

**General Editor:** Andreas Umland,  
*Institute for Euro-Atlantic Cooperation, Kyiv, [umland@stanfordalumni.org](mailto:umland@stanfordalumni.org)*

**Commissioning Editor:** Max Jakob Horstmann,  
 London, [mjh@ibidem.eu](mailto: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](http://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](mailto: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](http://www.facebook.com/group.php?gid=52638198614) [www.linkedin.com/groups?about=&gid=103012](http://www.linkedin.com/groups?about=&gid=103012) [www.xing.com/net/spps-ibidem-verlag/](http://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 Chmelniczki  
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: 978-3-8382-0995-1

© *ibidem*-Verlag  
Stuttgart 2017

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.

Printed in the EU

# Inhaltsverzeichnis

<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>7</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>9</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>11</b>
<b>Vorwort</b> .....	<b>13</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>21</b>
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
<b>2 Korruption im interdisziplinären Spannungsfeld zwischen sozialer Beziehung, rationaler Handlung und informeller Institution</b> .....	<b>57</b>
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
<b>3 Die Hochschulsysteme Russlands und der Ukraine im Spiegel von Bildungskrise und Bildungskorruption</b> .....	<b>107</b>
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
<b>4</b>	<b>Fallstudie Russland .....</b>	<b>189</b>
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
<b>5 Fallstudie Ukraine .....</b>	<b>273</b>
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
<b>6</b>	<b>Zusammenfassung und Vergleich der Fallstudien.....</b>	<b>401</b>
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
<b>7</b>	<b>Diskussion der Forschungsergebnisse.....</b>	<b>427</b>
7.1	Was macht Antikorruption erfolgreich? Implikationen der Ergebnisse für die Praxis.....	436
7.2	Forschungsausblick.....	446
<b>8</b>	<b>Anhang: Liste der Interviews.....</b>	<b>449</b>
<b>9</b>	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>451</b>

# 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.<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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

---

<sup>2</sup> Di Pippo, 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.