community College	1957	Community college
8.	Queensborough Community College	1958	Community colleges
9.	CUNY Graduate Center	1961	Graduate and professional schools
10.	Kingsborough Community College	1963	Community colleges

11.	Borough of Manhattan Community College	1963	Community colleges
12.	John Jay College of Criminal Justice	1964	Hybrid colleges
13.	York College	1966	Senior colleges
14.	Baruch College	1968	Senior colleges
15.	Lehman College	1968	Senior colleges
16.	Medgar Evers College	1968	Hybrid colleges
17.	LaGuardia Community College	1968	Community colleges
18.	Hostos Community College	1970	Community colleges
19.	CUNY Law School	1983	Graduate and professional schools

Abbildung 3: Einzelne Bestandteile der City University of New York mit dem Gründungsjahr;
Quelle: www.cuny.edu

3. Programme für Hochschulintegration

Schon Mitte der sechziger Jahre werden am City College besondere, "minderheitenorientierte" Einschreibungsverfahren und Studienprogramme eingeführt. So wurden zum Beispiel in das Programm "College Discovery" in den Jahren 1964 und 1965 760 Studenten eingeschrieben, darunter 40% Schwarze und etwa 25% Puertoricaner. Außerdem wurde (von dem Gesetzgeber) das SEEK-Programm (Search for Education, Elevation and Knowledge) eingerichtet, woran in dem Jahr 1967 1.256 Studenten teilnahmen (Rosen et. al. 1973: 60, zitiert in: Karabel 1982: 43). Dazu kam noch das Programm "Top 100 Scholars Programm" zur Förderung begabter Studenten (ungeachtet des Notendurchschnitts). Durch dieses Programm hat die Universität zusätzlich noch 154 Studenten gewonnen, von denen 72% Schwarze oder Puertoricaner waren (Wechsler 1977: 275-280, zitiert in: Karabel 1982: 43).

Studenten des SEEK waren, nach dem Ausdruck von Aktivisten Ron McGuire, eine Art "Trojanisches Pferd" in der universitären Zitadelle, weil ausgerechnet sie diejenigen waren, die später eine Schlüsselrolle bei der Organisation der studentischen Proteste gespielt haben.¹ Ihre Effizienz und Stärke könnte man damit erklären, dass sie bei den Protesten "aus dem inneren" der Organisation agierten und mit ihrer inneren Struktur und ihren Kommunikationswegen vertraut waren.

5. Open Admissions: "Schutzgürtel" aus Community Colleges

Daten auf der Abbildung 4, aus den „Enrolment reports“ des Office of Institutional Research and Assessment der City University of New York geben eine detailliertere Auskunft über die Dynamik der Studierendenzahlen über die Jahre 1962 bis 1970 (das erste Jahr der „Open Admissions“).

¹ <http://leftspot.com/blog/?q=cunystuggle>

Spring Semester (Total Enrollment)

1962	n/a
1966	133,417
1967	136,603
1968	150,847
1969	169,227
1970	199,417

Fall Semester (Total Enrollment)

1962	113,818
1966	144,230
1967	154,293
1968	n/a
1969	172,726
1970	197,664

Abbildung 4: Einschreibungszahlen vor und nach der "offenen Zulassung"; Quelle: Office of Institutional Research and Assessment, Enrollment Reports (1967-1972)

Mit solch einer rasanten Erweiterung (wie oben skizziert), hat die Universität eine Studierendenschaft erworben, die zum Teil eine sehr schwache Vorbereitung für das College aufwies. Darauf reagierte die Universität mit einem differenzierten Zulassungsverfahren, das einerseits jedem Oberschulabsolventen einen Studienplatz garantierte und andererseits die Wahlmöglichkeiten der Studierenden bei der Auswahl der Colleges eingrenzte.

These: Die Einführung von Open Admissions hat zu einem differenzierten Wachstum der Universität geführt, wo der Bereich der zweijährigen Community Colleges sich stärker erweitert hat, als der Bereich der vierjährigen Liberal Arts Colleges.

Alle Studieninteressenten undifferenziert aufzunehmen hätte entweder eine kritische Senkung des Standards der Lehre oder höhere Studienabbruchraten bedeutet. Die Entwicklung des Verfahrens war ein Kompromiss zwischen mehreren daran beteiligten "Interessengruppen": "The process began with the establishment of a broadly representative Commission on Admissions and ended with numerous consultations and public hearings involving over 130 Individuals representing more than 80 organizations" (Minutes of proceedings, 12. November, 1969: 286).

Nach diesem System wurden alle Studierende in eine von 10 "Zulassungsgruppen" eingeteilt, wobei einerseits Ihre Leistung in Form eines "Ranks" innerhalb ihrer Schulklasse berücksichtigt wurde und andererseits die Schulnote (so genanntes "High School Average"). Nach dieser Regelung konnten die Leistungsstärksten 50% der Schulklasse in ein Liberal Arts College eingeschrieben werden, und die unteren 50% waren den zweijährigen Community Colleges zugewiesen (Ibid.: 287).

Diese Art, die Zulassung zu gestalten, hat die Universität von einer unregulierten Überschwemmung mit unvorbereiteten Studenten gerettet. Die City University hat damit insoweit auf die politischen Anforderungen reagiert, wie es ihren institutionellen Interessen entsprach.

Das eigentliche Ziel der studentischen Proteste war, die Aufgabe der Umsetzung der sozialen Gerechtigkeit an die Universität zu übertragen. Die Universität könnte diese Aufgabe aber nur als Teileffekt der Politik der offenen Zulassung erfüllen. Die eigentlichen "Gewinner" der offenen Zulassung sind nicht die Minderheiten geworden, sondern Arbeiterkinder der weissen christlichen Arbeiterklasse (Karabel 1982). Ein zweiter Effekt war die Herausbildung einer "semi-segregierten" Universität, "in which some campuses became virtually all-Black and/or Latino, while others remained predominantly white as a consequence of giving the (usually white) higher ranking students preference in choosing their school."²

Mit der Einführung von Open Admissions im Herbst 1970 hat die City University of New York ein ungleichmässiges Wachstum erzielt. Vor allem waren die zweijährigen Community Colleges überfüllt. Diesem strukturellen Effekt, der aus der Reaktion der Universität auf die gesellschaftlichen und politischen Anforderungen resultierte, wurde schon zur damaligen Zeit eine spezifische Funktionalität zugeschrieben: "In fact, however, junior colleges create a "situation of structured failure" which "cools out" the aspirations of the predominantly working class and third-world student body for B.A. and professional job, and channels them into subordinate service, sales and clerical jobs" (Trimberger: 1973, 3).

6. Fazit

Als Folge der Politik der "Open Admissions" war das Profil von City University of New York innerhalb von weniger als 10 Jahren völlig verändert. Das Ziel dieser Arbeit war es, etwas Licht in das Dunkel der Voraussetzungen, Bedingungen und Folgen des universitären Wachstums zu bringen. Die konventionellen soziologischen Analysen setzten bei dem Fall der City University of New York bei der Erforschung der gesellschaftlichen Machtverhältnisse an. Eine Aufgabe dieser Arbeit war also, diese Sichtweise auf das historische Ereignis durch eine stärkere organisationssoziologische Perspektive zu relativieren und zu vervollständigen.

Die politische Situation in New York in dieser Zeit war sehr durch die Proteste gegen Rassendiskriminierung aufgeheizt. Die erhöhte Aufmerksamkeit der Politik war als Folge auf die Universität als Ort der Zukunftschancen und damit als ein politisches Instrument gerichtet. Die überwiegend "weiße" City University wird nicht nur mit einer Legitimitätskrise, sondern auch mit stagnierenden Einschreibungszahlen und sinkender Qualität der Bewerber konfrontiert und entscheidet sich für eine massive Wachstumsstrategie in der Situation günstiger politischen Rahmenbedingungen. Als Wachstumsstrategie bezeichnet wird das Größenwachstum der Universität als Folge ihrer Sozialpolitik und andererseits die Bemühungen um die Aufrechterhaltung des Niveaus der Lehre durch Ausbau der Lehrkapazitäten und intensive Arbeit mit den schwächer vorbereiteten Studierenden.

In dieser schwierigen politischen Situation entwickelt die Universität also eine Wachstumsstrategie, die ihre Existenz als Institution der Hochschulbildung nicht unmittelbar gefährdete, aber gleichzeitig auch (als Teileffekt des Wachstums) die ethnische Integration der Hochschule gefördert und dadurch die Proteste absorbiert hat.

Als eine Reaktion auf das Größenwachstum war für die Universität eine interne Differenzierung unvermeidlich, die doch unter dem Kriterium der Leistung stattfand und zwangsläufig die in der Gesellschaft verankerten hartnäckigen diskriminierenden Verhältnisse widerspiegelte.

² <http://cunyhistory.tripod.com/thehistoryofcitycollege19691999/id1.html>

Literatur

1. Banfield, Edward C. (1961): Political influence, Glencoe, Free Press.
2. Bellush, Jewel; David, Stephen M. (1971): Race and Politics in New York City, New York, Praeger Publishers.
4. Clark, Burton (1983): The Higher Education System. Academic organisation in Cross-National Perspective, Berkeley, LA, London, University of California Press.
5. Glazer, Nathan City College, S. 71-98, in (1973): Riesman, Stadtman, Academic Transformation. Seventeen institutions under pressure, The Cargenie Foundation.
6. Roff, Sandra Shoiock; Cucciara, Anthony M. (2000): From the Free Academy to CUNY, New York, Fordham University Press.
7. Karabel, Jerome (1981): The Politics of Structural Change in American Higher Education: The Case of Open Admissions at the City University of New York. [Report from the] Project on Politics and Inequality in American Higher Education.
8. Karabel, Jerome (1984): Status-Group Struggle, Organizational Interests, and the Limits of Institutional Autonomy: The Transformation of Harvard, Yale, and Princeton, 1918-1940. In: Theory and Society, Vol. 13, No. 1, pp. 1-40.
9. Karabel, Jerome (2005): How Affirmative Action Took Hold at Harvard, Yale, and Princeton. In: The Journal of Blacks in Higher Education, No. 48, pp. 58-77.
10. Luhmann, Niklas(1972) Funktionen und Folgen formaler Organisation. Berlin: Duncker&Humblot.
11. Luhmann, Niklas (1992): Universität als Milieu. Bielefeld: Haux.
12. Luhmann, Niklas (2000): Organisation und Entscheidung. Opladen: Westdt. Verl.
13. Miller, Theresa M. (1972): The Open Door versus the Revolving Door. In: The Journal of Higher Education, Vol. 43, No. 8, pp. 636-645.
14. Meyers, Bart (1997): The CUNY Wars. In: Social Text, No. 51, Academic Labor, pp. 119-130.
15. Olkin, Ingram (1987): A Conversation mit Albert H.Bowker. In: Statistical Science, Vol.2, No.4, pp. 472-483.
16. Roff, Sandra Shoiock; Cucciara, Anthony M. (2000): From the Free Academy to CUNY. New York: Fordham University Press.
17. Rosen, David; Brunner, Seth und Fauler, Steve (1973): Open Admissions: The Promise and Lie of Open Access to American Higher Education. Student Committee of the Study Commission on Undergraduate Education and the Education of Teachers, University of Nebraska.

18. Schwenkel, Bötzel (2006): Auf Wachstumskurs. Erfolg durch Expansion und Effizienzsteigerung. Hamburg: Springer.
19. Stock, Manfred (2003): Hochschulexpansion in komparativer Perspektive. In: die Hochschule, Jg.2, 2003, S. 144-157.
20. Trimberger, Ellen Kay (1973): Open Admissions: A New Form Of Tracking? In: Critical Sociology, Vol. 4, No. 29, pp. 29-43.
21. «The State of the College», The City College Alumnus, June 1967.
22. Education: Open Admissions: American Dream or Disaster? In: Times, Monday, Oct.19, 1970.
23. Wechsler, Harold S. (1977): The Qualified Student. New York: John Wiley & Sons.

Materialien

1. Minutes of Board of Trustees of CUNY (ex-“Board of Higher Education”), Jahre 1969, 1970.

<http://policy.cuny.edu/toc/btm/>

2. Office of Institutional Research and Assessment, Enrollment Reports. 1967-1972.

<http://owl.cuny.edu:7778/portal/page/portal/oira/Data%20Book%20Archives>

Internet-Quellen

1. Renfro, Sally and Allison Armour-Garb Open Admissions and remedial education at the City University of New York. Archives of Rudolph W. Giuliani, 107th Mayor, 1999.

<http://www.nyc.gov/html/records/rwg/cuny/html/admissions.html>

2. The History of the City College of New York: 1969-1999.

<http://cunyhistory.tripod.com/thehistoryofcitycollege19691999/id1.html>

3. The Struggle at CUNY: Open Admissions and Civil Rights - by Ron McGuire, 1992.

<http://leftspot.com/blog/?q=cunystuggle>