



Eduard Klein

BILDUNGSKORRUPTION IN RUSSLAND UND DER UKRAINE

*Eine komparative Analyse der Performanz staatlicher Antikorruptionsmaßnahmen
im Hochschulsektor am Beispiel universitärer Aufnahmeprüfungen*

Mit einem Vorwort von Heiko Pleines

ibidem

General Editor: Andreas Umland,
Institute for Euro-Atlantic Cooperation, Kyiv, umland@stanfordalumni.org

Commissioning Editor: Max Jakob Horstmann,
 London, mjh@ibidem.eu

EDITORIAL COMMITTEE*

DOMESTIC & COMPARATIVE POLITICS

Prof. **Ellen Bos**, *Andrássy University of Budapest*
 Dr. **Ingmar Bredies**, *FH Bund, Brühl*
 Dr. **Andrey Kazantsev**, *MGIMO (U) MID RF, Moscow*
 Prof. **Heiko Pleines**, *University of Bremen*
 Prof. **Richard Sakwa**, *University of Kent at Canterbury*
 Dr. **Sarah Whitmore**, *Oxford Brookes University*
 Dr. **Harald Wydra**, *University of Cambridge*

SOCIETY, CLASS & ETHNICITY

Col. **David Glantz**, *“Journal of Slavic Military Studies”*
 Dr. **Marlène Laruelle**, *George Washington University*
 Dr. **Stephen Shulman**, *Southern Illinois University*

POLITICAL ECONOMY & PUBLIC POLICY

Prof. em. **Marshall Goldman**, *Wellesley College, Mass.*
 Dr. **Andreas Goldthau**, *Central European University*
 Dr. **Robert Kravchuk**, *University of North Carolina*
 Dr. **David Lane**, *University of Cambridge*
 Dr. **Carol Leonard**, *Higher School of Economics, Moscow*
 Dr. **Maria Popova**, *McGill University, Montreal*

ADVISORY BOARD*

Prof. **Dominique Arel**, *University of Ottawa*
 Prof. **Jörg Baberowski**, *Humboldt University of Berlin*
 Prof. **Margarita Balmaceda**, *Seton Hall University*
 Dr. **John Barber**, *University of Cambridge*
 Prof. **Timm Beichelt**, *European University Viadrina*
 Dr. **Katrin Boeckh**, *University of Munich*
 Prof. em. **Archie Brown**, *University of Oxford*
 Dr. **Vyacheslav Bryukhovetsky**, *Kyiv-Mohyla Academy*
 Prof. **Timothy Colton**, *Harvard University, Cambridge*
 Prof. **Paul D’Anieri**, *University of Florida*
 Dr. **Heike Dörrenbächer**, *Friedrich Naumann Foundation*
 Dr. **John Dunlop**, *Hoover Institution, Stanford, California*
 Dr. **Sabine Fischer**, *SWP, Berlin*
 Dr. **Geir Flikke**, *NUPI, Oslo*
 Prof. **David Galbreath**, *University of Aberdeen*
 Prof. **Alexander Galkin**, *Russian Academy of Sciences*
 Prof. **Frank Golczewski**, *University of Hamburg*
 Dr. **Nikolas Gvosdev**, *Naval War College, Newport, RI*
 Prof. **Mark von Hagen**, *Arizona State University*
 Dr. **Guido Hausmann**, *University of Munich*
 Prof. **Dale Herspring**, *Kansas State University*
 Dr. **Stefani Hoffman**, *Hebrew University of Jerusalem*
 Prof. **Mikhail Ilyin**, *MGIMO (U) MID RF, Moscow*
 Prof. **Vladimir Kantor**, *Higher School of Economics*
 Dr. **Ivan Katchanovski**, *University of Ottawa*
 Prof. em. **Andrzej Korbonski**, *University of California*
 Dr. **Iris Kempe**, *“Caucasus Analytical Digest”*
 Prof. **Herbert Küpper**, *Institut für Ostrecht Regensburg*
 Dr. **Rainer Lindner**, *CEEER, Berlin*
 Dr. **Vladimir Malakhov**, *Russian Academy of Sciences*

FOREIGN POLICY & INTERNATIONAL AFFAIRS

Dr. **Peter Duncan**, *University College London*
 Prof. **Andreas Heinemann-Grüder**, *University of Bonn*
 Dr. **Taras Kuzio**, *Johns Hopkins University*
 Prof. **Gerhard Mangott**, *University of Innsbruck*
 Dr. **Diana Schmidt-Pfister**, *University of Konstanz*
 Dr. **Lisbeth Tarlow**, *Harvard University, Cambridge*
 Dr. **Christian Wipperfurth**, *N-Ost Network, Berlin*
 Dr. **William Zimmerman**, *University of Michigan*
HISTORY, CULTURE & THOUGHT
 Dr. **Catherine Andreyev**, *University of Oxford*
 Prof. **Mark Bassin**, *Södertörn University*
 Prof. **Karsten Brüggemann**, *Tallinn University*
 Dr. **Alexander Etkind**, *University of Cambridge*
 Dr. **Gasan Gusejnov**, *Moscow State University*
 Prof. em. **Walter Laqueur**, *Georgetown University*
 Prof. **Leonid Luks**, *Catholic University of Eichstaett*
 Dr. **Olga Malinova**, *Russian Academy of Sciences*
 Prof. **Andrei Rogatchevski**, *University of Tromsø*
 Dr. **Mark Tauger**, *West Virginia University*

Dr. **Luke March**, *University of Edinburgh*
 Prof. **Michael McFaul**, *Stanford University, Palo Alto*
 Prof. **Birgit Menzel**, *University of Mainz-Germersheim*
 Prof. **Valery Mikhailenko**, *The Urals State University*
 Prof. **Emil Pain**, *Higher School of Economics, Moscow*
 Dr. **Oleg Podvintsev**, *Russian Academy of Sciences*
 Prof. **Olga Popova**, *St. Petersburg State University*
 Dr. **Alex Pravda**, *University of Oxford*
 Dr. **Erik van Ree**, *University of Amsterdam*
 Dr. **Joachim Rogall**, *Robert Bosch Foundation Stuttgart*
 Prof. **Peter Rutland**, *Wesleyan University, Middletown*
 Prof. **Marat Salikov**, *The Urals State Law Academy*
 Dr. **Gwendolyn Sasse**, *University of Oxford*
 Prof. **Jutta Scherrer**, *EHESS, Paris*
 Prof. **Robert Service**, *University of Oxford*
 Mr. **James Sherr**, *RIIA Chatham House London*
 Dr. **Oxana Shevel**, *Tufts University, Medford*
 Prof. **Eberhard Schneider**, *University of Siegen*
 Prof. **Olexander Shnyrkov**, *Shevchenko University, Kyiv*
 Prof. **Hans-Henning Schröder**, *SWP, Berlin*
 Prof. **Yuri Shapoval**, *Ukrainian Academy of Sciences*
 Prof. **Viktor Shnirelman**, *Russian Academy of Sciences*
 Dr. **Lisa Sundstrom**, *University of British Columbia*
 Dr. **Philip Walters**, *“Religion, State and Society”, Oxford*
 Dr. **Zenon Wasyliv**, *Ithaca College, New York State*
 Dr. **Lucan Way**, *University of Toronto*
 Dr. **Markus Wehner**, *“Frankfurter Allgemeine Zeitung”*
 Dr. **Andrew Wilson**, *University College London*
 Prof. **Jan Zielonka**, *University of Oxford*
 Prof. **Andrei Zorin**, *University of Oxford*

* While the Editorial Committee and Advisory Board support the General Editor in the choice and improvement of manuscripts for publication, responsibility for remaining errors and misinterpretations in the series' volumes lies with the books' authors.

Soviet and Post-Soviet Politics and Society (SPPS)

ISSN 1614-3515

Founded in 2004 and refereed since 2007, SPPS makes available affordable English-, German-, and Russian-language studies on the history of the countries of the former Soviet bloc from the late Tsarist period to today. It publishes between 5 and 20 volumes per year and focuses on issues in transitions to and from democracy such as economic crisis, identity formation, civil society development, and constitutional reform in CEE and the NIS. SPPS also aims to highlight so far understudied themes in East European studies such as right-wing radicalism, religious life, higher education, or human rights protection. The authors and titles of all previously published volumes are listed at the end of this book. For a full description of the series and reviews of its books, see www.ibidem-verlag.de/red/spps.

Editorial correspondence & manuscripts should be sent to: Dr. Andreas Umland, Institute for Euro-Atlantic Cooperation, vul. Volodymyrska 42, off. 21, UA-01030 Kyiv, Ukraine

Business correspondence & review copy requests should be sent to: *ibidem* Press, Leuschnerstr. 40, 30457 Hannover, Germany; tel.: +49 511 2622200; fax: +49 511 2622201; spps@ibidem.eu.

Authors, reviewers, referees, and editors for (as well as all other persons sympathetic to) SPPS are invited to join its networks at www.facebook.com/group.php?gid=52638198614 www.linkedin.com/groups?about=&gid=103012 www.xing.com/net/spps-ibidem-verlag/

Recent Volumes

- 169 *Rudolf Wolters*
Spezialist in Sibirien
Faksimile der 1933 erschienenen
ersten Ausgabe
Mit einem Vorwort von Dmitrij Chmel'nizki
ISBN 978-3-8382-0515-1
- 170 *Michal Vít, Magdalena M. Baran (eds.)*
Transregional versus National Perspectives on
Contemporary Central European History
Studies on the Building of Nation-States and Their
Cooperation in the 20th and 21st Century
With a foreword by Petr Vágner
ISBN 978-3-8382-1015-5
- 171 *Philip Gamaghelyan*
Conflict Resolution Beyond the
International Relations Paradigm
Evolving Designs as a Transformative Practice
in Nagorno-Karabakh and Syria
With a foreword by Susan Allen
ISBN 978-3-8382-1057-5
- 172 *Maria Shagina*
Joining a Prestigious Club
Cooperation with Europarties and
Its Impact on Party Development in Georgia, Moldova,
and Ukraine 2004–2015
With a foreword by Kataryna Wolczuk
ISBN 978-3-8382-1084-1
- 173 *Alexandra Cotofana, James M. Nyce (eds.)*
Religion and Magic
in Socialist and Post-Socialist Contexts II
Baltic, Eastern European, and Post-USSR Case Studies
ISBN 978-3-8382-0990-6
- 174 *Barbara Kunz*
Kind Words, Cruise Missiles, and Everything
in Between
The Use of Power Resources in U.S. Policies towards Po-
land, Ukraine, and Belarus
1989–2008
With a foreword by William Hill
ISBN 978-3-8382-1065-0
- 175 *Eduard Klein*
Bildungskorruption in Russland und der Ukraine
Eine komparative Analyse der Performanz staatlicher An-
tikorruptionsmaßnahmen im Hochschulsektor am Beispiel
universitärer Aufnahmeprüfungen
Mit einem Vorwort von Heiko Pleines
ISBN 978-3-8382-0995-1

Eduard Klein

BILDUNGSKORRUPTION IN RUSSLAND UND DER UKRAINE

Eine komparative Analyse der Performanz staatlicher
Antikorruptionsmaßnahmen im Hochschulsektor am Beispiel
universitärer Aufnahmeprüfungen

Mit einem Vorwort von Heiko Pleines

ibidem-Verlag
Stuttgart

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Coverabbildung: © Shelby Steward. Quelle: Flickr. Lizenziert unter CC BY 2.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/>)

Diese Veröffentlichung lag dem Promotionsausschuss Dr. phil der Universität Bremen als Dissertation vor.

Gutachter: Prof. Dr. Heiko Pleines
Gutachter: Prof. Dr. Rainer Dombois

Das Kolloquium fand am 18.08.2016 statt.

∞

Gedruckt auf alterungsbeständigem, säurefreiem Papier
Printed on acid-free paper

ISSN: 1614-3515

ISBN-13: 978-3-8382-6995-5

© *ibidem*-Verlag
Stuttgart 2018

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und elektronische Speicherformen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

All rights part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of the publisher. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	7
Abbildungsverzeichnis	9
Abstract	11
Vorwort	13
1 Einleitung	21
1.1 Gliederung	26
1.2 Forschungsstand	28
1.3 Erkenntnisinteresse und Relevanz	45
1.4 Methoden und empirische Basis	49
1.5 Hinweise zur Transliteration und Schreibweise	55
2 Korruption im interdisziplinären Spannungsfeld zwischen sozialer Beziehung, rationaler Handlung und informeller Institution	57
2.1 Definition von Bildungskorruption	58
2.2 Korruption als „soziale Beziehung“ im Mehr-Ebenen-Modell	64
2.3 Korruption als Principal-Agent-Modell	76
2.4 Korruption als Rational-Choice-basierter Neoinstitutionalismus	88
2.5 Zusammenfassung und Zusammenführung der Theoriestränge	102
3 Die Hochschulsysteme Russlands und der Ukraine im Spiegel von Bildungskrise und Bildungskorruption	107
3.1 Bildungspolitischer Kontext: Russland	107
3.2 Bildungspolitischer Kontext: Ukraine	116
3.3 Ursachen der Bildungskorruption	123
3.3.1 Ökonomische Faktoren	123
3.3.2 Institutionelle Faktoren	128
3.3.3 Historische, soziokulturelle und normative Faktoren	139
3.4 Ausmaß der Bildungskorruption	151
3.5 Formen der Bildungskorruption	162
3.5.1 Intransparente Zulassungssysteme als Nährboden für Korruption	162

3.5.2	Korruptionsformen im Rahmen der Hochschulzulassung	168
3.6	Folgen der Bildungskorruption	181
3.7	Zusammenfassung	186
4	Fallstudie Russland	189
4.1	Der Einfluss externer Akteure auf die russische Bildungspolitik	190
4.2	Konsolidierung und Modernisierung des russischen Hochschulsystems.....	194
4.3	Antikorruptionsbemühungen im russischen Hochschulsektor	199
4.4	Implementierung des Staatlichen Einheitsexamens EGE	205
4.4.1	Zur Idee eines Einheitsexamens als Mittel der Korruptionsbekämpfung.....	205
4.4.2	Widerstand gegen das EGE.....	213
4.4.3	Landesweite Einführung.....	217
4.5	Informelle Praxen und Korruption nach Einführung des EGE	223
4.5.1	Die neue Rolle der Repetitoren und Vorbereitungskurse.....	223
4.5.2	Korruption im Rahmen hochschulinterner Aufnahmeprüfungen.....	226
4.5.3	Bestechung hochrangiger Beamter aus Verwaltung, Bildung und Politik.....	228
4.5.4	„Tote Seelen“	235
4.5.5	Lehrer und Studierende legen im Auftrag der Schüler das EGE ab.....	237
4.5.6	Manipulation der Notenskala: schwache Kontrolle oder inoffizielle Bildungspolitik?	239
4.5.7	Problemregion Nordkaukasus? Massenhafte Korruption und „EGE-Tourismus“	243
4.5.8	Verwendung technischer Hilfsmittel	246
4.5.9	Olympiaden, geförderte Aufnahme und Bewerber mit Privilegien	247
4.6	Die Einführung des EGE – ein Erfolg?	252
4.6.1	Das EGE aus der Sicht der Bevölkerung	253
4.6.2	EGE 2014: geglückter Neustart?	260

4.7 Zusammenfassung und Ausblick.....	267
5 Fallstudie Ukraine	273
5.1 Zulassungsprojekt der International Renaissance Foundation	274
5.1.1 Institutioneller Aufbau der Testinfrastruktur	280
5.1.2 Die Pilotphase des Testing Technologies Center	284
5.2 Die Orange Revolution als <i>window of opportunity</i>	288
5.2.1 Der politische Wille des Präsidenten und seiner Bildungsminister	289
5.2.2 Politische Partizipation und die „Geburt der Zivilgesellschaft“ ...	296
5.3 Implementierung des Externen Unabhängigen Examens ZNO	304
5.3.1 Das Ukrainische Zentrum zur Evaluation der Bildungsqualität UCEQA	304
5.3.2 Organisation des Testzentrums und Prozedur des Examens	308
5.3.3 Landesweite Einführung.....	312
5.3.4 Unabhängige zivilgesellschaftliche Kontrolle	315
5.4 Die Ukrainian Standardized External Testing Initiative USETI	318
5.4.1 Entstehung	318
5.4.2 Arbeitsschwerpunkte	323
5.4.3 Kooperation mit ukrainischen und internationalen Akteuren	328
5.5 Bruch mit der Reformpolitik nach der Präsidentschaftswahl 2010... 331	
5.5.1 Die reaktionäre Wende unter Bildungsminister Tabačnyk	331
5.5.2 Unterminierung des ZNO	335
5.5.3 Der Umgang mit Bildungskorruption unter Tabačnyk	338
5.6 Informelle Praxen und Korruption nach Einführung des ZNO	341
5.6.1 Schulabschlusszeugnis.....	342
5.6.2 Schulolympiaden.....	344
5.6.3 Nachwuchswettbewerbe der Jungen Akademie der Wissenschaften.....	347
5.6.4 Bewerber mit Privilegien	348
5.6.5 Zusätzliche Eignungs- und Auswahlprüfungen	351
5.6.6 Vorbereitungsseminare der Hochschulen	354

5.6.7	Geförderte Aufnahme.....	355
5.6.8	Immatrikulationsphase und Nachrückverfahren.....	356
5.6.9	Anfechtung der ZNO-Ergebnisse.....	360
5.7	Die Bilanz der Zulassungsreform.....	361
5.7.1	Rückgang der Korruption.....	361
5.7.2	Gesellschaftliche Akzeptanz des ZNO.....	369
5.7.3	Schaffung eines objektiven, fairen und effektiven Zulassungsprozesses.....	375
5.8	Der Konflikt um die Rolle des ZNO im neuen Hochschulgesetz.....	381
5.8.1	Das ZNO in den Gesetzesinitiativen.....	389
5.8.2	Der Euromaidan und die Folgen für Hochschulgesetz und ZNO.....	394
5.9	Zusammenfassung und Ausblick.....	397
6	Zusammenfassung und Vergleich der Fallstudien.....	401
6.1	Ausgangslage und gesellschaftspolitischer Kontext.....	401
6.2	Reformziele.....	409
6.3	Implementierungsprozess.....	410
6.4	Reformoutput.....	413
6.5	Reformoutcomes.....	414
6.5.1	Korruptionsbekämpfung.....	415
6.5.2	Verbesserung des Hochschulzugangs.....	417
6.5.3	Akzeptanz der Reformen.....	419
6.6	Effizienz und Effektivität der Reformen.....	421
6.7	Herausforderungen und Ausblick.....	423
7	Diskussion der Forschungsergebnisse.....	427
7.1	Was macht Antikorruption erfolgreich? Implikationen der Ergebnisse für die Praxis.....	436
7.2	Forschungsausblick.....	446
8	Anhang: Liste der Interviews.....	449
9	Literaturverzeichnis.....	451

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Determinanten von Korruption.....	31
Tabelle 2:	Typologie von Bildungskorruption.....	63
Tabelle 3:	Mikro- und Makro-Moral.....	73
Tabelle 4:	Kennziffern des russischen Hochschulsystems.....	113
Tabelle 5:	Staatliche Hochschulausgaben in % des BIP, 1992-1998.....	114
Tabelle 6:	Bildungs- und Hochschulausgaben der Ukraine 1995-2012.....	118
Tabelle 7:	Lohnentwicklung im Bildungssektor der Ukraine, 1996-2001.....	119
Tabelle 8:	Kennzahlen des ukrainischen Hochschulsektors ..	120
Tabelle 9:	Monatlicher Durchschnittsverdienst im russischen Hochschulsektor.....	124
Tabelle 10:	Kennziffern zu Korruption im russischen Hochschulsektor, 2001-2010.....	158
Tabelle 11:	Abiturienten in Russland, inkl. Medaillisten, 1995-2008 (in Tsd.).....	180
Tabelle 12:	Staatliche Bildungsausgaben der Russischen Föderation, 2000-2009.....	195
Tabelle 13:	Kennzahlen der EGE-Entwicklung, 2001-2004	210
Tabelle 14:	Ausgaben für die Vorbereitung auf das EGE 2008-2012 (in RUB).....	225
Tabelle 15:	Erstsemester 2014/15 an russischen Hochschulen (in Klammern 2013/14).....	249
Tabelle 16:	Wie stehen Sie zur Ablösung der Zulassungsprüfungen durch das EGE?.....	254
Tabelle 17:	Hat sich mit der Einführung des EGE das Ausmaß von Bestechungen, Blat und ähnlichen Verstößen beim Übergang von Schule zur Hochschule verändert?.....	257

Tabelle 18:	Sind Betrug und Manipulation der Ergebnisse beim EGE Einzelfälle oder allgemeine Praxis? (aufgeschlüsselt nach Wohnortgröße).....	259
Tabelle 19:	Geförderte Projekte der IRF zur Einführung des ZNO	288
Tabelle 20:	Kennzahlen zum KONKURS-Internetportal.....	329
Tabelle 21:	Ablauf der Zulassungsphase 2014	356
Tabelle 22:	Anfechtungen der ZNO-Ergebnisse.....	360
Tabelle 23:	Seit 2008 ist das ZNO zentrales Kriterium für die Hochschulzulassung. Befürworten Sie dieses Zulassungssystem? (in %, in grau Prozentsatz der Zielgruppe)	371
Tabelle 24:	Zusammenfassung der Erfolgsindikatoren in Russland und der Ukraine im direkten Vergleich...	444

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Typologie korruptiver Beziehungen	65
Abbildung 2: „Modell zur Erklärung der Konstruktion von Kriminalität“	69
Abbildung 3: Principal-Agent-Client-Modell von Korruption	79
Abbildung 4: Typologie informeller Institutionen	91
Abbildung 5: Mehr-Ebenen-Modell des institutionellen Wandels nach Scott.....	95
Abbildung 6: Korruption in postsowjetischen Gesellschaften	104
Abbildung 7: Verhältnis kostenpflichtiger zu kostenlosen Studienplätzen (1995-2002, in Tsd.).....	110
Abbildung 8: „Gute Bekanntschaft – Garantie für den Erfolg“	144
Abbildung 9: Würden Sie einen inoffiziellen Beitrag für die Hochschulzulassung Ihres Kindes zahlen, wenn Sie die Gelegenheit hätten?.....	149
Abbildung 10: Wie viele Studierende werden durch Bestechung oder Protektion immatrikuliert?	158
Abbildung 11: Organisation des EGE	220
Abbildung 12: Durchschnittliche Bestechung für eine EGE-Prüfung (in RUB).....	234
Abbildung 13: Ist Korruption nach Einführung des EGE gestiegen oder gesunken? (in%).....	258
Abbildung 14: Sind Betrug und Manipulation der Ergebnisse beim EGE Einzelfälle oder allgemeine Praxis? (in %).....	258
Abbildung 15: Civil Society Organisations Sustainability Index 2000-2014 für die Ukraine (blau) und Russland (rot)	301
Abbildung 16: Zeitpunkt der Immatrikulation in ausgewählten Jura-Studiengängen (in %).....	358
Abbildung 17: Erfahrung mit Korruption bei der Studienplatzvergabe	363
Abbildung 18: Erfahrung mit Korruption im Rahmen des ZNO	364
Abbildung 19: In welchen Bereichen ist Korruption an Hochschulen am weitesten verbreitet? (in %, bis zu drei Nennungen)	368
Abbildung 20: Wie verbreitet ist Korruption während des ZNO?	370
Abbildung 21: Vertrauen Sie dem ZNO?	372
Abbildung 22: Der „virtuous circle“ von Antikorruptionsreformen	445

Abstract

Academic Corruption in Russia and Ukraine. A Comparative Analysis of the Performance of Anti-Corruption Measures in the Sphere of University Admissions

After the collapse of the Soviet Union and the political, economic and ideological transformation of the successor states, everyday corruption has become ubiquitous in the post-Soviet region. The education systems were particularly affected. Corruption in higher education has large-scale social repercussions: it weakens the quality of education and has detrimental consequences on economics, politics, ethics and equal opportunities.

This study focuses on the period from 2000 to 2014 and examines and compares patterns of corruption in the sphere of university admissions in Russia and Ukraine. It analyses the anti-corruption effects of standardized admission testing systems, which were introduced 2008 in Ukraine and 2009 in Russia. Despite a similar approach, the reforms had diverse outcomes: Ukraine successfully managed to reduce corruption considerably from the very beginning. This was not the case in Russia, where corruption during admissions persisted for years and decreased only slowly.

Based on an original theoretical framework and extensive qualitative field work – more than 50 respondents were interviewed in both countries – the research offers explanations for the divergent outcomes and discusses the broader implications of the study for the implementation of effective anti-corruption policies in the post-Soviet region and beyond.

Vorwort

Herausforderungen der Korruptionsbekämpfung

Von Heiko Pleines

Ein großer Teil der Literatur zur Korruptionsbekämpfung konzentriert sich auf einfache Maßnahmen zur Reduzierung von Korruption und versucht allgemeingültige Erfolgsrezepte zu erstellen. Die häufig wenig beeindruckende Praxis der Korruptionsbekämpfung zeigt aber, dass einfache Formeln nicht automatisch zum Erfolg führen. Deshalb weist eine zunehmende Zahl von Experten darauf hin, dass die erfolgreiche Durchführung der entsprechenden Maßnahmen vom Willen der Entscheidungsträger und den Kapazitäten der für die Durchführung zuständigen Institutionen abhängt und dass Korruptionsbekämpfung auch unerwünschte Nebenwirkungen haben kann.

Im Hinblick auf die post-sozialistischen Staaten hat Krastev so bereits 1998 argumentiert, dass Medienberichterstattung und öffentliche Debatten über Korruption, die eine Folge der demokratischen und marktwirtschaftlichen Reformen sind, autoritäre Politiker fördern können, die Recht und Ordnung versprechen.¹ Aktuelle Entwicklungen in Ungarn und Polen bestätigen die Einschätzung, dass Korruptionsbekämpfung von populistischen Kräften nicht nur als Wahlkampflogan, sondern auch als Argument zur Einschränkung demokratischer Regeln benutzt werden kann.

In einer neueren Studie zur Korruptionsbekämpfung in Georgien identifiziert di Puppò drei sehr unterschiedliche Interessen der maßgeblich beteiligten Akteure: Zivilgesellschaftliche Organisationen orientieren sich an Fördermöglichkeiten und übernehmen damit die Konzepte und Prioritäten ihrer internationalen Sponsoren. Politiker in Regierungsverantwortung benutzten im georgischen Fall Slogans der Korruptionsbekämpfung als Argument für ihr Projekt der Schaffung eines „neuen“ Staates ohne Korruption. Oppositionspolitiker wiederum forderten im Kontext der Korruptionsbekämpfung vor allem mehr Transparenz und Kontrollen, da diese ihren Einfluss vergrößerten. Di Puppò

¹ Krastev, Ivan (1998): Dancing with anticorruption, East European Constitutional Review No.3, 56-58.

geht außerdem davon aus, dass alle Akteure ihren Erfolg nicht am tatsächlichen Ausmaß der Korruption messen (oder dem, was sie dafür halten), sondern vor allem daran interessiert sind, ob ihr Verständnis von Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Meinung geteilt wird.²

In einem systematischeren Zugang, wie in der Tabelle auf Seite 17 zusammengefasst, lassen sich vier Strategien der Korruptionsbekämpfung unterscheiden, die im Folgenden ausgehend vom zentralen Ziel ihrer Initiatoren vorgestellt werden. Dadurch wird deutlich, dass Korruptionsbekämpfung von sehr unterschiedlichen Akteuren zu verschiedenen Zwecken instrumentalisiert werden kann und dass sich daraus völlig unterschiedliche Maßnahmenpakete und Erfolgsaussichten ergeben.

Das erklärte Ziel der transnationalen Anti-Korruptionsbewegung, die auf der zivilgesellschaftlichen Seite besonders prominent von Transparency International vertreten wird, aber auch auf staatlicher Seite z.B. durch die Konvention der OECD gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger nachhaltig unterstützt wird, ist die Umsetzung von Transparenz und Praktiken guten Regierens zur Förderung des Gemeinwohls. Korruption wird als Diebstahl von Mitteln gesehen, die der Staat nutzen könnte um öffentliche Dienstleistungen zu verbessern und als Perversion von Regeln, die legitime und effiziente Ergebnisse im öffentlichen Interesse sichern sollen. Zentrale Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung konzentrieren sich in diesem Kontext auf Regeln. Die Entwicklung und Durchsetzung klarer Regeln soll die Möglichkeiten für Korruption nachhaltig verringern. Regeln zur Transparenz von Entscheidungsprozessen und zur Rechenschaftspflicht und Kontrolle von Amtsträgern sollen gleichzeitig helfen Korruptionsfälle zu entdecken und strafrechtlich zu verfolgen.

Die Durchsetzung dieser Maßnahmen verlangt nicht zwingend eine altruistische politische Elite, die tatsächlich vorrangig am Gemeinwohl interessiert ist. In Demokratien ist der zentrale institutionelle Anreiz zur Förderung des Gemeinwohls, z.B. auch durch Korruptionsbekämpfung, das Streben nach Unterstützung durch die Wähler. Auch in autoritären Regimen kann es für die

² Di Puppò, Lili (2010): Anti-corruption interventions in Georgia, *Global Crime* 11(2): 220-236.

Machthaber wichtig sein, die Unterstützung der Bevölkerung durch populäre Maßnahmen zu sichern oder im Falle von Protesten zurückzugewinnen. Auch drohende Imageschäden durch internationale Kritik und besonders im Falle finanzschwacher Staaten auch der Wegfall internationaler Fördergelder können ein Motiv für durchgreifende Korruptionsbekämpfung sein.

Korruptionsbekämpfung muss aber nicht auf einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive beruhen. Ein pragmatisches Ziel der politischen Eliten bei der Korruptionsbekämpfung kann die Wiedererlangung der Kontrolle über die eigene Staatsverwaltung sein. Wenn Korruption weitverbreitet ist, dann bedeutet dies, dass die staatliche Verwaltung nicht den Vorgaben der Politik folgt, sondern sich vom meistbietenden Bestechungszahler kaufen lässt. Um die Umsetzung ihrer politischen Entscheidungen zu gewährleisten, muss die Regierung in einer solchen Situation Korruption bekämpfen. Die Strategie der Korruptionsbekämpfung konzentriert sich dann häufig auf Kontrollen und Säuberungen. Ein Kontrollorgan wird geschaffen oder mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet, um die Staatsverwaltung zu überprüfen. Aufgedeckte Korruptionsfälle werden nicht nur geahndet, sondern zur Abschreckung medienwirksam inszeniert.

Diese Art der Korruptionsbekämpfung verbessert selbst im Erfolgsfall nicht zwingend das Gemeinwohl, da die Wiedergewinnung der Kontrolle über die Staatsverwaltung auch nur den Interessen der politischen Eliten dienen kann. Das existierende politische Regime wird hier nicht in Frage gestellt und die politische Elite ist nicht Ziel der Korruptionsbekämpfung.

Ein weiteres Ziel der Initiatoren von Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung kann es sein, Exzesse zu verhindern, ohne Korruption grundsätzlich abschaffen zu wollen. Denn Korruption kann ein Ausmaß erreichen, das alle Aktivitäten abwürgt. In der Wirtschaft können so Investoren zur Aufgabe gezwungen werden. Hier ergeben sich für die politischen Eliten zwei Probleme. Wenn Unternehmen ihre Tätigkeit im Land einstellen, leidet die Wirtschaftspolitik und gleichzeitig entfallen Unternehmen auch als Quelle von Bestechungsgeld. Im Falle der im vorliegenden Buch behandelten Hochschulkorruption gilt eine ähnliche Logik. Wenn die allgemeine Annahme ist, dass Hochschulzeugnisse im Rahmen von Korruption einfach an die Meistbietenden versteigert werden, dann verlieren sie offensichtlich ihren Wert als Beleg vorhandener Qualifikati-

onen. Bildungspolitik wird absurd und gleichzeitig schwindet das Interesse, Zeugnisse durch hohe Bestechungszahlungen zu erwerben. Um eine Hochschulbildung für potenzielle Studierende weiterhin so attraktiv zu machen, dass einerseits das Bildungssystem einigermaßen funktioniert und sich andererseits Bestechung lohnt, muss also durch Korruptionsbekämpfung der Eindruck vermittelt werden, dass es zumindest auch um Bildung und nicht nur um Bestechung geht. Gleichzeitig dürfen die von verschiedenen Instanzen geforderten Bestechungsgelder in der Summe nicht den erwarteten Wert der Hochschulbildung auf dem Arbeitsmarkt übersteigen.

Im Ergebnis beschränkt sich die Korruptionsbekämpfung in so einem Fall auf einen eng begrenzten Bereich, im obigen Beispiel das Hochschulwesen, vielleicht aber auch nur das Verfahren zum Hochschulzugang oder nur ausgewählte Hochschulen, deren Lobby nicht stark genug ist, Kontrollen abzuwenden. Korruptionsbekämpfung ist dabei zu einem großen Teil eine PR-Maßnahme, da das eigentliche Ziel nicht die Abschaffung von Korruption ist, sondern die Änderung der Wahrnehmung. Dabei wird zum einen den „Klienten“ suggeriert, dass sich ein Engagement lohnt, da sich nicht alles nur um Korruption dreht. Zum anderen wird aber auch den zuständigen Mitarbeitern staatlicher Stellen vermittelt, dass Bestechungsforderungen Grenzen haben, damit die Gans, die goldene Eier legt, nicht geschlachtet wird.

Grundsätzlich nicht auf eine Reduzierung von Korruption, sondern auf ihre Instrumentalisierung zielen Strategien der Korruptionsbekämpfung, die sich nur auf (politische) Gegner konzentrieren. In diesem Fall werden Korruptionsfälle heimlich erfasst oder auch konstruiert, um bei Bedarf zur Erpressung oder Diskreditierung verwendet zu werden.

Diese Strategie dient allein der Machtsicherung und setzt eine personalisierte, nicht an rechtsstaatlichen Regeln, sondern an den Interessen der herrschenden Eliten orientierte Funktionsweise von Teilen der Strafverfolgungsbehörden und auch der Justiz voraus. In einem solchen System können einige korrupt sein, weil entsprechende Beweise verschwinden oder vor Gericht abgewiesen werden, während andere bestraft werden, nicht weil sie korrupt sind, sondern weil sie mit den Machthabern im Konflikt sind.

Überblick über Strategien der Korruptionsbekämpfung

Ziel	Maßnahmen	Interessen/Motive
Gemeinwohl	klare Regeln, Rechenschaft und Transparenz	Altruismus Popularität Internationale Akzeptanz
Kontrolle der Staatsverwaltung	hierarchische Kontrollen und Säuberungen	Implementierung politischer Beschlüsse
Vermeidung von Exzessen	Kontrolle und PR: Korruption Grenzen setzen und Image verbessern	Zukünftiges privates Engagement und/oder Bestechungszahlungen sichern
Diskreditierung von Rivalen	Personalisierung: heimliche Überwachung und selektive Strafverfolgung	Machtsicherung

In konkreten Fällen der Korruptionsbekämpfung sind die Interessen der politischen Entscheidungsträger oft nicht eindeutig bestimmbar und können sich auch auf mehrere Ziele gleichzeitig beziehen. Hinzu kommt, dass weitere relevante Akteure, in der Staatsverwaltung, der Wirtschaft oder der Zivilgesellschaft ihre eigenen Interessen und Vorstellungen bezüglich der Korruptionsbekämpfung haben. Diejenigen, die von Korruption profitieren, sei es als Bestechungszahler, der unerlaubte Vorteile erhält, oder als Empfänger, der sich bereichert, bilden eine umso stärkere Lobby je größer das Ausmaß der Korruption ist. Im Ergebnis ist Korruptionsbekämpfung immer eine Auseinandersetzung in einem Geflecht widersprüchlicher Interessen.

Die hier als Buch vorgelegte Dissertation von Eduard Klein befasst sich am Beispiel der Bildungskorruption in Russland und der Ukraine genau mit diesem Aspekt. Das primäre Erkenntnisinteresse ist auf die Möglichkeiten der Korruptionsbekämpfung gerichtet, während der Bildungssektor und konkret die universitären Aufnahmeprüfungen als geeigneter Untersuchungsfall und nicht im Hinblick auf bildungstheoretische Fragestellungen ausgewählt wurden. Dementsprechend bezieht sich der analytische Rahmen der Arbeit, von der Forschungsfrage über den Forschungsstand bis zum theoretischen Ansatz auf die Korruptionsforschung. Der Autor argumentiert zurecht: „Während die Ursachen und Folgen von Korruption bereits seit den 1970er Jahren Gegenstand unzähliger Forschungsarbeiten sind, steht die wissenschaftliche Er-

forschung von Antikorruptionsmaßnahmen noch relativ am Anfang und ist erst in den letzten Jahren in den Fokus des wissenschaftlichen Diskurses gerückt.“

Da die interdisziplinäre Forschung zu einem so vielfältigen Phänomen wie Korruption bereits bei der Frage der Ursachen so ziemlich alle Aspekte gesellschaftlicher Beziehungen aufgegriffen hat, wie auch die von Eduard Klein zum Forschungsstand erstellte Tabelle exemplarisch (und bei Weitem nicht umfassend) verdeutlicht, ist die Frage nach Antikorruptionsmaßnahmen prinzipiell genauso komplex, da sie ja bei jeder der vermuteten Ursachen ansetzen kann. Hier findet Eduard Klein einen gelungenen Ansatz, in dem er die Reform der durch Korruption geprägten universitären Aufnahmeprüfungen in Russland und der Ukraine im Hinblick auf die Erfolge bei der Korruptionsbekämpfung untersucht.

Aufgrund der gemeinsamen sowjetischen Vergangenheit, die das Hochschulwesen und auch die Haltung der Bevölkerung zu Bildung weiterhin prägt, ist die Ausgangssituation in beiden Ländern sehr ähnlich. Gleichzeitig haben beide mit der leicht zeitversetzten Einführung einer einheitlichen, zentral organisierten Zulassungsprüfung eine fast identische Reform durchgeführt, die als eines der erklärten Ziele die Korruptionsbekämpfung hatte. Trotz der sehr ähnlichen Bedingungen war aber die Reform in der Ukraine deutlich erfolgreicher als in Russland. Als zentralen Erklärungsfaktor macht Eduard Klein hier die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Organisationen als Kontrollorgan aus. Damit hat er die Möglichkeit seine Analyse auf einen Aspekt der Korruptionsbekämpfung zu fokussieren.

Da Korruption und auch der Erfolg von Korruptionsbekämpfung aber offensichtlich nicht monokausal zu erklären sind und viele interdependente Prozesse umfassen, ist eine umfangreiche Einbeziehung des Kontextes unverzichtbar. Zu einem so komplexen und schwer fassbaren Thema wie Korruption ist dabei die erforderliche Datensammlung sowohl eine organisatorische als auch eine intellektuelle Herausforderung. Über 50 umfangreiche Interviews, u.a. auch mit zentralen Akteuren der untersuchten Reform, die software-basiert mit Hilfe von 600 Codes erschlossen wurden, stellen einen Kern der Fallstudien dar. Ein zweiter Schwerpunkt ist eine umfangreiche Dokumentenanalyse von Rechtstexten über Stellungnahmen und Erfahrungsbe-

richten zur Reform bis zur Medienberichterstattung. Die Situation des Hochschulwesens wurde zusätzlich mit Hilfe deskriptiver Statistik analysiert und die Haltung der Bevölkerung mit Hilfe von Meinungsumfragen erfasst. Im Fall der Ukraine, wo zivilgesellschaftliche Organisationen am Verfahren beteiligt sind, gelang Eduard Klein sogar eine teilnehmende Beobachtung, indem er als offiziell registrierter Beobachter die Aufnahmeprüfungen an mehreren Testorten begutachtete.

Durch eine intensive Prüfung und Hinterfragung des gesammelten Materials gelingt es Eduard Klein, ein beeindruckend vollständiges und schlüssiges Bild von Korruption im Umfeld der Zulassung zum Hochschulstudium, von der Entstehung der Reformprojekte und von ihrer Implementierung und Wirksamkeit zu entwerfen. Durch eine detaillierte Beschreibung der Vielzahl der informellen bis illegalen Methoden zur Umgehung der offiziellen Zugangsbeschränkungen und das Aufzeigen des Erfindungsreichtums der Akteure bei der Pervertierung neuer Kontrollen, liefert die Dissertation tiefe Einblicke in die Funktionsweise von Korruption, die weit über das Zuweisen eines klaren Ursachenbündels hinausgehen. Die Dissertation vermittelt so ein tiefes Verständnis für den Kontext von Korruption und auch für zentrale Aspekte von Hochschulwesen und Hochschulreform in den beiden Untersuchungsländern. Auf einer abstrakteren Ebene – weitgehend unabhängig vom Länderkontext und Hochschulkontext – demonstrieren die Fallstudien gleichzeitig anschaulich und eindrucklich die Komplexität des Phänomens, die Vielfalt der möglichen Perspektiven und damit auch die Schwierigkeit über eindeutige rechtliche Definitionen und nicht manipulierbare Maßnahmen Korruption zu bekämpfen.

Im Ergebnis leistet Eduard Klein eine sehr differenzierte Analyse, die in ihrer Komplexität weit über das hinausgeht, was zu diesem Thema bisher vorliegt. Es passt zu dieser Darstellungsweise, dass trotz der markant formulierten These von der Zivilgesellschaft als zentralem Erfolgsfaktor am Ende doch ein deutlich differenzierteres Bild steht. In Russland gibt es 2014 einen „Neustart“ mit Fragezeichen und in der Ukraine wurde die Reform nach der Präsidentenwahl von 2010 fast wieder rückgängig gemacht, bevor sie ab 2014 mit neuem Schwung vorangetrieben wurde.

Gleichzeitig erlaubt es der offene Zugang zu den Fallstudien (anstelle einer auf einfache Kausalmechanismen fokussierten Analyse), auch weitere Effekte der Reformen, wie etwa die Frage der sozialen Gerechtigkeit beim Hochschulzugang, mit in den Blick zu nehmen. Dadurch wird deutlich, dass Korruptionsbekämpfung kein Selbstzweck ist und immer weitere Implikationen hat, die sowohl für ein Verständnis der Implementierungsprobleme als auch eine Bewertung des „Erfolges“ mit berücksichtigt werden müssen.

1 Einleitung

„Corruption in education acts as a dangerous barrier to high-quality education and social and economic development. It jeopardises the academic benefits of higher education institutions and may even lead to the reputational collapse of a country’s entire education system“.

(Huguette Labelle, Vorsitzende von Transparency International)

Die vorliegende Arbeit widmet sich zwei Themen von zentraler gesellschaftlicher Bedeutung: Bildung und Korruption. Bildung ist ein wesentlicher Schlüssel für die persönliche und soziale Entwicklung. In der globalisierten Wissensökonomie des 21. Jahrhunderts ist qualitativ hochwertige Bildung ein zentraler Wirtschaftsfaktor, legt gut ausgebildetes Fachpersonal mehr denn je das Fundament für die ökonomische Prosperität eines Staates. An den Hochschulen werden die zukünftigen Eliten und Leistungsträger ausgebildet, die ein funktionierender Staat für seine Wirtschaft, Politik, Justiz sowie im Gesundheits-, Sozial- und Bildungswesen und in vielen weiteren Bereichen benötigt. Neben der Qualifizierung und Vermittlung von Wissen besitzt Bildung die Funktion, gesellschaftliche und kulturelle Werte und Normen zu vermitteln, und macht uns alle letztlich zu den Menschen, die wir sind. Daher stellt der freie Zugang zu Bildung auch ein zentrales Menschenrecht dar und wird in Artikel 26 der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte“ deklariert:

„Jeder hat das Recht auf Bildung. Die Bildung ist unentgeltlich, zum mindesten der Grundschulunterricht und die grundlegende Bildung. Der Grundschulunterricht ist obligatorisch. Fach- und Berufsschulunterricht müssen allgemein verfügbar gemacht werden, und der Hochschulunterricht muss allen gleichermaßen entsprechend ihren Fähigkeiten offenstehen.“³

Korruption ist ein Hindernis für das universelle Recht auf Bildung. Sie beeinträchtigt nicht nur die Qualität der Bildung, sondern unterminiert vor allem auch die individuellen Bildungschancen. Bildung sollte diskriminierungsfrei und für alle gleichermaßen zugänglich sein, d. h. der Zugang sollte nach meritokratischen Kriterien wie Fähigkeit und Leistung erfolgen, und nicht auf

³ Die „Allgemeine Erklärung der Menschenrechte“ findet sich unter www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf, zuletzt geprüft am 29.10.2015.

Grundlage von informellen Absprachen oder Korruption. Die UNO, die den universellen Bildungszugang zu einem zentralen Entwicklungsziel erklärt hat, postuliert in ihrem Programm „Education for All“ (EFA): *„Improvement of governance, including reduction of corruption, is key to achievement of the EFA goals“* (UNESCO 2008, S. 20).

Korruption im Bildungswesen ist, vor allem außerhalb der hochentwickelten Industriestaaten, ein verbreitetes Phänomen mit unterschiedlichen Ausprägungsformen. Die Problematik der Bildungskorruption lässt sich anhand ihrer negativen Auswirkungen verdeutlichen: Bildungskorruption schränkt nicht nur die individuellen Bildungschancen ein, sondern betrifft überproportional oft die schwächsten Gesellschaftsmitglieder: Laut dem Transparency International Global Corruption Barometer 2010 (Transparency International 2010) sind Personen aus einkommensschwachen Schichten doppelt so oft mit Korruption konfrontiert wie Personen aus einkommensstarken Schichten. In Bildungssystemen mit ubiquitärer Korruption werden bereits marginalisierte Schichten weiter an den gesellschaftlichen Rand gedrängt, da sie sich im Gegensatz zu den Eliten weder Studienplätze noch Leistungsnachweise oder Diplome auf informellen Wegen leisten können. Bildungskorruption institutionalisiert und reproduziert soziale Ungleichheiten.

Ein von Korruption durchdrungenes Bildungssystem wirkt sich negativ auf die Qualifizierung breiter Teile der Gesellschaft aus. Korruption untergräbt die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems, da gute Noten nicht mehr für gute Leistungen vergeben werden, sondern gekauft werden können. Dies führt zu einer adversen Elitenselektion und ist langfristig betrachtet ein Hindernis für ökonomischen und gesellschaftlichen Wohlstand und politische Stabilität. Die durch Bildungskorruption verursachten Kosten sind nicht nur monetärer Natur und ihre Folgen somit nur schwer in Zahlen zu messen und auszudrücken. Bildungskorruption kann sogar tödliche Folgen haben: Der ukrainische Arzt Andrij Sljusarčuk war in seiner Heimat sehr populär und behandelte zwei Präsidenten. Nach mehreren tragischen Todesfällen unter seinen Patienten deckte eine Zeitung 2011 auf, dass Sljusarčuk nie Medizin studiert, sondern seinen Hochschulabschluss gekauft hatte. Er hätte niemals als Arzt praktizieren, geschweige denn komplizierte Operationen durchführen dürfen. Ermittlungen ergaben, dass er mindestens 12 Patienten sprichwörtlich „zu Tode

operiert“ hatte. 2014 wurde Sljusarčuk dafür zu einer achtjährigen Gefängnisstrafe verurteilt.

Nicht in jedem Fall hat Bildungskorruption derart tragische Folgen. Dennoch lernen und verinnerlichen Schüler⁴ und Studierende in einer prägenden Sozialisationsphase die ungeschriebenen, informellen gesellschaftlichen Spielregeln und erfahren aus erster Hand, dass sich Korruption für sie auszahlt und in der Regel keine negativen Konsequenzen nach sich zieht. Da von den Studierenden über die Professoren bis zu den politischen Eliten praktisch alle Gesellschaftsschichten an Bildungskorruption beteiligt sind, wird sie als normativer Standard akzeptiert, habitualisiert und institutionalisiert. Einmal verinnerlicht, wird Korruption auch nach dem Ausscheiden aus dem Bildungssystem als legitime Handlungsoption wahrgenommen. Dabei obläge es paradoxerweise gerade den Schulen und Hochschulen, durch Bildungsprogramme, Aufklärung und Vermittlung ethischer und integrier Verhaltensstandards für Korruption zu sensibilisieren und über normative Präventionsmaßnahmen Korruption entgegenzuwirken. Ein korruptes Bildungssystem kann dies nicht leisten, sondern institutionalisiert Korruption im Gegenteil noch.

Die vorliegende Arbeit untersucht Korruption bei der Studienplatzvergabe in Russland und der Ukraine. Das untersuchte Problem war bereits in der Sowjetunion bekannt, verbreitete sich aber erst mit der Massifizierung und Unterfinanzierung der postsowjetischen Hochschulsysteme in den 1990er Jahren. Die Anfälligkeit des Bildungssystems für Korruption erklärt sich zu Teilen daraus, dass Eltern häufig keine Kosten und Mühen scheuen, um ihren Kindern Bildungserfolge zu sichern. Die Akteure aus dem Bildungsbereich wiederum verfügen über eine Monopolstellung und einen großen diskretionären Ermessensspielraum, insbesondere wenn sie in einem Umfeld schwacher formaler Institutionen agieren, z. B. bei fehlender Rechtsstaatlichkeit oder fehlenden bzw. ineffizienten Kontrollmechanismen, entsprechend der be-

⁴ Es wird versucht, der geschlechtergerechten Sprache Rechnung zu tragen, soweit es den Lesefluss nicht beeinträchtigt. Hierfür wird vor allem auf Neutralisierungsformen zurückgegriffen, z. B. *Studierende*, anstatt Studenten bzw. Studentinnen. Sollte die Benutzung eines Geschlechts erfolgen, impliziert sie auch das nicht genannte Geschlecht. Trotz der überwiegend verwendeten männlichen Anredeform wird gleichermaßen von Schülerinnen, Studentinnen, Lehrerinnen, Professorinnen, Politikerinnen, Testleiterinnen, Beamtinnen etc. gesprochen, sofern nicht explizit anders angegeben.

rühmten Formel *corruption = monopoly + discretion - accountability* (Klitgaard 1988). Hinzu kommen die ökonomischen Anreize, die Korruption den häufig unterbezahlten Akteuren aus dem Bildungsbereich bietet. Im Transformationsprozess der 1990er Jahre, als die Hochschulen sich weitgehend selbst überlassen wurden, wurde Bildungskorruption (wie auch Korruption in anderen öffentlichen Bereichen) zum Massenphänomen.

Während das Studium in der Sowjetunion kostenlos war, führten die postsowjetischen Staaten angesichts der nahezu verdreifachten Studierendenzahlen bei gleichzeitig sinkenden staatlichen Bildungsetats Studiengebühren ein. Es entstand ein zweigliedriges System mit kostenlosen „Budget“-Studienplätzen für die besten Studienbewerber und kostenpflichtigen „Kontrakt“-Studienplätzen für alle anderen Bewerber. Die Hochschulen schufen dadurch die Möglichkeit, sich trotz sinkender staatlicher Einnahmen zu finanzieren; gleichzeitig konnte durch diesen nachfrageorientierten Finanzierungsmechanismus der steigende Bedarf an Hochschulbildung gedeckt werden.

Die Budgetplätze genossen einen höheren gesellschaftlichen Stellenwert als die gebührenpflichtigen Plätze, und der Konkurrenzkampf darum war besonders an den renommierten Hochschulen sehr stark. Um einen kostenlosen Studienplatz an einer durchschnittlichen Universität zu erhalten, reichten in der Regel gute Schulnoten aus und vielleicht noch Vorbereitungskurse für die universitären Aufnahmeprüfungen. Ähnliches galt für eigenfinanzierte Kontrakt-Studienplätze: Da die meisten Hochschulen durch das neue Finanzierungsmodell auf Studiengebühren angewiesen waren, wurden die Zulassungsvoraussetzungen derart gesenkt, dass praktisch alle zahlungswilligen Bewerber angenommen wurden.

Anders verhielt es sich mit den kostenlosen Studienplätzen an den renommierten Hochschulen (dazu zählen in erster Linie die traditionsreichen klassischen Universitäten), die viel weniger Budgetplätze anboten, als sie Bewerber darauf hatten. Um an solch einer Universität einen Budgetplatz zu erhalten, gab es praktisch drei Möglichkeiten, die sich sowohl vom Grad der Informalität als auch von den Erfolgsaussichten deutlich unterschieden:

- a) Formeller Weg: Man zählte zu den absolut besten Bewerbern und vertraute auf sein Ergebnis bei den Auswahlprüfungen (großes Risiko, nicht angenommen zu werden)
- b) Semi-formeller Weg: Man engagierte einen privaten Nachhilfelehrer („Repetitor“), der idealerweise an der angestrebten Universität tätig war und die Zulassungsprüfungen kannte (mittleres Risiko, nicht angenommen zu werden)
- c) Informeller Weg: Man nutzte seine informellen Netzwerke oder korrupte Praktiken wie Bestechung, um das formelle Zulassungsverfahren zu umgehen (geringes Risiko, nicht angenommen zu werden).

Die Auswahlprüfungen waren zwar an jeder Universität unterschiedlich, die meisten wurden aber mündlich abgehalten, sodass es großen diskretionären Spielraum gab und die Ergebnisse leichter manipulierbar waren als z. B. bei schriftlichen Aufnahmetests. Da die Prüfungen üblicherweise landesweit zur selben Zeit stattfanden, konnten sich die Bewerber in der Regel nur an einer Hochschule bewerben. Das erhöhte den Druck, die Prüfung zu bestehen. Um den wertvollen Platz zu sichern, waren daher viele Bewerber bzw. deren Eltern dazu bereit, den informellen Weg zu gehen:

„Both the applicants to those institutions and their parents deem it a worthwhile enterprise to offer bribes to secure a spot in these institutions. [...] Often much-less-qualified applicants take up spots that should have gone to more deserving students.“ (Johnson 2004, S. 83f.)

Bewerber, denen dafür die Mittel oder die Kontakte fehlten, hatten das Nachsehen. Korruption und informelle Praxen bei der Hochschulzulassung hebelten die Chancengleichheit aus; die Aufnahme eines Studiums hing immer stärker von der soziökonomischen Herkunft der Bewerber ab, wie folgendes Beispiel aus dem Interviewmaterial dieser Arbeit zeigt: Ein Student aus Samara erzählte, dass er eigentlich an einer großen staatlichen Universität der Stadt Jura studieren wollte. Er war einer der besten Schüler seiner Schule und besaß exzellente Noten. Er kam aber aus einem Dorf etwas außerhalb der Stadt, und seine Eltern waren weder wohlhabend noch verfügten sie über gute Beziehungen. Als er zur Auswahlprüfung seiner Wunschuniversität erschien, lachte ihn die Auswahlkommission aus und sagte, dass er für

15.000 US-Dollar (USD) gerne einen Jura-Studienplatz sichern könne. Resigniert schrieb er sich daraufhin an einer weniger renommierten Hochschule der Stadt für einen anderen Studiengang ein. Einem motivierten und intelligenten jungen Menschen, der vielleicht ein hervorragender Jurist geworden wäre, wurden seine Zukunftspläne durch Korruption verbaut.

Die systemische Korruption im Rahmen der Studienplatzvergabe an russischen und ukrainischen Hochschulen bedeutete nicht, dass grundsätzlich alle Studienbewerber für einen Studienplatz bezahlen mussten. Vielmehr war es so, dass die Massenuniversitäten für die meisten Bewerber zugänglich waren, während die guten Universitäten, und damit qualitativ hochwertige Bildung, ohne Geld oder Kontakte nahezu unerreichbar wurden.

Dieses strukturelle Problem sollte durch eine Reform des Zulassungssystems in Russland und der Ukraine durchbrochen werden, um begabten Bewerbern, die nicht über das ökonomische oder soziale Kapital zur informellen Sicherung eines Studienplatzes verfügten, Zugang zu renommierten Hochschulen und einer guten Ausbildung zu ermöglichen. Die Untersuchung der Reformen, ihrer Implementierung sowie ihrer Auswirkungen auf Korruption stehen im Mittelpunkt der Dissertation. Bildungskorruption aufzudecken, zu systematisieren und zu analysieren und ihre komplexen Ursachen, Formen und Folgen zu verstehen, ist die zentrale Aufgabe der vorliegenden Arbeit.

1.1 Gliederung

Das erste Kapitel führt in das Problemfeld Korruption ein. Der Untersuchungsgegenstand, die Bildungskorruption in Russland und der Ukraine, wird anhand des aktuellen Forschungsstandes detailliert beschrieben, um daraus ableitend das Erkenntnisinteresse und die Fragestellung zu formulieren. Das Kapitel schließt mit der Erläuterung des methodischen Ansatzes und der Beschreibung des empirischen Materials.

Bevor es zu den beiden Fallstudien geht, nähern sich das zweite und dritte Kapitel dem untersuchten Phänomen aus theoretischer Perspektive an. Der aktuell den Korruptionsdiskurs dominierende ökonomische Ansatz von Korruption als rationalem, mit dem Principal-Agent-Client-Modell erklärbarem

Tauschakt, wie ihn z. B. Klitgaard (1988) vertritt, wird erweitert um ein die postsowjetischen Spezifika besser berücksichtigendes Modell von Korruption als sozialer Beziehung nach Höffling (2002). Das in dieser Arbeit entwickelte Mehr-Ebenen-Modell von Korruption greift auch auf Ideen des neoinstitutionalistischen Korruptionskonzepts von Dietz (1998) zurück. So lassen sich nicht nur die individuellen korruptiven Handlungen der Akteure auf der Mikroebene, sondern auch die gesamtgesellschaftliche Ausbreitung der Bildungskorruption auf der Meso- und Makroebene erklären. Zugleich enthält es Ansätze für die Praxis, wie sich Korruption verringern ließe. Anschließend wird in Kapitel 3 der Kontext – Ursachen, Ausmaß, Formen und Folgen – der ubiquitären Bildungskorruption in Russland und der Ukraine erläutert.

Ausgestattet mit diesem fundierten theoretischen Hintergrund widmen sich Kapitel 4 (Russland) und 5 (Ukraine) den einzelnen Fallstudien, wobei diese einer ähnlichen Grundstruktur folgen und die Genese der untersuchten Antikorruptionsreformen in beiden Ländern nachzeichnen. Dabei steht der Implementierungsprozess der Antikorruptionsreformen im Zentrum der Betrachtung. Den Abschluss der beiden Fallstudienkapitel bildet die Analyse der Auswirkungen der Reformen, wobei der Schwerpunkt auf den Antikorruptionseffekten liegt. Dabei wird deutlich, dass sich die Reformansätze beider Länder trotz vieler äußerlicher Gemeinsamkeiten in grundsätzlichen Aspekten unterscheiden, was letztlich auch zu unterschiedlichen Reformeffekten führt.

In Kapitel 6 werden beide Fallstudien hinsichtlich Implementierung, Output und Outcomes der Reform systematisch analysiert und verglichen, um im folgenden Schritt Gemeinsamkeiten und Unterschiede beider Ansätze auszuarbeiten. Gegenwärtige Probleme und Herausforderungen für die Reformen in beiden Ländern runden diesen Teil der Arbeit ab.

Abschließend werden die gewonnenen Erkenntnisse in Kapitel 7 im breiteren Kontext der aktuellen (Anti-)Korruptionsforschung diskutiert und die Ursachen für die unterschiedlichen Reformeffekte erklärt, was auch für die Praxis von Relevanz ist.

1.2 Forschungsstand

Obwohl Korruption bereits im babylonischen „Codex Hammurabi“, einer der ersten menschlichen Sammlungen von Rechtssprüchen aus dem 18. Jahrhundert v. Chr., erwähnt wird und somit seit Jahrtausenden bekannt ist, begann die wissenschaftliche Aufarbeitung dieses Phänomens erst in den 1960er Jahren. Inzwischen lässt sich die Vielzahl an interdisziplinären Abhandlungen zum Thema kaum noch überblicken. Doch trotz ihrer jahrzehntelangen Tradition und ihrer Interdisziplinarität stößt die Korruptionsforschung bei der Begriffsbestimmung sowie der Messung von Korruption an ihre Grenzen. Weder gibt es eine einheitliche und allgemein gültige Definition – die für die vorliegende Arbeit verwendete Definition wird zu Beginn des theoretischen Kapitels erarbeitet – noch exakte Messinstrumente zur Erfassung der Korruption.

Es folgt ein Überblick über die einschlägige Literatur zu Korruption im Allgemeinen, bevor die Forschung zu Korruption und Antikorruptionsmaßnahmen im postsowjetischen Raum aufgearbeitet und schließlich die Literatur zu Bildungskorruption zusammenfasst und eingeordnet wird.

Als Klassiker der Korruptionsforschung gilt Arnold J. Heidenheimers Sammelband „Political Corruption“, der 1970 erschien und aufgrund seiner großen Popularität zwei Mal (1989 und 2007) aktualisiert und erweitert wurde. Anders als der Titel vermuten lässt, handelt es sich um einen interdisziplinären Sammelband, der unterschiedliche Definitionen, Konzepte, Theorien und Regionen beleuchtet.⁵ Ende der 1970er Jahre erschien mit Susan Rose-Ackermans „Corruption. A study in political economy“ (1978) das Werk, das die theoretische Debatte in den kommenden zwei Jahrzehnten vermutlich am meisten prägte. Sie betrachtet Korruption aus einem ökonomischen Blickwinkel und sieht darin in erster Linie einen Tauschakt, der mithilfe eines aus der Rational-Choice-Theorie bekannten Principal-Agent-Ansatzes erklärt wird. Laut Rose-Ackermans Austauschlogik entstände Korruption immer dann, wenn mindestens zwei Akteure in einer bestimmten Situation eine korrupte Handlung als rationalste Handlungsalternative begreifen, bei der der Nutzen

⁵ Ein ähnlich umfassendes Werk in deutscher Sprache ist der von Alemann (2005) herausgebrachte Sonderband „Dimensionen politischer Korruption“.

ihrer Handlung die Kosten übersteigt. Diese Handlungstheorie greift auch Robert E. Klitgaard auf, dessen praxisorientiertes Buch „Controlling Corruption“ (1988) wegweisend für die 1990er Jahre, das „Jahrzehnt der Korruptionsbekämpfung“, werden sollte. Klitgaard sieht die an Korruption beteiligten Personen ebenfalls als rational denkende und handelnde Akteure und formuliert die prägnante Gleichung: $\text{Corruption} = \text{Monopoly} + \text{Discretion} - \text{Accountability}$ (1988, S. 75). Daraus leitet er ab, dass man die Kosten für die Akteure durch veränderte Anreizstrukturen – durch Begrenzung von Macht, weniger Diskretion und stärkere Kontrolle und Rechenschaftspflichten – erhöhen müsse, um Korruption einzudämmen.

Während zu Beginn der Erforschung von Korruption diese häufig noch als funktional für den gesellschaftlichen Modernisierungsprozess angesehen und mit positiven Effekten verbunden wurde, wie z. B. aus den Arbeiten von Nye (1967) oder Leff (1964) hervorgeht, manifestierte sich spätestens mit den viel beachteten Aufsätzen „Corruption“ von Shleifer und Vishny (1993) sowie „Corruption and growth“ von Mauro (1995) ein Verständnis von Korruption als dysfunktionalem Entwicklungshindernis. Stellvertretend für den Versuch, die Ursachen von Korruption mithilfe quantitativer Studien zu eruieren, stellt Treismans „The causes of corruption“ (2000) dar. Allerdings basiert seine Arbeit wie die Mehrzahl der auf quantitativen Daten beruhenden internationalen Vergleichsstudien auf Korruptionswahrnehmungsindizes und makroökonomischen Variablen, die das Phänomen nur äußerst oberflächlich und unscharf erfassen und daher zunehmend kritisiert werden (Lugon-Moulin 2010; Rose und Mishler 2010; Olken 2009; Sík 2002; Knack 2007).

Die stark ökonomisch geprägte Korruptionsforschung griff im Zuge der aufstrebenden Neuen Institutionenökonomik (North 1990; Scott 1995; Helmke und Levitsky 2004; Meyer 2008b) in jüngerer Zeit stärker auf deren Ansätze zurück (Lambsdorff 2007; Johnston 2005; Uslaner 2008; Gel'man 2012; Lambsdorff et al. 2005; Lauth 1999; Dietz 1998; Aidt 2009).⁶ Die Institutionenökonomik-basierte Korruptionsforschung berücksichtigt explizit auch kulturelle, normative, historische und soziale Aspekte wie z. B. Vertrauen, ethische Verhaltenskodizes oder Reziprozitätsnormen und ermöglicht dadurch

⁶ Ein guter Überblick über diesen stetig wachsenden Forschungsstrang findet sich in Pech (2009).