

Reihe OST-WEST-DIALOG

OST - WEST - DIALOG 10

Ute Lanzendorf (Hg.)

Georgiens Hochschulsektor – Zwischen sowjetischer Tradition und globalisierter Moderne

Reihe OST-WEST-DIALOG

Herausgeber: Ost-West-Wissenschaftszentrum
Universität Kassel
www.owwz.de

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

ISBN: 978-3-89958-469-1

URN: [urn:nbn:de:0002-4695](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0002-4695)

2008, kassel university press GmbH, Kassel
www.upress.uni-kassel.de

Umschlag: Bettina Brand grafikdesign, München

Druck und Verarbeitung: Unidruckerei der Universität Kassel
Printed in Germany

Inhalt

Vorwort	
<i>Ute Lanzendorf</i>	7

Georgiens Hochschulsektor – attraktive Rahmenbedingungen für deutsche Studienexporte?

<i>Kristin Hölte, Ute Lanzendorf</i>	9
--	---

Einleitung	9
------------------	---

1 Kulturelle und naturräumliche Rahmenbedingungen	9
---	---

2 Politische und ökonomische Rahmenbedingungen	11
--	----

3 Beziehungen zu Deutschland	15
------------------------------------	----

4 Hochschul- und Studiensystem	17
--------------------------------------	----

5 Hochschulpolitik und Hochschulfinanzierung	27
--	----

6 Hochschulrelevante Gesetzgebung.....	30
--	----

7 Bedarf an zusätzlichen (ausländischen) Studienangeboten	32
---	----

8 Präsenz und Profil ausländischer Studienanbieter	35
--	----

9 Zuständigkeiten	39
-------------------------	----

10 Schlußbetrachtung	41
----------------------------	----

Literatur.....	43
----------------	----

Anhang 1	47
----------------	----

Anhang 2.....	50
---------------	----

Anhang 3	54
----------------	----

Governance in Transition

What Makes Georgia's Higher Education System so Corrupt?

<i>Kristin Hölte</i>	61
----------------------------	----

Zusammenfassung.....	61
----------------------	----

Preliminary remarks.....	62
--------------------------	----

1. Why Examining Corruption in Georgia's Higher Education System?	62
---	----

1.1.	Corruption and its consequences	63
1.2.	Georgia as relevant case	65
1.3.	Georgia's Higher Education System and Corruption	66
1.4.	Focus of the analysis	67
2.	Corruption: Definitions and Categories.....	68
3.	Causes of Corruption: Theoretical Approaches.....	75
4.	Application to Georgia's Higher Education System	92
5.	Conclusions	115
	References.....	119

Appendix 1: Comparison of Theoretical Approaches and Empirical Results	126
--	-----

Appendix 2: List of people with whom interviews were conducted from August to October 2004	128
---	-----

Vorwort

Das kleine kaukasische Land Georgien ist in der breiten Öffentlichkeit vor allem für politische Turbulenzen und kriegерische Auseinandersetzungen bekannt. Daneben vollziehen sich in seinem Hochschulsektor aber wegweisende Modernisierungsprozesse, die seit einigen Jahren durch eine Mitgliedschaft Georgiens im Bologna-Prozess unterstützt werden. Der Bologna-Prozess zielt auf die Schaffung eines einheitlichen europäischen Hochschulraums ab: seine über 40 Mitgliedsländer haben sich verpflichtet, gemeinsam vereinbarte einheitliche Strukturen in ihren Hochschulsystemen umzusetzen.

Aus georgischer Sicht kommt dem Hochschulsektor die Funktion eines Kristallisationskerns für die postsowjetische gesellschaftliche Erneuerung zu. Aus einer regionalen und internationalen Sicht sind jüngere Entwicklungen im georgischen Hochschulsektor darüber hinaus aus weiteren Gründen von Interesse:

- Die georgische Hochschulreform stellt ein überschaubares Experiment in Fragen des Übergangs von sowjetischen zu demokratischen Bildungs- und Gesellschaftsstrukturen und der Privatisierung und Globalisierung von Hochschulsystemen dar;
- Georgien sucht aktiv die Partnerschaft mit westlichen Hochschulen und Hochschulsystemen. Für potentielle Partner ist es aber wegen Sprachproblemen und mangels verfügbaren Hintergrundwissens oftmals schwierig, aktiv an der Entwicklung konkreter Projekte mitzuwirken;
- Georgien hat eine Brückenfunktion zwischen Europa und Asien, für deren künftige Ausgestaltung der Modernisierung des Hochschulsektors eine wegweisende Rolle zukommt.

Es gibt nur sehr wenige Experten in Fragen des georgischen Bildungswesens, und umfassende, wissenschaftlich fundierte Darstellungen des georgischen Hochschulsektors liegen bislang weder in deutscher noch in englischer Sprache vor. Vor diesem Hintergrund werden hier zwei nacheinander in ganz unterschiedlichen Kontexten entstandene Studien veröffentlicht. Zum einen eine Magisterarbeit und zum anderen eine im Auftrag des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) entstandene Länderstudie. Während die Magisterarbeit die Persistenz tradiertter Strukturen im georgischen Hochschulsektor beschreibt und zu erklären versucht, zeigt die Länderstudie auf, welche Entwicklungen die Zukunft des Hochschulsektors in Georgien bestimmen werden.

Die Länderstudie ist Teil eines am Internationalen Zentrum für Hochschulforschung Kassel (INCHER-Kassel) unter Leitung der Herausgeberin durchgeführten Projekts, das ähnlich strukturierte Studien zu rund 20 außereuropäischen Ländern

umfasst. Die Studien sollen deutschen Hochschulen und bildungspolitischen Entscheidungsträgern Hintergrundinformationen und eine Orientierungshilfe in Bezug auf das Angebot deutscher Studiengänge im Ausland verfügbar machen. Da sie umfangreiche aktuelle Informationen zu nationalen Hochschul-Reformprozessen enthalten, sollen sie darüber hinaus auch einem möglichst breiten Publikum zugänglich gemacht werden. Alle Studien können auf der DAAD-Homepage abgerufen werden und werden auch in mehreren Bänden der Serie „Werkstattberichte“ des Internationalen Zentrums für Hochschulforschung der Universität Kassel veröffentlicht.

Bevor sie als Koautorin an der Länderstudie für den DAAD mitgewirkt hat, hat Kristin Höltge in ihrer Masterarbeit den georgischen Hochschulsektor als ein Beispiel für das sensible Thema „post-sowjetische Korruption“ untersucht. Auf der Basis eines theoretisch fundierten Konzepts hat sie mit Hilfe einer umfangreichen Interviewserie Daten zum Thema Korruption im Bereich des für den gesellschaftlichen Statuserwerb so extrem wichtigen Universitätsstudiums erhoben. Ihre Arbeit verdeutlicht den Reformbedarf im Hochschulsektor und eröffnet zudem einen ausgesprochen spannenden Einblick in die Realität staatlicher Sektoren in den Nachfolgestaaten der Sowjetunion und eine stringente Analyse der Hintergründe von Korruption.

Ute Lanzendorf

Georgiens Hochschulsektor – attraktive Rahmenbedingungen für deutsche Studienexporte?

Kristin Höltge, Ute Lanzendorf¹

Einleitung

Die vorliegende Länderanalyse wurde im Auftrag des Deutschen Akademischen Austauschdienstes (DAAD) verfasst. Sie ist Teil einer Serie gleichartig strukturierter Länderanalysen, deren Aufbau einem inhaltlichen Leitfaden folgt, der gemeinsam mit dem DAAD ausgearbeitet wurde. Alle Länderanalysen stellen nicht nur das Hochschulsystem eines Landes detailliert dar, sondern gehen auch ausführlich auf seinen politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Kontext ein. Die vorliegende Georgien-Studie basiert auf Literatur- und Internet-Recherchen sowie einigen von Kristin Höltge durchgeführten Interviews.

1 Kulturelle und naturräumliche Rahmenbedingungen

Georgien liegt im Südkaukasus und grenzt im Westen ans Schwarze Meer, im Norden an Russland (u.a. an Tschetschenien), im Süden an die Türkei und Armenien, und sein südöstlicher Nachbarstaat ist Aserbaidschan. Seine *Landesfläche* entspricht in etwa der Bayerns. Landschaftlich bilden der Große Kaukasus eine natürliche Nord- und der Kleine Kaukasus eine natürliche Südgrenze. Der Große Kaukasus erreicht bis zu 5 000 m Höhe. Nur etwa 13 Prozent der Landesfläche sind Ebenen, je ein Drittel sind Hochgebirgs- und Hügellandschaften (Erdmann 2001). Über 40 Prozent des georgischen Territoriums ist mit Wald bedeckt, und ein Fünftel steht heute bereits unter Naturschutz. Das *Klima* ist im Westen subtropisch mit hohen Niederschlägen; im Osten geht es in ein kontinentales, trockenes Wetter mit heißen Sommern und kalten Wintern über.

¹ Die Autorinnen möchten sich ganz herzlich bei Frau Barbara Wattendorf bedanken, die als ehemalige Leiterin des DAAD-Informationszentrums in Georgien freundlicherweise die Entwurfsfassung der Studie an zentralen Stellen präzisiert und um Informationen zu aktuellen Entwicklungen ergänzt hat.

Karte 1: Wichtige Städte in Georgien



Quelle: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gg.html>

Kulturell bildet Georgien eine Brücke zwischen Europa und Asien sowie zwischen der christlichen Welt in seinem Norden und der moslemischen Welt in seinem Süden. Im Land selber ist das Christentum Staatsreligion (Georgisch-Orthodoxe Kirche). Rund zehn Prozent der Georgier sind allerdings Muslime. Etwa ein Fünftel der Einwohner gehört den ethnischen Minderheiten der Armenier, Aserbaidschaner und Osseten an. Die Landessprache ist Georgisch, das über ein eigenes Alphabet verfügt.

Frauen haben heute in Georgien einen ähnlich hohen Bildungsstand wie Männer. Rund die Hälfte der Frauen ist erwerbstätig. Frauen nehmen praktisch auf allen Qualifikationsebenen und in allen Tätigkeitsbereichen am Erwerbsleben teil, haben allerdings teilweise deutlich geringere Einkommen als Männer (Ministry of Economic Development of Georgia, Department for Statistics 2006). Im privaten Bereich genießen Frauen bislang wenig Schutz; es gibt z.B. keine Unterhaltspflicht. Eine Scheidung ist für eine Frau ein gesellschaftlicher Makel. Zudem wird beklagt, der Staat setze Gesetze zum Schutz verheirateter Frauen nicht um, obwohl das Problem häuslicher Gewalt vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosigkeit von großer Bedeutung sei (Haussmann 2007). 2006 war mit Unterstützung von UN-Organisationen auf Regierungsebene eine Arbeitsgruppe gebildet worden, die ein anschließend vom Parlament verabschiedetes Regierungskonzept für die Gleichstellung entworfen hat.

Die *Ausbildung an einer Universität* gilt gesellschaftlich als Voraussetzung sowohl für die Persönlichkeitsbildung als auch für eine berufliche Karriere. Zur

Zeit der Sowjetunion lag der Anteil der Akademiker an der Gesamtbevölkerung in Georgien so hoch wie in keiner anderen Teilrepublik. Heute bietet ein Studium für viele Schulabgänger in Anbetracht der schlechten Lage auf dem Arbeitsmarkt und fehlender beruflicher Ausbildungsangebote die einzige sinnvolle Beschäftigung. Die Universitäten fungieren zudem als wichtige soziale Begegnungsstätten. Auch steigende Studiengebühren ändern nichts an ihrer hohen Anziehungskraft (Rörig 2006).

2 Politische und ökonomische Rahmenbedingungen

Georgien ist als ein Nachfolgestaat der Sowjetunion ein noch junges Land. Seit 1993 ist es Mitglied der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), und 1995 wurde es als *Präsidialrepublik* verfasst. Nachdem es 1801 von Russland annektiert worden war, hatte es lediglich zwischen 1918 und 1921 schon einmal die Unabhängigkeit erlangt. Von 1921 bis 1991 war es eine Unionsrepublik der UdSSR (zu dieser Periode vgl. Wassmund 2005).

Der erste georgische Präsident wurde im Januar 1992 nach weniger als einem Jahr Amtszeit durch einen Militärputsch gestürzt. In den folgenden elf Jahren von 1992 bis 2003 wurde das Land dann vom ehemaligen sowjetischen Außenminister Schewardnadse regiert. Schewardnadse konnte den öffentlichen Sektor in dem zunächst von Sezessionskriegen (regionale Autonomiebestrebungen in Abchasien und Südossetien) und wirtschaftlichem Niedergang gebeutelten Land vor dem Verfall bewahren, etablierte aber ein von Korruption durchsetztes autoritäres Regime (Wiest 2006). Als die *Regierung* Schewardnadse bei den dritten Parlamentswahlen im November 2003 gegen demokratische Grundregeln verstieß und die Opposition daraufhin eine nationale Protestbewegung organisierte, trat Schewardnadse von seinem Amt zurück. Der gewaltfreie Protest gegen die Regierung Schewardnadse wurde später als Rosenrevolution bekannt. Zu Schewardnadses Nachfolger wurde Anfang 2004 der damals 36-jährige Anführer der Protestbewegung, der in den USA ausgebildete Jurist Micheil Saakaschwili von der Partei „Nationale Union“ gewählt. Seine Amtszeit beträgt vier Jahre, und es sind bis zu zwei Wiederwahlen möglich. Nach Protesten gegen seinen Regierungsstil hat Saakaschwili Ende 2007 vorgezogene Neuwahlen für Anfang Januar 2008 angekündigt. Das georgische Parlament hat lediglich eine Kammer, in der ca. ein Drittel der Sitze über Direktwahl und zwei Drittel über Listen vergeben werden.

Die *Bevölkerung* ist seit der Unabhängigkeit des Landes um fast 20 Prozent zurückgegangen. Dies ist vor allem auf eine hohe wirtschaftlich bedingte Abwanderung zurückzuführen. Zusätzlich trägt aber auch eine niedrige Geburtenrate zur Abnahme der Bevölkerung bei. Heute hat Georgien rund 4,5 Mio. Einwohner, von denen ca. 1 Mio. in der im Ostteil des Landes gelegenen Hauptstadt Tbilissi leben. Weitere wichtige Städte sind Kutaisi im Zentrum des westlichen Landesteils

(knapp 200 000 Einwohner), der Schwarzmeerhafen Batumi und Rustavi südlich der Hauptstadt. Beide letztgenannten Städte haben über 100 000 Einwohner (vgl. Karte 1 in Kap. 1). Ungefähr die Hälfte der Georgier lebt außerhalb der Städte. Es gibt im Land ca. 270 000 Binnenflüchtlinge, vor allem infolge der Flucht georgischer Bevölkerungsteile aus der Konfliktregion Abchasien in der nördlichen Schwarzmeerregion (s. auch unten). Rund die Hälfte der Bevölkerung wird als arm eingestuft, da sie über weniger als 60 Prozent der durchschnittlichen Kaufkraft verfügt. Neben der städtischen Armut ist in den letzten Jahren auch die Armut auf dem Land gewachsen; beide liegen heute auf ähnlichem Niveau (Worldbank 2005). Ursache ist oftmals Arbeitslosigkeit oder schlecht entlohnte Arbeit.

Administrativ gliedert sich das Land in dreizehn Regionen, darunter die de facto unabhängigen Republiken Abchasien am Schwarzen Meer und Südossetien im nördlichen Teil des Landesinneren. Die Einwohner beider Regionen unterscheiden sich ethnisch von der georgischen Bevölkerung, weshalb ihnen bereits unter sowjetischer Herrschaft weitgehende Selbstverwaltungsrechte gewährt worden waren. Nach Zerfall der Sowjetunion proklamierten die Abchasen und Osseten ihre Unabhängigkeit, woraufhin es ab 1992 in beiden Regionen zum Bürgerkrieg mit Georgien kam (vgl. Kunze und Bohnet 2007, Halbach 2005). Die zusammen 14 Prozent der Landesfläche und 5 Prozent der Bevölkerung, die beide Regionen ausmachen, befinden sich seitdem de facto außerhalb der Kontrolle der georgischen Regierung; es wird von „eingefrorenen Sezessionskonflikten“ gesprochen. International sind die Regierungen Abchasiens und Ossetiens nicht anerkannt, sie werden aber von Russland unterstützt. Eine weitere *Sonderregion* ist Adscharien, das zur Zeit der Sowjetunion wie Abchasien eine Autonome Schwarzmeerregion war. Bei dieser relativ wohlhabenden Region war die Zugehörigkeit der Bevölkerung zum Islam ausschlaggebend für die Gewährung von Selbstverwaltungs-kompetenzen. Als die Sowjetunion aufhörte zu existieren, beanspruchte ein lokaler Klan politische und wirtschaftliche Autonomie, ohne dass es aber zu kriegerischen Auseinandersetzungen gekommen wäre. Nach Abdankung des regionalen Machthabers Abaschidse im Jahr 2004 und der Verabschiedung eines Autonomiegesetzes durch das georgische Parlament hat sich das Verhältnis Adschariens zur georgischen Regierung inzwischen normalisiert. Abgesehen von den Sonderregionen ist die dezentrale Verwaltung in Georgien noch nicht stark entwickelt.

Georgien verfügt über vielfältige natürliche Ressourcen. Es gibt Mangan-, Kupfer- und Steinkohlebergbau, und es sind Öl- und Gasvorkommen ausgemacht worden. Auf fruchtbaren Böden wird neben anderen *Agrarprodukten* vor allem Wein angebaut, der wie auch heimisches Mineralwasser traditionell ganz überwiegend nach Russland exportiert wurde. Wein und Mineralwasser zusammen machten ca. 90 Prozent aller Exporte nach Russland aus, das trotz einer zunehmenden Diversifizierung der Zielländer georgischer Exporte 2005 noch 18 Prozent aller georgischen Exporte abnahm. Das 2006 verhängte Einfuhrverbot für die georgische Mineralwasser- und Weinproduktion traf die georgische Wirtschaft

daher empfindlich. Über die Hälfte der Erwerbstätigen in Georgien sind in der Landwirtschaft beschäftigt.

Die *Industrie* ist relativ wenig entwickelt (Metall, Maschinen, Chemie, Lebensmittel, Textil). Sie erwirtschaftet ein Viertel des BIP, beschäftigt aber lediglich unter zehn Prozent der Erwerbstätigen. 57 Prozent des BIP trägt der Dienstleistungssektor bei. Ein erheblicher Teil des Nationaleinkommens wird außerdem im informellen Sektor erwirtschaftet und fließt nicht in die Sozialproduktsrechnung ein. Die Landeswährung ist der Lari (GEL), und der Durchschnittslohn beträgt ungefähr 200 GEL/Monat (ca. 80 €). Die Arbeitslosigkeit liegt heute offiziell bei knapp 14 Prozent.

Die *Wirtschaft* war nach der Unabhängigkeit Georgiens zunächst zusammengebrochen. Die Abwendung von Russland führte nicht nur zum Verlust des wichtigsten Absatzmarktes, sondern auch von substantiellen finanziellen Zuwendungen. Hinzu kam, dass die Einführung marktwirtschaftlicher Strukturen eine grundlegende Umstellung des Wirtschaftssystems erforderte. Einige Jahre lang fand praktisch kaum noch eine Wertschöpfung statt. Die Weltbank spricht für Georgien von den größten wirtschaftlichen Problemen aller Transitionsländer. Erst seit 1995, als Kredite von Weltbank und Internationalem Währungsfonds sowie auch von Deutschland wirksam wurden, wächst das BIP wieder. In einzelnen Jahren erreichte es ein Wachstum von bis zu über zehn Prozent (zuletzt 2003). Dennoch liegt der wirtschaftliche Entwicklungsstand weiterhin unter dem Niveau, das vor der Unabhängigkeit bestand. Georgien wird von der Weltbank heute als „lower middle income country“ eingestuft.

Seit der Regierungsübernahme durch Micheil Saakaschwili 2004 entwickeln sich Staat und Wirtschaft deutlich positiv (vgl. Wiest 2006). Dies hat unter anderem eine Zunahme ausländischer Direktinvestitionen zur Folge (vor allem im Öl- und Gassektor, 2005 hat hier vor allem British Petrol investiert). Für den Zeitraum 2006 bis 2008 wird ein durchschnittliches Wachstum des Bruttoinlandsprodukts von fünf Prozent erwartet (Weltbank Country Brief Sept. 2006). Strukturelle Reformen der Regierung Saakaschwili haben die finanzielle Basis des Staats und damit seine gesellschaftliche Rolle gefestigt sowie auch die Grundlage für wirtschaftliche Expansion geschaffen. Das System der Steuererhebung wurde reformiert und die Gehälter der öffentlichen Bediensteten bis zu verzehnfacht, um das Interesse an Schmiergeldern zu verringern (Dolidze 2007). Verbleibende *innenpolitische* Herausforderungen sind die geringe Rechtssicherheit für ausländische Unternehmen und die grundsätzlich fortbestehende Korruption. Staatliche Entscheidungen sind weiterhin nicht transparent, und es kann praktisch jede staatliche Regelung ohne Weiteres außer Kraft gesetzt werden. Zudem sind nahezu alle Arten von Belangen mit der öffentlichen Verwaltung verhandelbar (Christophe 2005, Dolidze 2007, Halbach 2006, Klotz 2004).

Wirtschaftspolitische Reformen betreffen die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, die Herabsetzung des für eine Firmengründung notwendigen Mindestkapi-

tals und die Beschleunigung von Zollabfertigungen und Gerichtsverfahren. In Bezug auf die Wirtschaftsstruktur wird eine Diversifizierung der im Land vertretenen Branchen angestrebt. Daneben privatisiert die Regierung Staatsbetriebe und investiert in die Modernisierung der maroden Infrastruktur (Energie, Verkehr). Auf dieser Grundlage sollen der hohe Bildungs- und Ausbildungsstand der Bevölkerung und die nationale Tradition des Unternehmertums in Zukunft stärker zum Tragen kommen. Eine Weltbank-Studie (World Bank 2007) kam 2006 zu dem Ergebnis, dass Georgien im Vorjahr die weltweit größten Fortschritte im Bereich Wirtschaftsliberalisierung gemacht habe. Das Land wird derzeit auf Rang 37 der wirtschaftsfreundlichsten Staaten der Welt platziert.

Eine besondere Rolle für die Landesentwicklung spielt der *Energiesektor*. Der von ausländischen Investitionen unterstützte Bau von Transitzpipelines und Wasserkraftwerken soll Georgien zu einer Drehscheibe für Öl, Gas und Elektrizität werden lassen. Die kürzlich eröffnete Ölpipeline vom Kaspischen Meer (Aserbaidschan) zum Mittelmeer (Türkei) soll dem georgischen Staat in Zukunft Steuereinnahmen von bis zu 50 Mio. US\$ jährlich ermöglichen (bfai 2007). Daneben reduziert die ebenfalls durch Georgien verlaufende südkaukasische Gas-Pipeline die Abhängigkeit des Landes von teuren Gasimporten aus Russland. Neben dem Energiesektor gelten die Herstellung von Lebensmitteln, Tourismus und der Warentransit als Wachstumsbranchen.

Alle Reformaktivitäten in Georgien werden im Rahmen der *internationalen Entwicklungszusammenarbeit* unterstützt. Das mit Abstand wichtigste Geberland sind die USA, gefolgt von Deutschland. Die USA stellen zurzeit ca. 200 Mio. US\$ jährlich zur Verfügung. Zwischen 2006 und 2008 wollen sie zusätzlich (Infrastruktur-)Projekte im Wert von knapp 300 Mio. US\$ finanzieren. Die EU als Ganzes und einzelne Mitgliedsländer haben im Rahmen der Entwicklungskooperation seit der Unabhängigkeit Georgiens zusammen ca. 1 Mrd. € zur Verfügung gestellt. Auch von der Weltbank hat Georgien seit 1993 wichtige finanzielle Unterstützung erhalten (insgesamt wurden für 46 Projekte ca. 830 Mio. US\$ bereitgestellt). Themen der Projekte sind vor allem der Ausbau der Infrastruktur (u. a. die das Land durchquerende Ölpipeline), die Reform des öffentlichen Sektors und zuletzt auch Armutsbekämpfung. Ende 2006 wurde daneben die zweite Phase eines Bildungsprojekts bewilligt (Education System Realignment and Strengthening Project), im Rahmen derer die Weltbank bis 2009 einen Kredit in Höhe von 15 Mio. US\$ verfügbar macht. Zudem unterstützt die japanische Regierung das Projekt mit 5 Mio. US\$.

Außenpolitisch werden eine Entflechtung der politischen Beziehungen zu Russland und eine Annäherung an Europa angestrebt. Die Anbindung an den Westen, insbesondere an die EU, gilt als zentraler Beitrag zur Modernisierung. Politische Spannungen im Verhältnis zu Russland – unter anderem wegen der Präsenz russischer Truppen in den autonomen Regionen – erschweren es, die traditionellen wirtschaftlichen Kontakte beider Länder für die Entwicklung Georgiens nutzbar

zu machen. Der tiefgehende und sich seit Jahren verschärfende Konflikt mit Russland eskaliert regelmäßig bis hin zu Grenzverletzungen und Schießereien und ist in russischen und georgischen Medien sehr präsent. Viele Georgier fühlen sich mit den Ländern verbunden, die sich ebenfalls unter großen Schwierigkeiten schrittweise dem russischen Einfluss entzogen haben, wie z.B. Estland und die Ukraine.

Wichtige Impulse für den weiteren Aufbau Georgiens werden vor allem aus einer Kooperation mit der Republik Moldau, der Ukraine und Aserbaidschan erwartet. Unter amerikanischer Patenschaft hat sich Georgien mit diesen drei Staaten zu der nach den Anfangsbuchstaben ihrer Mitgliedsländer benannten regionalen Gemeinschaft GUAM zusammengeschlossen. In ihrem Rahmen wird eine Freihandelszone aufgebaut. Außerdem bietet die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit im Schwarzmeerraum (BSEC) eine Alternative zur wirtschaftlichen Verbindung mit Russland. Auf bilateraler Ebene sind die Türkei und die Ukraine wichtige regionale Partner, und in jüngster Zeit werden die Verbindungen zum Iran und zur arabischen Welt ausgebaut. Georgien ist bereits Mitglied des Europarats, der WTO und der Weltbank. Mit der EU besteht seit 1999 ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, und 2004 wurde Georgien in die EU-Nachbarschaftsinitiative aufgenommen. Im Rahmen dieser Initiative sind Ende 2006 spezifische Aktionspläne abgeschlossen worden. Die ehrgeizige Zielsetzung Georgiens, in die NATO aufgenommen zu werden, wird von den USA unterstützt. Georgien könnte somit das erste Land werden, das gleichzeitig Mitglied der GUS und der NATO ist. Teil der außerordentlichen Anstrengungen Georgiens, sich für einen NATO-Beitritt zu empfehlen, war beispielsweise, dass das Land ein beträchtliches Truppenkontingent für den Irak-Krieg stellte.

3 Beziehungen zu Deutschland

Eine historische Verbindungslinie zwischen Deutschland und Georgien ergibt sich aus der Existenz einer größeren Gruppe von Georgiern mit deutscher Abstammung. Vor allem aus Württemberg hatten sich Anfang des 19. Jahrhunderts Wirtschaftsflüchtlinge in Georgien niedergelassen („Kaukasusdeutsche“). Die erste Auslandsreise des georgischen Staatspräsidenten Micheil Saakaschwili führte Anfang 2004 zu einem offiziellen Besuch nach Berlin. Auch 2006 besuchte Saakaschwili Deutschland für Regierungsgespräche. Bundesaußenminister Steinmeier war Anfang 2007 im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft in Georgien zu Gast. Im Frühjahr 2007 kam dann der georgische Premierminister Noghaideli nach Deutschland, um über einen Ausbau der bilateralen Wirtschaftskontakte zu sprechen.

Die deutsche Sprache ist mit fast 170 000 Lernern an rund 1 500 georgischen Schulen (StA-DaF 2006) die dritt wichtigste Fremdsprache im Land nach Russisch und Englisch. Der Trend geht dahin, Englisch als erste schulische Fremdsprache

zu unterrichten (statt Russisch). In Tbilissi gibt es vier Sprachdiplomschulen, im Jahr 2008 wird eine fünfte in Telawi (Ostgeorgien) hinzukommen. Im Vergleich zum Jahr 2000 ist die Zahl der Deutschlerner an Schulen 2005 um fast 10 000 zurückgegangen (StADaF 2006). In Tbilissi gibt es ein Goethe-Institut, und der DAAD finanziert drei Lektoren für deutsche Sprache und Germanistik an georgischen Universitäten. Eine Reihe von Universitäten bietet Sprachkurse in Deutsch an, und zum Teil gibt es sogar deutschsprachige Studiengänge, z.B. an der Georgian Technical University in Tbilissi. Deutschsprachige Bildungsangebote sind in der Bevölkerung beliebt. Deutschland ist das mit Abstand beliebteste Zielland mobiler georgischer Studierender (vgl. Kap. 7).

Nach der Unabhängigkeit Georgiens hat Deutschland die wirtschaftliche und gesellschaftliche Transformation im Land unterstützt und an der Friedenskonsolidierung mitgewirkt. In der Region Kaukasus und Zentralasien ist Georgien das einzige Schwerpunktland der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Seit 1992 wurden rund 300 Mio. € zur Verfügung gestellt. Damit steht Deutschland an zweiter Stelle der Geberländer nach den USA. Zuletzt sagte die Bundesregierung Ende Juli 2007 bis zu sieben Mio. € für die Fortsetzung von Projekten der technischen Zusammenarbeit (Rechts- und Steuersystem, kommunale Selbstverwaltung, Weinwirtschaft u.a.) und bis zu 20 Mio. € für die finanzielle Zusammenarbeit (Wasserversorgung Batumi, Kreditgarantiefonds zur Unterstützung mittelständischer Betriebe) zu. Ergänzend wurde eine Schuldenumwandlung zu Gunsten von Bildungsinvestitionen in Georgien vereinbart. Sie beinhaltet, dass Georgien Verbindlichkeiten in Höhe von 1,5 Mio. € erlassen werden, sofern es mindestens die Hälfte dieser Summe aus Eigenmitteln in den Aufbau einer International School of Economics in Tbilissi investiert. Daneben werden weiterhin Projekte unter der im Jahr 2001 vom Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit ins Leben gerufenen Kaukasusinitiative durchgeführt (BMZ 2005). Die übergeordneten Zielsetzungen entsprechender Aktivitäten sind

- der Ausbau des demokratischen Rechtssystems,
- die Stärkung der kommunalen Demokratie und der Zivilgesellschaft,
- die Förderung der Privatwirtschaft,
- der Energiesektor,
- die Bekämpfung der Tuberkulose und
- der Aufbau von grenzüberschreitenden Nationalparks.

Die Präsenz der deutschen *Wirtschaft* in Georgien ist noch gering. Erst Ende 2007 wurde die Deutsche Wirtschaftsvereinigung Georgien gegründet. Rund 50 deutsche Unternehmen sind 2007 in Georgien aktiv, darunter der Farbenhersteller Caparol, die Lufthansa und die KfW-Bankengruppe (Schulze 2007). 2006 hatte der deutsche Konzern HeidelbergCement 75 Prozent eines georgischen Zementherstellers erworben. Infolge der sich verbessernden Rahmenbedingungen für

ausländische Investoren (vgl. Kap. 2) könnten die bislang sehr geringen Direktinvestitionen in nächster Zeit ausgebaut werden.

Ein deutsch-georgisches Abkommen über *kulturelle Zusammenarbeit* hat 1993 die Grundlage für den Ausbau von Aktivitäten in diesem Bereich geschaffen (obwohl es wegen deutscher Bedenken in Bezug auf Beutekunst nicht formal ratifiziert wurde, wird es im Alltag dennoch angewandt). Es existieren um die 30 Kooperationen deutscher Hochschulen mit georgischen Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen (vgl. Anhang 3). Auf der Internetseite des DAAD-Informationszentrums in Tbilissi (<http://ic.daad.de/tbilissi/>) soll eine regelmäßig aktualisierte Aufstellung aktiver Hochschulkooperationen angeboten werden. Einzelne deutsche Hochschulen haben in mehreren Fällen Kooperationen mit verschiedenen georgischen Partnerinstitutionen aufgebaut. Die Kooperation der Universität des Saarlandes mit der ältesten georgischen Universität, der Staatlichen Iwane Dschawaschwili Universität (Ivane Javakhishvili Tbilisi State University (TSU)), umfasst ein besonders breites Fächerspektrum. Auf georgischer Seite sind staatliche und private Hochschulen beteiligt.

Im Bereich der *wissenschaftlichen Zusammenarbeit* gibt es einige wenige Projekte, in denen eine Zusammenarbeit mit Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen in Georgien erfolgt. Die VolkswagenStiftung fördert zur Zeit im Rahmen ihrer Ausschreibung „Mittelasien/Kaukasus im Fokus der Wissenschaft“ unter anderem deutsch-georgische Forschungsk Kooperationen sowohl in den Natur- und Ingenieurwissenschaften als auch in den Geistes- und Gesellschaftswissenschaften. Ein fachlicher Schwerpunkt der wissenschaftlichen Zusammenarbeit mit Georgien liegt in der Archäologie. In diesem Fach wird z.B. ein Projekt der Ruhr-Universität Bochum von der VolkswagenStiftung gefördert. Daneben gibt es erfolgreiche Kooperationen der Universitäten Köln und Minden in den Bereichen Jura und Medizin.

4 Hochschul- und Studiensystem

Bereits 1918 wurde in Tbilissi die erste Universität, die heutige Staatliche Iwane Dschawaschwili Universität (Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, TSU) gegründet. Sie war zu dieser Zeit die einzige Universität im Kaukasus. Bis in die *1980er Jahre* kam eine kleinere staatliche Universität in Abchasien hinzu. Darüber hinaus entwickelten sich 17 spezialisierte Hochschulen (Institute) (Sharvasidze 2005). Es gab keine Studiengebühren, aber für die Zulassung an einer Hochschule mussten Bewerber anspruchsvolle Aufnahmeprüfungen bestehen.

Infolge des wirtschaftlichen Niedergangs unmittelbar nach der Unabhängigkeit konnte der Staat den Hochschulsektor nicht mehr wie zuvor weiter finanzieren. Gleichzeitig erforderte der Neuaufbau der Wirtschaft aber dringend eine hohe Zahl akademisch ausgebildeter Fachkräfte mit arbeitsmarktrelevanten Qualifikati-

onen. Somit konnte der Hochschulsektor nicht mehr nur auf die Herausbildung einer intellektuellen Elite ausgerichtet bleiben, sondern musste seine Absolventen befähigen, sich an die sich wandelnden Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt flexibel anzupassen. Unter den gegebenen Umständen war die *Zulassung privater Hochschulen* die einzige Möglichkeit, den Herausforderungen der Transformation kurzfristig zu entsprechen. Das Bildungsministerium gab recht großzügig Lizenzen an private Einrichtungen aus, so dass die Zahl der Hochschulen auf etwa 200 im Jahr 2004 in die Höhe schnellte. Das Angebot neuer Studiengänge durch private Hochschulen brachte die Einführung von Studiengebühren mit sich. Um zu überleben, zogen rasch auch die staatlichen Hochschulen nach und führten ebenfalls neue, gebührenpflichtige Studiengänge ein. Da der Staat diesen Prozess kaum regelte, kam es zu weitgehend chaotischen Entwicklungen. Aus der Perspektive junger Erwachsener blieb Studieren aber unter anderem deswegen attraktiv, weil es ermöglichte, den ansonsten obligatorischen Wehrdienst zu umgehen.

In diesem Hochschulsystem war – wie auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen – tief greifende administrative *Korruption*, die zumindest partiell als ein Erbe aus der sowjetischen Vergangenheit angesehen wird, ein zentrales Problem (Höltge 2005). Wie Janashia (2004) feststellt, hatten die Georgier ihre eigene Art entwickelt, das sowjetische System zu hintergehen. Eine unabhängige Untersuchung der Ausgaben des georgischen Bildungsministeriums im Jahr 2002 stellte fest: “2.7 million GEL (ca. 1 Mio. €, d. Verf.) [...] are moving around in the accounts of commercial banks with ignorance of the treasury service“ (AYEG, GYLA and TI 2002: 4). Die Korruptionsfelder waren vielfältig:

- Es wurden permanent mehr Studierende an den Universitäten zugelassen, als von staatlicher Seite vorgegeben war. Diese Studierenden tauchten in den Statistiken nicht auf, entrichteten aber Studiengebühren.
- Einjährige studienvorbereitende Tutorien wurden nicht zur Wissenserweiterung besucht, sondern um Kontakte zu Professoren oder Dozenten in der Aufnahmekommission aufzubauen. Rostiashvili, ehemalige Leiterin des Transnational Crime and Corruption Center (TraCCC), fand heraus: “Preparation for entrance exams is one of the most profitable businesses in Georgia” und gleichzeitig “a basic source of corruption” (Rostiashvili 2004: 27). Sie schätzt, dass jedes Jahr etwa 65 Mio. US\$ aus den Tutorien extrahiert wurden. Der Preis für eine Hochschulzulassung lag je nach Prestige eines Fachs und den Fähigkeiten des Studieninteressenten zwischen 200 und 10 000 US\$ (Janashia 2004). Durch die Manipulation mündlicher Prüfungen konnten auch gering qualifizierte Bewerber einen Studienplatz erhalten. Die finanzielle Abhängigkeit der Studierenden von ihren Tutoren blieb oft während des ganzen Studiums über die Zwischenbis zu den Abschlussprüfungen bestehen. Teilweise bestand sogar die Möglichkeit, einen Abschluss zu kaufen ohne ein Studium zu absolvieren (Janashia 2004).

- Auch die Zulassung privater Hochschulen und die Einführung neuer Studiengänge funktionierten oftmals nur mit Hilfe von Schmiergeldzahlungen.

Diese Situation ist einer der Hauptgründe dafür, dass der georgische Hochschulsektor seit 2005 auf der Grundlage eines neuen Hochschulgesetzes (Georgisches Hochschulgesetz, GHG) grundlegend *reformiert* wird. Im Jahr 2005 ist Georgien zudem dem Bologna-Prozess beigetreten. Das neue Hochschulgesetz reorganisiert zum einen die Hochschulzugangsprüfung so, dass Korruption und Vetternwirtschaft weit möglichst ausgeschaltet werden. Zukünftig soll beim Hochschulzugang soweit wie möglich Chancengleichheit umgesetzt werden. Zum anderen sieht das Gesetz die Einführung einer dreistufigen Studienstruktur vor, und es soll ein vom Staat unabhängiges Akkreditierungswesen für Institutionen und Studiengänge aufgebaut werden.

Insgesamt gibt es 2006 der offiziellen Statistik zufolge 18 staatliche und 148 private Hochschulen (vgl. Tab. 1).

Tabelle 1: Hochschulen und Studierende 2004/05 bis 2006/07

	Jahr	Anzahl Hochschulen	Gesamt	Studierende	
				Präsenz- studium (%)	Frauen- anteil (%)
<i>Staatliche Hochschulen</i>					
	2004/05	26	137 021	80	49
	2005/06	25	113 801	86	51
	2006/07	18	110 846	k.A.	50
<i>Private Hochschulen (mit oder ohne Akkreditierung)</i>					
	2004/05	172	35 440	94	57
	2005/06	146	30 512	90	57
	2006/07	148	29 961	99	58

k.A. = keine sinnvolle Angabe.

Quelle: Statistics Georgia, <http://www.statistics.ge> (Stand Oktober 2007).

Als Ergebnis von Strukturreformen (Verschmelzung von Hochschulen) und der Durchführung einer dritten Phase *institutioneller Akkreditierung* mit neuen Auflagen ist die Zahl akkreditierter (Privat-)Hochschulen heute überschaubar (vgl.

Anhang 1). 2006 verfügten nur noch 43 Hochschulen über eine Akkreditierung (darunter sieben Neuzulassungen und vier nur mit Auflagen akkreditierte Hochschulen). Voraussetzung für die Akkreditierung ist unter den jüngsten Vorgaben beispielsweise, dass eine Hochschule ihre Studienangebote vollständig auf die Bologna- Struktur umgestellt und die Vergabe von ECTS-Kreditpunkten eingeführt hat. Bislang haben auch noch nicht alle staatlichen Hochschulen eine Re-Akkreditierung erlangen können. Selbst die Georgian Technical University (GTU) in Tbilissi konnte erst 2007 wieder akkreditiert werden.

Ungefähr drei Viertel der georgischen Studierenden sind an den *staatlichen Hochschulen* eingeschrieben, die vor allem in der Hauptstadt angesiedelt sind. Die fünf bedeutendsten staatlichen Hochschulen sind die folgenden:

- Die Staatliche Iwane Dschawaschwili Universität (*Ivane Javakhishvili Tbilisi State University (TSU)*) ist die älteste und mit über 35 000 Studierenden auch die größte Universität Georgiens. Sie hat fünf Fakultäten und acht über das Land verteilte Außenstellen, deren Status Ende 2007 neu definiert wird. Es werden Medizin und Naturwissenschaften angeboten, aber keine ingenieurwissenschaftlichen Studiengänge. Forschungszentren gibt es unter anderem für Mathematik und Physik, aber die Universität ist auch für die sozial- und geisteswissenschaftliche Forschung bekannt.
- Die *Ilia Chavchavadze State University* (ehemals Pädagogische und Fremdsprachliche Hochschule) ist ebenso bekannt und populär wie die TSU und entwickelt sich zu einer ernst zu nehmenden Konkurrentin der TSU in der Hauptstadt. Sie zahlt ihren Professoren doppelt so hohe Gehälter wie die TSU und hat auf diese Weise einige hoch qualifizierte Lehrende abwerben können. Anfang 2006 war die State Pedagogical University und im Jahr 2007 die Sportakademie in der Ilia Chavchavadze University aufgegangen. Heute hat die Hochschule sieben Fakultäten, die Bachelor- und Masterstudiengänge sowie Promotionsprogramme anbieten. Neben geistes- und sozialwissenschaftlichen Studienfächern sowie Fremdsprachen werden inzwischen auch Mathematik, Physik und Biologie angeboten. Eine medizinische Fakultät ist in Planung.
- Die *Georgian Technical University (GTU)* ist 1990 aus einem Polytechnischen Institut hervorgegangen, das wiederum ehemals eine Fakultät der TSU war. Die GTU bildet den überwiegenden Teil der georgischen Ingenieure aus (unter anderem in Bauingenieurwesen, Energietechnik, Telekommunikation, Geologie, Chemie, Metallurgie, Transport, Kraftfahrzeugtechnik, Architektur, Flugzeugingenieurwesen, Informatik und Naturwissenschaften). Zusätzlich verfügt die GTU über eine gesellschaftswissenschaftliche Fakultät, an der unter anderem ein teilweise deutschsprachiger Studiengang für Wirtschaft und Recht angeboten wird. Die GTU hat heute über 12 000 Studierende.
- Die Georgian Agricultural University (GAU) und die Tbilisi State Medical University (TSMU) (ca. 5 000 Studierende) bieten ein enges Fächerspektrum an.

Private Hochschulen befinden sich teilweise in internationaler, aber nicht in rein ausländischer Trägerschaft. Einige von ihnen werden in ihrer akademischen Aufbauarbeit von Partnerhochschulen aus dem Ausland unterstützt. Die Qualität der Privathochschulen variiert stark zwischen leistungsstarken Institutionen und solchen “doing little more than selling diplomas” (Sharvashidze 2002, S. 16). Vor allem die Privathochschulen in internationaler Trägerschaft, aber auch einige weitere privat geführte Hochschulen genießen eine hohe Reputation. Eine wichtige Privathochschule mit nationaler Trägerschaft und Ausrichtung ist die *Grigol Robakidze University* mit rund 800 Studierenden und einem Schwerpunkt in der Zahnmedizin. Darüber hinaus werden vor allem angewandte sozialwissenschaftliche Studiengänge, Anglistik und Germanistik angeboten.

Die Privathochschulen in internationaler Trägerschaft bieten vor allem betriebswirtschaftliche und juristische Studiengänge an und lehren teilweise in englischer Sprache. Ihre Studiengänge sind oftmals besser auf aktuelle Anforderungen des Arbeitsmarkts zugeschnitten als die der staatlichen Hochschulen, so dass ihre Absolventen tendenziell leichter eine Stelle finden als Absolventen staatlicher Hochschulen. Doktoranden privater Universitäten müssen ihre Prüfung an einer staatlichen Hochschule ablegen, da nur die staatlichen Universitäten berechtigt sind, Doktorgrade zu verleihen. Die folgenden Privathochschulen bzw. eine privat organisierte Fakultät an einer staatlichen Hochschule weisen eine internationale Trägerschaft auf, haben aber keine Anbindung an ausländische Hochschulen:

- Die in der Landeshauptstadt ansässige *International Black Sea University* wurde 1995 als georgisch-türkisches Projekt gegründet. Sie befindet sich in Trägerschaft des georgischen Ministeriums für Bildung und Wissenschaft, der georgischen Kleinstadt Dusheti und zweier türkischer Firmen. Neben wirtschafts- und verwaltungswissenschaftlichen Studiengängen werden auch ingenieurwissenschaftliche Studienmöglichkeiten angeboten (jeweils Bachelor- bis Promotionsniveau). Die International Black Sea University versteht sowohl ungebundene als auch angewandte Forschung als Teil ihres Aufgabenspektrums. Sie finanziert sich ganz überwiegend aus Studiengebühren. In ihren Prüfungsausschüssen sitzen unter anderem Vertreter öffentlicher Hochschulen.
- Das *Zurab Shvania Georgian Institute of Public Affairs (GIPA)* in Tbilissi wurde 1994 durch ein internationales Konsortium als Nichtregierungsorganisation gegründet. Dem Gründungskonsortium gehören die georgische Regierung, die United States Information Agency (Washington), das Local Governance and Public Service Institute – Open Society Foundation entity (Budapest) und die Eurasia Foundation an. Die akademische Entwicklung des GIPA wird von der amerikanischen National Academy of Public Administration (NAPA) unterstützt. Finanzielle Hilfestellung erhält das GIPA vom USA State Department. „Good governance“ ist der inhaltliche Fokus des Instituts, und entsprechend bietet es die Fachrichtungen Government, Journalismus und Medien sowie Diplomatie und Recht an.

- Im Wintersemester 2006 hat an der TSU die international finanzierte *International School of Economics at TSU (ISET)* ihre ersten über 50 Studierenden in einen englischsprachigen Master-Studiengang für Studierende aus allen drei südkaukasischen Staaten aufgenommen. Am Aufbau der ISET sind unter anderem die Weltbank, die schwedische und britische Entwicklungszusammenarbeit, der Ölkonzern British Petroleum, das Open Society Institute, das norwegische Außenministerium, die Zentralbank der Republik Armenien und der staatliche Ölfonds der Republik Azerbaidshan finanziell beteiligt.
- Im Jahr 2007 hat die European School of Management (ESM, s. auch unten) zusammen mit dem privaten georgischen Institut für Asien und Afrika die Gründung der *Free University Tbilisi* beschlossen. Hauptinvestor ist der heutige Chef der georgischen Staatskanzlei und frühere Minister für Reformkoordination im Bereich Wirtschaft. Die US-amerikanische Consulting-Firma Chartwell Education Group ist über einen Zeitraum von fünf Jahren hinweg mit dem Aufbau der neuen Hochschule beauftragt worden, an der Studiengänge in Betriebswirtschaftslehre, Volkswirtschaftslehre und Jura in Verbindung mit dem Studium orientalischer Sprachen angeboten werden sollen. Für die Free University Tbilisi wird ein Campus am Stadtrand gebaut.

Die im Weiteren aufgeführten internationalen Privathochschulen werden von ausländischen Partnerhochschulen unterstützt und in Kapitel acht ausführlich vorgestellt:

- die 1988 an der TSU eingerichtete *Caucasus Business School (CBS)* ist mittlerweile zur *Caucasus University* weiterentwickelt worden. Sie wird von der amerikanischen Georgia State University, Atlanta, unterstützt.
- Die *European School of Management (ESM)* in Tbilissi, 1992 als Partnerschaft mit der ESM Avignon (Frankreich) gegründet, konzentriert sich darauf, eine neue georgische Management-Elite aufzubauen. Sie hat rund 360 Studierende. Neben den Grundlagenfächern Management, Marketing und Rechnungswesen werden Organisations- und Führungsfähigkeiten vermittelt.
- Die *American-Georgian University* in Tbilissi bietet seit 2005 juristische und betriebswirtschaftliche Studiengänge an. Ihre juristische Fakultät arbeitet mit der American University in Washington zusammen, und ihre betriebswirtschaftliche Fakultät mit Saint Mary's University in Halifax, Nova Scotia (Kanada).

Die Gesamtzahl der *Studierenden* in Georgien erreichte 2003 mit 153 300 einen Höchststand und ist 2006 auf 140 800 gefallen (vgl. auch Tab. 1). Im Zuge der Einführung einer neuen Hochschulzulassungsprüfung (s. unten) sind die Neueinschreibungen in den letzten Jahren drastisch zurückgegangen. Von den jährlich 35 000 bis 37 000 georgischen Abiturenenten haben sich bis 2004/05 jeweils über 30 000 zum Studium eingeschrieben (Ministry of Economic Development of Geor-

gia, Department of Statistics 2006, Rostiasvili 2004, S. 27). In 2005, als erstmals die reformierte Zulassungsprüfung durchgeführt wurde, konnten sich dann aber nur noch knapp über 16 000 Studierende immatrikulieren. In 2006 stieg die Zahl der Einschreibungen zwar wieder auf knapp 19 500. Dennoch hat nur über die Hälfte der Teilnehmer an der reformierten, landesweit einheitlichen Hochschulzugangsprüfung einen Studienplatz erhalten.

Das Fächerspektrum der georgischen Hochschulen ist breit und ausdifferenziert. Rund die Hälfte der zuletzt rund 141 000 Studierenden ist in die *Fächergruppe* „Education“ eingeschrieben (v.a. Lehramtsstudiengänge), knapp 20 Prozent davon an Privathochschulen (Ministry of Economic Development of Georgia, Department of Statistics 2006). Zweitwichtigste Fächergruppe ist „Industry and Construction“ mit rund 20 Prozent aller Studierenden. An dritter Stelle der Fächergruppen steht „Agriculture“ mit ca. 6 Prozent der georgischen Studierenden. Beide letztgenannten Fächergruppen spielen an den Privathochschulen praktisch keine Rolle. An den Privathochschulen nehmen Studiengänge aus der Fächergruppe „Education“, rund die Hälfte aller Studierenden auf. An zweiter Stelle folgt mit großem Abstand die Fächergruppe „Economics and Law“ (ca. 20 % der Studierenden an Privathochschulen). An dritter Stelle steht „Public Health“ mit ca. 10 Prozent der Studierenden an Privathochschulen. Betriebswirtschaft und Jura gelten als besonders viel versprechend für eine spätere Karriere. Das Interesse an einem immer noch stark nachgefragten Medizinstudium geht leicht zurück. Sehr beliebt sind des Weiteren Politik und Sprachen (vor allem Englisch und Deutsch, aber auch Russisch und Französisch). Technische Hochschulen bieten daneben Studiengänge in Metallurgie, Seilbahn- und Eisenbahntransport, Weinherstellung, Seidenraupenzucht oder im Anbau von Tee und Zitrusfrüchten an.

Für die Zulassung zu einem Universitätsstudium ist nach dem neuen Hochschulgesetz sowohl auf Bachelor- als auch auf Masterniveau die Teilnahme an landesweit einheitlich organisierten *Aufnahmeprüfungen* notwendig. Seit Sommer 2005 werden die Aufnahmeprüfungen für grundständige Studiengänge einmal im Jahr in 14 über das Land verteilten Zentren parallel abgehalten. Für das Master-Niveau sollen die Prüfungen erstmals 2009 durchgeführt werden (NAEC 2006). Die Aufnahmeprüfungen für das grundständige Studieniveau beinhalten einen Studierfähigkeitstest (mit mathematischen und verbalen Bestandteilen), hinzu kommen Prüfungen in Georgisch und einer Fremdsprache. In Abhängigkeit vom Studienfach kann es zusätzlich eine vierte Prüfung in Natur- oder Sozialwissenschaft, Mathematik oder Literatur geben. Alle Prüfungen sind schriftlich. Um Korruption zu erschweren, werden die Prüfungsunterlagen anonymisiert und von zwei unterschiedlichen Personen geprüft.

Das Akademische Jahr beginnt hochschulabhängig im September oder Oktober und endet ungefähr im Juni. Offizielle *Lehrsprache* ist laut Artikel 4 des georgischen Hochschulgesetzes Georgisch und in Abchasien auch Abchasisch. Unterricht in anderen Sprachen ist ebenfalls erlaubt, wenn in internationalen Vereinba-

nungen vorgesehen oder vom Ministerium für Bildung und Wissenschaft genehmigt.

Unter der aktuellen Hochschulgesetzgebung sind drei *Studienstufen* vorgesehen (Bachelor, Master und Promotion), von denen vor allem die Promotionsstufe noch umgesetzt werden muss. Bachelor- und Masterstudiengänge werden bereits seit Mitte der neunziger Jahre zunehmend angeboten. Im Studienjahr 2006/07 waren bereits über drei Viertel aller Studierenden unterhalb der Promotionsstufe in Bachelor- oder Master-Studiengänge eingeschrieben. Überwiegend wurden auch schon ECTS-Kreditpunkte vergeben. Die Bewertung von Studienleistungen in der Form von ECTS-Kreditpunkten soll im Studienjahr 2009/10 landesweit umgesetzt sein. Die höchste *Note* ist eine 5, die niedrigste eine 1. Ab *Note* 3 zählt eine Prüfung als bestanden.

Das *Bachelorstudium* umfasst drei bis vier Jahre und beinhaltet den Erwerb von mindestens 240 ECTS-Kreditpunkten. Der Abschluss *Bakalavris Khariskhi* soll nicht nur auf den Übergang in ein weiterführendes Studium vorbereiten, sondern auch berufsqualifizierenden Charakter aufweisen. Studierenden mit ausgezeichneten Leistungen wird ein „Diplom mit Auszeichnung“ (Diplomi Tsarchinebit) verliehen. Daneben existieren drei- bis fünfjährige (Medizin: sechsjährige) berufsbezogene Studiengänge (certified specialist programmes). Der Abschluss eines sechsjährigen Medizinstudiums ist einem Masterabschluss gleichwertig.

Das *Masterstudium* führt nach zwei Studienjahren und dem Erwerb von mindestens 120 ECTS-Kreditpunkten zum Abschluss Magistris Khariskhi. Diese Studienstufe soll mit einem Forschungsprojekt abgeschlossen werden. Studierenden mit ausgezeichneten Leistungen wird ein „Diplom mit Auszeichnung“ (Diplomi Tsarchinebit) verliehen. Universitätsmitarbeiter kritisieren, dass im Zuge der Umstellung auf Bachelor- und Master-Studiengänge ursprünglich fünfjährige Studiengänge in zwei Stufen aufgeteilt wurden, ohne die Inhalte entsprechend anzupassen (Eurasia Foundation 2003, S. 5).

Studierende mit einem Masterabschluss können zum *Promotionsstudium* zugelassen werden. Nach drei Studienjahren, dem Erwerb von mindestens 180 ECTS-Kreditpunkten und der Verteidigung der Dissertation erhalten sie den Abschluss Doctoris Diplomi. Promotionsprogramme werden vom Studienjahr 2007/08 an eingeführt. In Erwartung dieser Neuerung ist die Zahl der Doktoranden in den vergangenen Jahren deutlich gefallen (auf ca. 1 000 in 2006).

Privathochschulen erheben grundsätzlich *Studiengebühren*, und seit 1993 können auch die öffentlichen Universitäten für einen Teil ihrer Studienplätze Gebühren erheben. Ungefähr die Hälfte der Studierenden an öffentlichen Universitäten ist in gebührenpflichtigen Studiengängen immatrikuliert. Für georgische Studierende betragen die Studiengebühren ungefähr zwischen 100 und 2 000 US\$ pro Jahr, ausländische Studierende hingegen zahlen zwischen 750 und 2 500 US\$. Studierende mit georgischer Staatsbürgerschaft sind berechtigt, staatliche Studienstipendien in Anspruch zu nehmen (Artikel 80, Absatz 1 Georgisches Hochschul-

gesetz (GHG). In Abhängigkeit von ihren Leistungen bei der Aufnahmeprüfung erhalten sie Zuschüsse zu den Studiengebühren in Höhe von 100, 70, 50 oder 30 Prozent. Im Jahr 2006 bezogen über 40 Prozent der Studierenden ein derartiges Teil- oder Vollstipendium. Bis zu zwei Prozent des staatlichen Stipendienbudgets können an ausländische Studierende vergeben werden, die an politisch definierten Studiengängen teilnehmen (Artikel 80, Absatz 2 GHG). Studienkredite, die von einer rasch zunehmenden Zahl von Banken angeboten werden, erfreuen sich einer hohen Nachfrage.

Bereits seit der Unabhängigkeit Georgiens verfügen die Universitäten über eine weit reichende Autonomie in Personal- und Haushaltsangelegenheiten. Im Zuge der Reformen der letzten Jahre ist daneben die *Verwaltung* der staatlichen Universitäten dezentralisiert und demokratisiert worden. An allen Hochschulen wurden die Rektoren und Gremien der akademischen Selbstverwaltung neu gewählt. Bis 2004 war die akademische Selbstverwaltung kaum entwickelt, und die Rektoren der staatlichen Universitäten hatten eine weit reichende Macht. Sie wurden von den mit hochschulischen Leitungspersonen besetzten akademischen Räten (Academic Council) gewählt und anschließend vom Präsidenten des Landes bestätigt. Die Rektoren der wichtigsten staatlichen Hochschulen bildeten den Rektorenrat, der den Präsidenten und die relevanten Ministerien in Bildungsfragen beriet. Die Vorschläge des Rektorenrates hatten starkes Gewicht, und seine Mitglieder genossen hohes öffentliches Ansehen. Der traditionelle unmittelbare Einfluss des georgischen Präsidenten auf die Hochschulen ist inzwischen auf die Übergangsperiode bis zur vollständigen Umsetzung der Hochschulreform begrenzt worden (Kapitel XV GHG).

Das *Ausbildungsniveau* der Professoren und wissenschaftlichen Mitarbeiter ist unterschiedlich. Mitunter unterrichten ehemalige sowjetische Bildungskader, die sich seit Beginn der 1990er Jahre nicht weitergebildet haben. Andererseits gibt es eine Vielzahl von Dozenten, die umfangreiche Forschungs- und Lehraufenthalte im Ausland unternommen haben. Methodisch dominiert an den staatlichen Universitäten weiterhin Frontalunterricht, der auf die Wiedergabe von Fakten ausgerichtet ist.

An den staatlichen Universitäten ist ungefähr die Hälfte der Professoren in Vollzeit beschäftigt, an privaten Hochschulen zirka ein Drittel. Mit der Hochschulreform wurde das Gehalt der *Dozenten* erhöht. Bis 2004 verdienten wissenschaftliche Mitarbeiter an der Staatlichen Universität Tbilissi zwischen 73 und 120 GEL (ca. zwischen 28 und 46 €) im Monat. Ein Professor ohne leitende Position verdiente etwa 276 GEL (ca. 100 €) (Rostiashvili 2004, S. 25). Seit 2005 verdienen Professoren monatlich etwa 400 €, Dozenten 300 und wissenschaftliche Assistenten 200 €. Trotz der Erhöhung des Einkommensniveaus besteht für die meisten Lehrkräfte aber weiterhin die Notwendigkeit, zusätzlich an privaten Hochschulen, in internationalen (Nichtregierungs-)Organisationen oder in ausländisch geförderten Think Tanks zu arbeiten. Problematisch ist zudem, dass die Gehälter in

der Wissenschaft weiterhin nicht hoch genug sind, um Nachwuchs für eine Hochschulkarriere zu gewinnen. Doktoranden können zwar z.B. als Assistenz-Professoren beschäftigt werden, gehen aber nach Abschluss ihrer Promotion bislang vorwiegend in die Wirtschaft oder an eine ausländische Universität. Vor diesem Hintergrund sollen Wissenschaftler, die an staatlich geförderten Forschungsprojekten beteiligt sind, zukünftig zusätzlich zu ihren regulären Gehältern aus den Projekten vergütet werden. Außerdem wird eine Stiftung eingerichtet, die es für georgische Promovierte im Ausland attraktiv machen soll, in ihr Heimatland zurückzukehren.

Die Umsetzung des georgischen Hochschulgesetzes von 2004 ging mit drastischen *Stellenkürzungen an den staatlichen Universitäten* einher; an der TSU beispielsweise wurde das Personal von 5 000 auf 700 Mitarbeiter reduziert. Im Rahmen ihrer Autonomie in Personalfragen und der internen Ressourcenverteilung waren die Universitäten bis 2004 unwillig, Personal zu pensionieren oder zu entlassen, was zu einem enormen Überhang an älteren Lehrkräften geführt hatte. Das Durchschnittsalter von Professoren an der TSU lag 2004 bei ungefähr 64 Jahren (Höltge 2005). Die jüngste Entlassungswelle nach der Hochschulreform betraf allerdings vor allem junge Mitarbeiter. Die Entscheidungen fielen aufgrund von Kriterien wie zum Beispiel Anzahl von Publikationen in der Lebenszeit. Die Entscheidungsgrundlage sowie der Prozess wurden von Universitätsangehörigen als unfair bezeichnet, u.a. weil Professoren einer Universität in der Auswahlkommission anderer Universitäten saßen und es somit Möglichkeiten für klientelistisches Verhalten gab. Kapitel V des georgischen Hochschulgesetzes führt 65 Jahre als Höchstalter für das Lehrpersonal ein. Diese Änderung soll 2009 in Kraft treten. Danach dürfen Ältere nur noch auf Einladung lehren.

Universitäten haben derzeit einen Anteil von lediglich einem knappen Viertel an der wissenschaftlichen Forschung in Georgien; sie findet bislang vor allem an außeruniversitären Institutionen statt. Zukünftig soll die Forschung an Hochschulen aber ausgebaut werden. Im Rahmen eines Evaluationsprozesses ist die Zahl der außeruniversitären Forschungsinstitutionen von 97 (2003) auf 68 (2006) reduziert worden, und 2007 sollen ungefähr 20 der verbleibenden außeruniversitären Forschungseinrichtungen an Universitäten angebunden werden. Daneben soll ein erstes inter-universitäres Forschungszentrum aufgebaut werden. Zu diesem Zweck wird die Regierung eine Ausschreibung im Wert von rund 300 000 US\$ durchführen. Seit August 2006 unterstützt ein EU-TACIS Projekt die georgische Hochschulpolitik bei der Modernisierung des Forschungssektors und der Anpassung rechtlicher Strukturen an EU Standards. Besonderes Forschungspotential besteht in Georgien unter anderem in der Mathematik, Medizin und Linguistik (<http://www.globalsocialscience.org>, Zugang im November 2007) und daneben auch in der Biologie und Archäologie.

5 Hochschulpolitik und Hochschulfinanzierung

Die Hochschul- und Forschungspolitik fallen in die Zuständigkeit des nationalen Ministeriums für Bildung und Wissenschaft. Das ehemals für die Forschungspolitik zuständige Ministerium für Wissenschaft und Technologie war 2005 in das Bildungsministerium integriert worden. Die Akademie der Wissenschaften – ein Gremium renommierter Wissenschaftler und Erbe der sowjetischen Vergangenheit –, das zurzeit noch den Sektor außeruniversitärer Forschungsinstitute verwaltet, wird sich bis 2010 auflösen. Die Aufgaben des Bildungsministeriums umfassen laut Artikel 3 des Georgischen Hochschulgesetzes nun:

- die Förderung georgischer kultureller Werte unter besonderer Berücksichtigung von Demokratie und Humanismus;
- den Aufbau eines Bildungs- und Wissenschaftssystems, das jedem Bürger die Möglichkeit eröffnet, seine Interessen und Kapazitäten zu erkennen und zu entwickeln;
- die Qualifizierung von Fachkräften für den einheimischen und internationalen Arbeitsmarkt;
- die Schaffung günstiger Bedingungen für Forschung, um eine nachhaltige Entwicklung des Hochschulsystems zu gewährleisten;
- die Förderung der internationalen Mobilität von Studierenden und Dozenten.

Folgende übergeordnete *Entwicklungsziele* genießen hochschulpolitische Priorität:

- *Nachhaltigkeit*: Das georgische Bildungssystem soll auf Transparenz und Verantwortungsbewusstsein basieren. Es soll langfristig qualitativ hochwertige Bildungsmöglichkeiten garantieren und ein wissensbasiertes Lernumfeld schaffen.
- *Soziale Inklusion*: Das Bildungssystem soll allen Georgiern entsprechend ihrer Fähigkeiten Zugang zu Bildungsangeboten eröffnen.
- *Internationale Wettbewerbsfähigkeit*. Das Bildungssystem soll sich entsprechend europäischer und internationaler Standards entwickeln und sich in den europäischen und in den NATO-Raum integrieren.

Die Hochschulpolitik wird im Wesentlichen in Form von *Förderprogrammen* umgesetzt, unter denen sich sowohl staatliche als auch private Hochschulen bewerben können. Die Einführung neuer Programme erfordert das Einverständnis des Landespräsidenten (Sharvashidze 2005).

Konkrete Planungen zielen darauf ab, die Zahl der Hochschulen durch Zusammenschlüsse mehrerer Institutionen zu reduzieren. Bis 2010 soll es landesweit nur noch sieben große Universitäten mit Bachelor-, Master- und PhD-Angeboten geben. Voraussichtlich werden diese Universitäten in Tbilissi, Batumi und Kutaisi angesiedelt sein. Forschung soll vor allem an diesen Institutionen zukünftig wesentlich stärker als bisher das Gegenstück zu Lehre bilden. Weitere zehn Hochschulen sollen lediglich Bachelor- und Master-Studiengänge anbieten. Im Hin-

blick auf die flächendeckende Einführung der dreistufigen Studienstruktur hat das Nationale Team der Bologna Promotoren (NTBP) für den Zeitraum 2006-2010 einen Aktionsplan ausgearbeitet (vgl. Maisuradze 2006). Darüber hinaus soll der Bereich der Berufsausbildung mehr Bedeutung erlangen, indem nach Inkrafttreten einer entsprechenden Änderung des Hochschulgesetzes in 2007 Kollegs und Berufsschulen eingerichtet werden.

Ende 2006 ist die zweite vierjährige Phase des Weltbank-finanzierten Bildungsprojekts in Georgien (Education System Realignment and Strengthening Program, in Georgien als „Ilia Chavchavadze Bildungsprojekt“ bekannt) angelaufen. Das Bildungsministerium adressiert im Rahmen des Projekts vor allem folgende Bereiche der Hochschulbildung:

- Effizienz in Bezug auf finanzielle, physische und personelle Ressourcen,
- Chancengleichheit,
- den Aufbau von Managementkapazitäten.

Als Teil des Projekts wurde eine Bedarfsanalyse durchgeführt, die für den Hochschulsektor unter anderem folgende zentrale *Handlungsbedarfe* identifizierte:

- *Curricula*: Neue Hochschulcurricula berücksichtigen bereits die gestiegene Bedeutung von Fremdsprachen und Sozialwissenschaften. Sie basieren auf dem Bewusstsein, dass Faktenwissen allein unzureichend ist, sind aber dennoch oft weiterhin überladen und thematisch fragmentiert, so dass den Lehrenden wenig Raum bleibt, die Studierenden zu kreativem Denken und Problemlösen anzuhalten. Der Schwerpunkt der Studiengangsentwicklung soll zukünftig von Fragen des Inputs auf die angestrebten Lernergebnisse verschoben werden.
- *Lehrmethoden*: Oft gelten noch immer die Studierenden als vorbildlich, die den Lehrstoff auswendig gelernt fehlerfrei wiederholen können. Weder deren Input noch Feedback wird gefordert. Es mangelt an Diskussion und Reflektion. Das Lehrpersonal wendet selten Methoden an, die die individuelle Entwicklung der einzelnen Studierenden anregen könnten.
- *Lehrmaterial und Ausstattung*: Bibliotheken und Labore sind oft in mangelhaftem Zustand. Es ist ein starkes Gefälle zwischen der Hauptstadt und anderen Städten zu verzeichnen.
- *Leistungsbewertung*: Leistungen werden nicht immer objektiv bewertet. Berichte zeigen, dass Begünstigung und Bestechung alltägliche Praxis sind.
- *Transparenz und Management*: Um Transparenz in Bezug auf Effizienz und Qualität universitärer Aktivitäten herzustellen, wird die Einführung eines Finanzcontrollings und von regelmäßigen Lehrevaluationen befürwortet.

Die positive Entwicklung des nationalen Bildungsbudgets in den letzten Jahren wird dem Reformprozess zugute kommen. Mit der Auflösung der Sowjetunion war das georgische *Budget für Bildung* zunächst wie weltweit kein anderes eingebrochen. Erst im Zuge des kontinuierlichen Anstiegs des Bruttonationalprodukts seit dem Regierungswechsel in 2004 erhöhen sich auch die Ausgaben für Bildung

nachhaltig. Ihr Anteil stieg sprunghaft von 0,7 Prozent des Staatshaushaltes in 2005 auf 2,5 Prozent in 2006. Für 2007 sind Ausgaben für Hochschulbildung in Höhe von 38,5 Mio. GEL (ca. 14 Mio. €) vorgesehen (vgl. Tab. 2). Diese Summe entspricht knapp einem Zehntel des Budgets des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft. Für die Jahre 2008 bis 2010 ist ein jährlicher Anstieg des nationalen Hochschulbudgets um 8 Mio. GEL (ca. 3 Mio. €) geplant. Im Jahr 2005 startete die Regierung außerdem das Programm „Rehabilitierung der Bildungseinrichtungen“. Hierfür stehen seit 2005 beträchtliche zusätzliche Mittel zur Verfügung mit steigender Tendenz bis 2010.

Tabelle 2: Der Haushalt des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft

	2004	2005	2006 Ap- proved	2007 Fore- cast	2008 Fore- cast	2009 Fore- cast	2010 Fore- cast
Ministry of Education and Science (million GEL)	91.5	80.9	329.6	394.6	452.9	498.2	589.9
Percentage to GDP of which (million GEL)	0.9	0.7	2.5	2.7	2.8	2.8	3.0
- Investments	12.3	15.5	80.5	90.8	108.3	118.8	124.1
- Higher Education Institutions	29.4	21.7	30.4	38.5	46.6	54.7	62.8
- President National Programme "Rehabilitation of Education Institutions"		3.5	71.0	79.6	91.0	101.7	119.1
- Science Programme	26.1	20.1	19.1	21.0	29.0	39.2	45.2

Quelle: Ministerium der Finanzen: Basic Data and Directions 2007 – 2010.

Staatliche Hochschulmittel werden einer Hochschule heute zum einen in Abhängigkeit zu ihrer Studierendenzahl („Education Grant“) und zum anderen zweckgebunden für bauliche und infrastrukturelle Entwicklungsmaßnahmen zugewiesen. Die Finanzierung von Master-Studiengängen und Promotionsprogrammen erfolgt im Rahmen staatlicher Zuweisungen für Forschung („Research Grant“), die auf Wettbewerbsbasis unter den Universitäten verteilt werden. Die Einnahmen aus Studiengebühren können allerdings an den führenden staatlichen Universitäten die staatlichen Finanzzuweisungen deutlich übersteigen (Pachuashvili 2005). Weitere Finanzierungsquellen georgischer Hochschulen sind nach Artikel 79, Absatz 2 Georgisches Hochschulgesetz:

- Einnahmen aus unternehmerischer Tätigkeit, soweit konform mit der georgischen Gesetzgebung, und private Spenden,
- spezielle Regierungsprogramme, die die Beteiligung an Studiengängen fördern sollen, denen staatlicherseits Priorität zugewiesen wurde,

- Gelder aus anderen Ministerien als dem Ministerium für Bildung und Wissenschaft,
- Spenden.

Eine Studie von Sharvashidze (2005) enthält für das Jahr 2001 differenzierte Informationen über *Einnahmen und Ausgaben* der wichtigsten georgischen Privathochschulen. Dieser Studie zufolge sind die von erfolgreichen Privathochschulen erwirtschafteten Überschüsse bislang gering (es wird eine Größenordnung von z.B. 30 000 US\$ im Jahr angegeben).

Momentan gibt es erst sehr wenige Drittmittelprojekte an den staatlichen Universitäten. Die *Georgian National Science Foundation (GNSF)*, 2005 auf der Grundlage eines Präsidentenerlasses gegründet, hat jedoch die Aufgabe, sowohl Fördermittel zu organisieren als auch internationale Kooperationsvereinbarungen anzubahnen. Sie fördert sowohl Grundlagenforschung als auch angewandte Forschung in den Natur- und Ingenieurwissenschaften und der Mathematik. Daneben soll sie Vorschläge für die Entwicklung einer nationalen Forschungspolitik ausarbeiten. Für Forschungsförderung im Bereich der Geistes- und Sozialwissenschaften ist die Rustaveli-Foundation zuständig.

Für die Finanzierung von Forschungsprojekten hat des Weiteren das *International Science and Technology Centre (ISTC)* mit Sitz in Moskau eine wichtige Bedeutung. Es war Anfang der 1990er Jahre mit dem Ziel gegründet worden, Wissenschaftlern aus den GUS-Staaten, die im militärischen Bereich geforscht hatten, einen Neuanfang im zivilen Bereich zu ermöglichen. Es unterstützt Projekte, die in Zusammenarbeit mit Einrichtungen aus Ländern mit gut entwickelten Forschungssystemen durchgeführt werden. Die geförderten Projekte waren in den letzten Jahren vor allem den Lebenswissenschaften, der Materialkunde, den Umweltwissenschaften und der Physik zuzurechnen.

6 Hochschulrelevante Gesetzgebung

Das *Georgische Hochschulgesetz (GHG)* bildet das Kernelement der Hochschulgesetzgebung. Es trat 2004 in Kraft und enthält Vorgaben über die allgemeine Struktur und Ausrichtung des Hochschulsektors, hochschulpolitische Zuständigkeiten, die interne Organisation der Hochschulen, ihre Personalverwaltung und studentische Belange. Darüber hinaus legt es die Grundlage für eine umfassende Reform des Hochschulsystems in Bezug auf die Studienzulassung, die Studienstruktur und die Qualitätssicherung. Die Umsetzung dieser Maßnahmen wird teilweise von der Weltbank finanziert. Das GHG gilt prinzipiell für die staatlichen und privaten Hochschulen. Für private Hochschulen sind allerdings die Kapitel IV (Hochschulstruktur), V (Personal) und XIV (Grundstücke) nicht maßgeblich.

Private Hochschulen können gemeinnützig oder gewinnorientiert organisiert sein und benötigen eine Lizenz des Ministeriums für Bildung und Wissenschaft,

um ihre Tätigkeit aufzunehmen. Sie müssen – wie andere privatwirtschaftliche Einheiten auch – unter dem Gesetz „Law on Principles of Licensing and Issuing Permission for Entrepreneurial Activity“ gegründet werden, das zuletzt 2005 aktualisiert wurde. Staatliche oder lokale Selbstverwaltungsorgane können keine Gründer, Anteilseigner oder Mitglieder privater Hochschulen sein (Artikel 12 GHG). Die *Lizenzvergabe* durch das Ministerium ist in Artikel 57 ff GHG geregelt. Einem Antrag sind folgende Dokumente beizufügen: die Satzung der zu gründenden Hochschule, die Curricula geplanter Studiengänge, Informationen über Anzahl und Qualifikationen des akademischen Personals, geschätzte Kosten für den Studienbetrieb, Informationen über technische Ressourcen, Arbeitsplatzsicherung und sanitäre/hygienische Konditionen sowie eine Bankbescheinigung über das verfügbare Eigenkapital. Eine Entscheidung über die Lizenzvergabe soll innerhalb von drei Monaten nach Antragstellung fallen. Die Zahl der vom Ministerium zu vergebenden Lizenzen darf laut GHG nicht begrenzt werden.

Dem langjährigen Wildwuchs im privaten Hochschulsektor soll durch neue Maßnahmen der Qualitätssicherung nun ein Ende gesetzt werden. Die *institutionelle Akkreditierung* ist zwar nur für staatliche Hochschulen obligatorisch, entscheidet aber über das Recht, staatlich anerkannte Abschlüsse zu verleihen und staatliche Hochschulmittel für die Lehre zugewiesen zu bekommen. Zudem können lediglich Studierende akkreditierter Hochschulen staatliche Studien- und Forschungsstipendien in Anspruch nehmen. Die institutionelle Akkreditierung hat eine Laufzeit von fünf Jahren. Das Verfahren ist in Artikel 63 ff. GHG geregelt und umfasst einen Selbstbericht unter Mitwirkung der Studierenden, die externe Begutachtung und die Publikation der Ergebnisse. Es wird geprüft, ob eine Hochschule materielle (Bücher, Computer etc.), finanzielle und personelle Mindeststandards erfüllt. Sofern eine staatliche Hochschule zwei Mal hintereinander nicht akkreditiert werden kann, muss ihr Leitungsteam ausgewechselt und die Institution reorganisiert oder abgewickelt werden (Artikel 74.3 GHG).

Ab 2008 wird auch eine *Studiengangsakkreditierung* eingeführt (Artikel 71 GHG). Sie wird untersuchen, inwieweit in einem neuen Studiengang Studieninhalte, Lehr- und Lernmethoden, zu erbringende studentische Leistungen, die Verfügbarkeit von Lehrmaterialien und das Potential für eine Optimierung der Lehrqualität im Einklang stehen mit den verfolgten Lernzielen.

Die Erarbeitung spezieller *Regelungen für grenzüberschreitende Studienangebote* ausländischer Hochschulen ist vorgesehen. Über den Erlass von Regelungen für Doppeldiplom-Studiengänge soll erst nach Abschluss der strukturellen Reform des Hochschulsektors entschieden werden. Derzeit unterliegt die Einrichtung von Doppeldiplom-Studiengängen keinen besonderen Bestimmungen; die Hochschulen können selbständig mit ausländischen Partnern Vereinbarungen über die zusätzliche Vergabe ausländischer Studienabschlüsse treffen.

Georgien hat 1999 die multilaterale Lisabon Konvention über die Anerkennung von Qualifikationen in der Hochschulbildung in der Europäischen Region unter-

zeichnet. Auf dieser Grundlage kann die *Anerkennung von im Ausland erworbenen Studienleistungen* bei Kompatibilität ausländischer Studiengänge mit georgischen erfolgen. Für eine Zulassung von Bewerbern mit ausländischem Studienabschluss zu einem weiterführenden Studium sind die Hochschulen zuständig.

7 Bedarf an zusätzlichen (ausländischen) Studienangeboten

Der georgische Hochschulmarkt ist primär von qualitativen *Entwicklungsbedarfen* gekennzeichnet. Trotz einer hohen Studierneigung der Schulabgänger reichen die von den staatlichen und privaten Hochschulen angebotenen Studienplätze aus, um praktisch allen Studierwilligen – wenn auch gegen teilweise hohe Gebühren – Zugang zum Hochschulsystem zu ermöglichen. Die Tatsache, dass es für die meisten Hochschulabsolventen nicht einfach ist, eine Stelle zu finden, hat die hohe Studierneigung bisher aus Mangel an Alternativen zur Hochschulausbildung kaum beeinträchtigt.

Bevor vor kurzem die Hochschulzugangsprüfung reformiert wurde, konnten fast alle Abiturienten ein Studium aufnehmen. Einer Studie von Sharvashidze (2005) zufolge überstiegen die Bewerberzahlen an den privaten Hochschulen die Zahl der verfügbaren Studienplätze im Jahr 2001 nur leicht. In 2005 und 2006, als erstmals ein rein leistungsorientierter Zulassungstest für grundständige Studiengänge durchgeführt wurde, kam es dann aber zu einem politisch gewollten Rückgang der *Zulassungszahlen*: Im Vergleich zu den Vorjahren ging die Zahl der zugelassenen Studienbewerber um zunächst 15 000 und dann in 2006 um nochmals 10 000 zurück. Es ist davon auszugehen, dass diese Entwicklung noch einige Jahre anhalten wird, zumal ab 2009 ein neuer Zulassungstest auch für weiterführende Studiengänge eingeführt werden soll.

Vor diesem Hintergrund ist ein Bedarf an zusätzlichen (ausländischen) Studienangeboten mittelfristig bestenfalls in speziellen, besonders arbeitsmarkt- bzw. karriererelevanten *Nischen* auszumachen. Exemplarisch seien hier die Bereiche Informatik, Ingenieurwissenschaften oder Tourismus genannt. Die Ingenieurwissenschaften sind an den staatlichen georgischen Universitäten grundsätzlich noch nicht gut entwickelt. Im Bereich der für den Transformationsprozess besonders relevanten Wirtschaftswissenschaften sind bereits eine Reihe hochrangiger internationaler Studienangebote aufgebaut worden (in Kooperation vor allem mit amerikanischen Hochschulen, vgl. Kap. 8). Zusätzliche hochwertige und gebührenpflichtige Studienangebote wären in erster Linie für sehr gute Absolventen des Zulassungstests – die ein staatliches Stipendium erhalten – bzw. zahlungskräftige Familien interessant.

Finanzstarke Familien haben allerdings auch die Option, ihre Kinder zum *Studium ins Ausland* zu senden. Derzeit betrifft dies allerdings nur wenige Prozent der insgesamt über 140 000 georgischen Studierenden. Im Weiteren soll aufgezeigt

werden, welche Studienländer und -fächer Auslandsstudierende wählen, um Anhaltspunkte über Präferenzen georgischer Studierender in Bezug auf ausländische Studienangebote zu erhalten.

Mit Abstand wichtigstes *Zielland* mobiler georgischer Studierender ist Deutschland (vgl. Anhang 2). In 2005/06 waren rund 3 200 mobile georgische Studierende an deutschen Hochschulen immatrikuliert, was etwa der Hälfte aller georgischen Studierenden entspricht, die im Ausland einen Abschluss erwerben möchten. Seit einigen Jahren gibt es ein staatliches Stipendienprogramm, das die Teilnahme an Masterstudiengängen und wissenschaftlicher Weiterbildung im Ausland fördert. Im Studienjahr 2005/2006 beispielsweise gingen 12 der insgesamt 33 Studierenden mit einem solchen „Präsidentenstipendium“ an eine Hochschule bzw. eine Forschungseinrichtung in Deutschland. Wie Tabelle drei zeigt, hat Deutschland in den letzten Jahren seinen Vorsprung gegenüber Russland als zweitwichtigstem Zielland mobiler Studierender deutlich ausgebaut. Während die Zahl der Georgier, die zum Studium nach Russland gehen, stagniert, hat sich die Zahl derjenigen, die nach Deutschland kommen, in den vergangenen fünf Jahren mehr als verdoppelt.

Tabelle 3: Die 10 wichtigsten Zielländer mobiler georgischer Studierender (Rang nach den Werten für 2004)

Zielland	Zahl der Studierenden aus Georgien			
	2001	2002	2003	2004
Deutschland	1.477	2.033	2.551	3.000
Russische Föderation	1.397	1.280	1.409	1.357
Armenien	n.v.	n.v.	718	932
USA	285	345	377	373
Frankreich	98	146	205	275
Türkei	133	134	139	143
Aserbeidschan	226	403	120	90
Großbritannien	64	64	61	80
Kasachstan	11	n.v.	4	79
Griechenland	n.v.	37	54	55

n.v.= Daten nicht verfügbar

Quelle: UNESCO Institute for Statistics 2007.

Es bleibt allerdings abzuwarten, ob und inwieweit die Attraktivität deutscher Hochschulen durch die zunehmende Einführung von *Studiengebühren* beeinflusst werden wird. Im Fall der USA und Großbritanniens sind hohe Studiengebühren dafür ausschlaggebend, dass diesen Ländern nur eine geringe Bedeutung

für die Mobilität georgischer Studierender zukommt. Die Einführung von Studiengebühren in Deutschland kann einerseits dazu führen, dass die Mobilität aus Georgien zurückgeht, parallel hierzu aber auch zur Folge haben, dass – als Alternative zum Auslandsstudium in Deutschland – gebührenpflichtige deutsche Studienangebote in Georgien an Attraktivität gewinnen.

Die relativ hohe Zahl von Studierenden aus Georgien an armenischen Hochschulen ist dadurch zu erklären, dass junge Menschen aus dem südgeorgischen Landesteil Javakheti, der fast ausschließlich von Armeniern bewohnt wird, wegen mangelnder georgischer Sprachkenntnisse kaum Chancen haben, in Georgien selber einen Studienplatz zu bekommen.

Die ganz überwiegende Mehrheit der georgischen Studierenden in *Deutschland* (80 %) absolviert ein grundständiges Studium (vgl. Anhang 2). Die Zahl der Masterstudierenden und Doktoranden in Deutschland verzeichnet allerdings hohe Wachstumsraten (bis zu 30 % im Jahr). Das mit Abstand beliebteste Studienfach ist Germanistik; es wird von rund einem Viertel der georgischen Studierenden in Deutschland belegt. An zweiter Stelle folgen die Wirtschaftswissenschaften. Ihre Studierendenzahl liegt allerdings um zwei Drittel unter der Zahl der Studierenden in der Germanistik.

Anders als in Deutschland, belegt über die Hälfte der georgischen Studierenden in den *USA* einen weiterführenden Studiengang (inkl. Promotion, vgl. Tab. 4). Lediglich rund ein Drittel absolviert ein Erststudium. Die Nachfrage auf diesem Niveau ist zudem rückläufig, wohingegen die Nachfrage nach weiterführenden Studiengängen wächst. Eine Aufschlüsselung der von georgischen Studierenden in den USA belegten Fächer ist leider nicht erhältlich.

Tabelle 4: Studierende aus Georgien in den USA

	2004/05		2005/06		Veränderung 2004/05-2005/06
	Absolut	In %	Absolut	In %	
Erststudierende	128	37,6	120	35,0	-6,3%
Graduierte	188	55,3	193	56,3	+2,7%
Andere	24	7,1	30	8,7	+25,0%
Gesamt	340	100,0	343	100,0	+0,9%

Quelle: Koh Chin, Hey-Kyung (Hg.) 2006 und 2007.

Für die Nachfrage nach zusätzlichen (ausländischen) Studienangeboten ist auch die Präsenz *ausländischer Studierender* in Georgien von Bedeutung. Das Land vergibt maximal zehn Prozent der vorhandenen Studienplätze an ausländische Bewerber. Bislang machen hiervon vor allem Studierende aus der Türkei, Russland, Aserbaidschan und Turkmenistan Gebrauch (vgl. Tab. 5). Zulassungsvoraus-

setzung ist ein erfolgreiches Interview an der Hochschule und der Nachweis, dass ein Studium im Heimatland möglich wäre; eine Teilnahme an der nationalen Hochschulzugangsprüfung ist nicht erforderlich. Es gibt inzwischen einige Studienangebote, die vollständig in englischer Sprache durchgeführt werden (z.B. Black Sea University, Caucasus Business School, State Medical University, TSU/International School of Economics, TSU/Center for Social Science).

Tabelle 5: Die 10 wichtigsten Herkunftsländer internationaler Studierender in Georgien (Ranking nach Zahl der Studierenden 2005)

Herkunftsland	Zahl der Studierenden aus Georgien			
	2002	2003	2004	2005
Türkei	n.v.	57	87	83
Russische Föderation	n.v.	n.v.	3	16
Indien	29	1	6	15
USA	n.v.	n.v.	3	14
Pakistan	81	4	n.v.	4
Turkmenistan	267	n.v.	1	3
Deutschland	2	1	43	2
Iran	1	2	n.v.	2
Aserbeidschan	n.v.	352	293	n.v.
China	1	n.v.	2	n.v.

n.v.= Daten nicht verfügbar

Quelle: UNESCO Institute for Statistics 2007.

8 Präsenz und Profil ausländischer Studienanbieter

Aus praktisch allen großen westlichen *Ländern*, die im Studienexport aktiv sind, sind Hochschulen am Ausbau des georgischen Studienangebots beteiligt. Amerikanische und französische Hochschulen sind besonders stark vertreten, aber auch deutsche Hochschulen sind zunehmend präsent. Daneben spielen britische Hochschulen eine gewisse Rolle. Von deutscher Seite sind namhafte Hochschulen vertreten. Aus anderen Ländern engagieren sich oftmals Hochschulen, die in ihrer Heimat als Institutionen „der zweiten Reihe“ einzustufen sind. Die ausländischen Hochschulen arbeiten sowohl mit staatlichen als auch mit privaten georgischen Universitäten bei der Organisation von Doppeldiplom-Studiengängen zusammen oder unterstützen junge, international ausgerichtete georgische Privathochschulen in ihrer akademischen Entwicklung. Im Bereich der Aufbauhilfe für Privathoch-

schulen, die Betriebswirte und Juristen ausbilden, dominieren amerikanische Hochschulen.

Studiengänge, deren Absolventen ausschließlich ausländische Studienabschlüsse erhalten und die vor Ort eigenständig von ausländischen Hochschulen durchgeführt werden, sind unüblich, und es gibt auch keine Außenstellen ausländischer Hochschulen (also Hochschulen in Georgien, die sich vollständig im Eigentum einer ausländischen ‚Mutterhochschule‘ befinden würden). Die ausländischen Hochschulen sind nicht am Grundkapital der von ihnen unterstützten Privathochschulen beteiligt. Sie bringen mit finanzieller Hilfe internationaler Geber lediglich akademische Expertise in den Aufbau neuartiger Studienangebote ein. Es existieren somit keine rein ausländischen, aber eine Reihe international-kooperativer Studienangebote. Für diese Studienangebote werden in der Regel kostendeckende Studiengebühren erhoben.

Die Einrichtung von *Doppeldiplom-Studiengängen* nimmt in letzter Zeit zu. Die Iwane Dschawachischwili Universität (TSU) wie auch die Ilia Chavchavadze State University bereiten zusammen mit verschiedenen internationalen Partnern Studiengänge mit Doppelabschlüssen vor (überwiegend Masterstudiengänge). Unter den privaten georgischen Hochschulen bietet die Caucasus University Doppeldiplom-Studiengänge in Zusammenarbeit mit ihrer amerikanischen Partnerhochschule und einer französischen Hochschule an (s. auch unten). Als der georgische Bildungsminister im November 2006 Deutschland besuchte, wurden mit verschiedenen deutschen Hochschulen Möglichkeiten zur Einrichtung von Doppeldiplom-Studiengängen erörtert.

Einer der ersten Studiengänge, die zu einem *internationalen Abschluss* führen, ist seit dem Wintersemester 2007/08 ein vom DAAD geförderter deutschsprachiger Studiengang in Deutschem Recht, Völker- und Europarecht des Instituts für Ostrecht der Universität Köln, der an der Staatlichen Iwane Dschawachischwili Universität (TSU) durchgeführt wird. Seit Sommer 2007 unterstützt daneben die VolkswagenStiftung den Fachbereich Elektrotechnik und Informationstechnik der Technischen Universität Kaiserslautern darin, an der Faculty of Power Engineering and Telecommunication der Georgian Technical University Laboratorien und Lehrpläne für Studieneinheiten aus dem Themenfeld eingebettete Systeme (Elektrotechnik) einzurichten.

Unter den international ausgerichteten Privathochschulen in Georgien befinden sich einige, die nicht von ausländischen Partnerhochschulen unterstützt, sondern lediglich von ausländischen Gebern finanziert werden. Im Rahmen der vorliegenden Studie konnten vier georgische Privathochschulen identifiziert werden, die in ihrer Entwicklung von ausländischen Hochschulen unterstützt werden. In einem dieser Fälle sitzt die Partnerhochschule in Deutschland. Die älteste der vier *von ausländischen Partnerhochschulen unterstützten georgischen Privathochschulen* ist die European School of Management (ESM). Die weiteren drei aus dem Ausland unterstützten Hochschulen sind deutlich jünger: Die von deutscher

Seite unterstützte IB Euro-Caucasian University of Tbilisi war 2003 als Euro Caucasian University for Interdisciplinary Studies gegründet worden. Im Weiteren kamen die Caucasian University und die Georgian American University hinzu. Mit Ausnahme der heute teilweise im Eigentum der IB-Hochschule Berlin befindliche IB Euro-Caucasian University of Tbilisi sind diese Hochschulen 2006 akkreditiert worden. Die Nicht-Erfüllung der Anforderungen für eine Akkreditierung durch die IB Euro-Caucasian University ist nicht als Indiz für qualitative Mängel ihrer Studienangebote anzusehen. Die Lehrsprache an den vier Hochschulen ist Georgisch, einzelne Fächer werden zudem auf Englisch bzw. auf Deutsch (ESM und IB Euro-Caucasian University of Tbilisi) unterrichtet, und es gibt unterschiedliche Anteile internationaler Studierender. Die Zulassung von Erststudierenden erfolgt über den landesweiten Hochschulzugangstest. Im Weiteren werden die vier genannten Privathochschulen näher vorgestellt.

Die *European School of Management (ESM)* wurde als eine der ersten georgischen Privathochschulen 1992 gegründet. ESM International – ein Zusammenschluss europäischer Management-Hochschulen mit Sitz in Sevilla – hält 20 Prozent des Gründungskapitals. 60 Prozent des Gründungskapitals wurden von der Tbilisi Business School zur Verfügung gestellt und 20 Prozent von einem Zusammenschluss georgischer Verbraucherverbände (Sharvashidze 2005). Ihre Entwicklung wurde von der amerikanischen Entwicklungszusammenarbeit (USAID), der Soros Foundation und der Eurasia Foundation finanziell gefördert. Heute sind Studiengebühren ihre wesentliche Finanzierungsquelle. Der akademische Aufbau wird von der *ESMAvignon*, den *Berufsakademien Mosbach und Karlsruhe*, der amerikanischen *Preston University* (ESM ist ein an die Preston University angebundener Campus) und der *London Business School* unterstützt. Es werden betriebswirtschaftliche Bachelor- und Master-Studiengänge angeboten, die zu europaweit anerkannten ESM-Abschlüssen oder amerikanischen Abschlüssen führen. Die Hochschule hat heute knapp 300 Studierende in grundständigen und 65 Studierende in weiterführenden Studiengängen. Sie beschäftigt 30 vollzeitliche und 52 teilzeitliche Lehrkräfte. Die Studiengebühren belaufen sich auf über 1 000 € pro Semester für einen Bachelor-Studiengang und auf rund 6 000 € für einen kompletten Master-Studiengang. Es werden umfangreiche Deutsch-Sprachkurse (u.a. Business Deutsch) angeboten. Für deutschsprachige Studierende gibt es auf Bachelor-Niveau die Möglichkeit, in den letzten beiden Studienjahren nach Vorbild der Berufsakademien dual zu studieren. Die Entwicklung dieses dualen Studienangebots wurde bis 2003 von der GTZ gefördert.

Im Jahr 2007 ist der in Frankfurt am Main ansässige Internationale Bund – ein freier Träger der Jugend-, Sozial- und Bildungsarbeit – Mitgesellschafter der bereits 2003 unter deutscher Beteiligung gegründeten privaten Euro Caucasian University for Interdisciplinary Studies geworden. Daraufhin wurde diese Hochschule in *IB Euro-Caucasian University of Tbilisi* umbenannt. Die IB Euro-Caucasian University befindet sich zu 50 Prozent in deutscher Trägerschaft. Der

Rektor der IB Euro-Caucasian University ist gleichzeitig Rektor der IB-Hochschule in Berlin, einer staatlich anerkannten privaten Fachhochschule, die ebenfalls 2007 ihre Arbeit aufgenommen hat. Die IB-Hochschule in Tbilissi, an der ca. 300 Studierende eingeschrieben sind, hat vier Fakultäten: Kunst und Architektur, Betriebswirtschaft, Human- und Sozialwissenschaften sowie Gesundheitswissenschaften. Ihre Studierenden sollen die Möglichkeit erhalten, Praktika in Deutschland durchführen. Entsprechend dem Profil des Internationalen Bundes wird die Hochschule aller Voraussicht nach den Schwerpunkt auf die Entwicklung der gesundheitswissenschaftlichen Fakultät legen. Dort werden praxisbezogene dreijährige Bachelor-Studiengänge in Physiotherapie, Logopädie, Ergotherapie und Krankenpflege sowie Weiterbildungen für Berufstätige im Gesundheitswesen angeboten. Die IB-Euro Caucasian University hat bislang keine Akkreditierung erhalten. Die Hochschulleitung klagt gegen den georgischen Akkreditierungsrat wegen Verfahrensfehlern und rechnet mit einer baldigen Revision der Entscheidung.

Im Jahr 2004 entstand die *Caucasus University* als Weiterentwicklung der *Caucasus School of Business (CSB)*. Die *Caucasus School of Business* war 1998 in gemeinsamer Trägerschaft dreier staatlicher georgischer Einrichtungen (Staatliche Iwane Dschawaschwili Universität, Georgian Technical University, Tbilisi State Institute of Economic Relations) an der Staatlichen Iwane Dschawaschwili Universität eingerichtet worden. Ihr Aufbau erfolgte in enger Zusammenarbeit mit dem Business College der *Georgia State University* (Atlanta, USA). Diese Kooperation erhielt finanzielle Unterstützung von der Eurasia Foundation und der United States Information Agency (USIA). Die CSB entwickelte betriebswirtschaftliche Bachelor- und Master-Studiengänge mit einer Reihe unterschiedlicher Spezialisierungen und je einem Doppeldiplom (Bachelor mit der amerikanischen Partneruniversität bzw. Master mit der *Grenoble Graduate School of Business*) sowie ein Promotionsprogramm. Die regulären Studiengebühren belaufen sich an der CSB auf fast 1 000 € pro Semester für Bachelor-Studiengänge bzw. 400 US\$ pro Kurs innerhalb eines Master-Studiengangs. Für den Doppeldiplom-Bachelor fallen nahezu 2 500 € pro Semester an, und für den kompletten Doppeldiplom-Masterstudiengang müssen in Georgien eingeschriebene Studierende über 10 000 € Studiengebühren entrichten. Mit der Entwicklung der CSB zur *Caucasus University* wurde das ursprüngliche Studienangebot um Bachelor- und Master-Studiengänge in Jura erweitert, die ebenfalls von der amerikanischen *Georgia State University* unterstützt werden. In 2007 sind zudem Bachelor- und Master-Studiengänge in Medienwissenschaften neu eingerichtet worden. Die Studiengebühren liegen jeweils bei fast 1 000 € pro Bachelor-Semester bzw. 6 000 US\$ für einen kompletten Master-Studiengang. Ungefähr 100 Dozenten sind 2007 an der *Caucasus University* beschäftigt.

Die *Georgian American University (GAU)* in Tbilissi ist wie die *Caucasus University* auf juristische und betriebswirtschaftliche Studiengänge spezialisiert und

ist ebenfalls aus einer kleineren Einrichtung hervorgegangen. Ihre Vorläufer-Institution gehörte allerdings nicht dem betriebswirtschaftlichen, sondern dem juristischen Sektor an. Sie war eine Law School, die auf Initiative einer georgischen MBA-Auslandsstudierenden in den USA hin in Georgien eingerichtet worden war. Ein bekannter amerikanischer Anwalt unterstützte die georgische MBA-Studentin dann darin, eine amerikanische Partnerhochschule für den Aufbau einer eigenständigen Universität zu finden. Die Finanzierung für die Gründung der aus dieser Zusammenarbeit entstandenen GAU wurde von einem Konsortium aus amerikanischen und georgischen Investoren sichergestellt. Die GAU hat im Wintersemester 2005 erstmals Studierende in reguläre Studienangebote aufgenommen. Der Aufbau ihrer zwei Fakultäten wird von einer amerikanischen und einer kanadischen Hochschule unterstützt: Die juristische Fakultät ist an die *American University in Washington* angebunden und die betriebswirtschaftliche Fakultät an die *St. Mary's Sobey Business School in Halifax*, Nova Scotia, Kanada. Die GAU sucht den Informationen auf ihrer Homepage zufolge zusätzlich Partnerhochschulen aus Europa, die ihre Erfahrung in den Hochschulaufbau einbringen möchten. Neben Bachelor- und Master-Studiengängen in Recht und Betriebswirtschaft wird derzeit nur in Jura auch eine Promotionsmöglichkeit angeboten. Für die Betriebswirtschaft ist ein Promotionsangebot geplant. Die Studiengebühren betragen zwischen 900 und 1 500 € pro Semester.

9 Zuständigkeiten

Staatliche Vorgaben für ausländische Hochschulaktivitäten in Georgien bestehen zurzeit nicht, sollen aber im weiteren Verlauf der Reform des Hochschulsektors entwickelt werden. Das Verhältnis zwischen der Regierung und den Hochschulen wurde in den vergangenen 15 Jahren weitgehend dereguliert. Seit der Unabhängigkeit Georgiens genießen die georgischen Universitäten formal institutionelle Autonomie. Sie erwirtschaften eigene Einnahmen, und die bürokratische Kontrolle durch das nationale Bildungsministerium ist weitgehend zurückgenommen worden. Die landesweiten gesetzlichen Rahmenvorgaben für das Angebot von Studiengängen sind relativ offen gehalten. Da sie teilweise bislang noch wenig erprobt sind, besteht allerdings eine Unsicherheit in Bezug auf ihre Umsetzung in die Praxis.

Die Einrichtung von Doppeldiplom-Studiengängen kann derzeit unabhängig von speziellen staatlichen Regelungen mit georgischen Partnern vereinbart werden. Für die Zulassung von Studierenden zu solchen Studienangeboten ist allerdings der landesweite Hochschulzugangstest relevant, und es müssen in Zukunft Vorgaben für die Studiengangs-Akkreditierung berücksichtigt werden. Daneben muss davon ausgegangen werden, dass Bestechungsgelder im Studienalltag immer noch eine Rolle spielen können. Ein allgemeines Problem im Hinblick auf deut-

sche Hochschulaktivitäten in Georgien stellt die Tatsache dar, dass viele Informationen der Hochschulen und des Bildungsministeriums nur in georgischer Sprache verfügbar sind und der Zugang zu georgischen Internetseiten zeitweilig unterbrochen sein kann.

Auch die akademische Unterstützung einer georgischen Privathochschule bei der Studiengangsentwicklung kann individuell zwischen den Partnern bzw. in Abstimmung mit internationalen Gebern gestaltet werden. Die Einrichtung einer deutschen Privathochschule würde im Prinzip den gleichen Bestimmungen unterliegen wie die Einrichtung nationaler Privathochschulen. Das heißt, dass eine Gründung unter dem Unternehmensgesetz, eine Zulassung (Lizenzvergabe) durch das Bildungsministerium sowie eine Akkreditierung erfolgen müssten.

Das Akkreditierungswesen für bestehende Hochschulen ist noch jung. Die Zuständigkeit für die institutionelle Akkreditierung und die zukünftig geplante Studiengangsakkreditierung ist im März 2006 dem neu gegründeten, nicht staatlichen National Centre of Education Accreditation (NCEA) übertragen worden. Bis dahin war die nationale Akkreditierungsinstanz innerhalb des Bildungsministeriums angesiedelt. Die Website des NCEA steht bislang ausschließlich auf Georgisch zur Verfügung. Er soll zukünftig mit dem Centre for Academic Recognition and Mobility (Georgian ENIC) zu einem Georgian Center for Educational Accreditation and Academic Recognition zusammengelegt werden (Georgia – National Action Plan for Recognition 2007) und ist für alle Bildungsbereiche zuständig. Seine Aufgaben umfassen im Einzelnen:

- die Anpassung von Institutionen und ihren Studiengängen an internationale Standards und Regeln,
- die Durchführung von Akkreditierungsverfahren,
- die Registrierung von akademischem Personal und Studierenden,
- die Organisation von Weiterbildungen, Workshops und Konferenzen zum Thema Qualitätssicherung und Akkreditierung,
- die Verbreitung aktueller Informationen und die Veröffentlichung relevanter Materialien.

Die Aufnahmeprüfungen für grundständige und weiterführende Studiengänge werden durch ein Nationales Prüfungszentrum – den 2002 gegründeten National Assessment and Examination Centre (NAEC) – koordiniert. Die Teilnahme an den Aufnahmeprüfungen ist für alle akkreditierten Hochschuleinrichtungen verpflichtend und stellt die Entscheidungsgrundlage für die Vergabe staatlicher Stipendien dar (GHG, Artikel 53, 7).

Für die kontinuierliche Qualitätssicherung in der Lehre ist die Einrichtung eines *State Quality Assurance Board* geplant. Daneben richten die einzelnen Hochschulen Servicestellen für die Qualitätssicherung ein.

Die Georgia National Science Foundation (GNSF) und die Rustaveli-Foundation sind die nationalen Forschungsförderungs-Organisationen. Sie führen seit

2005 Ausschreibungen für Forschungsprojekte, Nachwuchsförderung, Reisestipendien, Ausstattungsbeihilfen und Bibliotheksmittel durch, teilweise in Kooperation mit anderen (internationalen) Organisationen.

10 Schlußbetrachtung

Georgien ist ein junger Staat, dessen politisches und wirtschaftliches System sich nach einer schwierigen Transformationsphase in den 1990er Jahren immer noch im Konsolidierungsprozess befinden. Eine zentrale Rolle für die erfolgreiche weitere Entwicklung des Landes kommt dem Hochschulsektor zu, da seine Absolventen maßgeblich zur Konsolidierung von Demokratie und Marktwirtschaft beitragen können. Vor dem Hintergrund der finanziellen Notlage des Staats nach der Unabhängigkeit wurde Anfang der 1990er Jahre die Einrichtung von Privathochschulen zugelassen. Auf diese Weise konnte der Aufbau neuer Studiengänge vor allem in Betriebswirtschaft und Jura eingeleitet und fast allen erfolgreichen Sekundarschulabgängern ein Studienplatz verfügbar gemacht werden. Parallel kam es zur Einführung von Studiengebühren, die sich rasch auch an den staatlichen Universitäten ausbreiteten. Infolge mangelnder staatlicher Regelungskompetenz und verbreiteter Korruption verlief die weitere Entwicklung des Hochschulsektors bis vor wenigen Jahren weitgehend chaotisch.

Erst 2004 wurde ein modernes Hochschulgesetz verabschiedet, und 2005 trat Georgien dem Bologna-Prozess bei. Vor allem seit der Staat nach dem letzten Regierungswechsel 2004 deutlich an finanzieller Handlungsfähigkeit gewonnen hat, wird die systematische Reform des Hochschulsektors nun mit Hilfe von Mitteln der Weltbank und einer Vielzahl weiterer internationaler Geber intensiv vorangetrieben. Man möchte die Studienzulassung und Studienverläufe unabhängig von Bestechungsgeldern machen, landesweite Mindeststandards im Hinblick auf die Qualität privater und staatlicher Studienangebote durchsetzen und die Lehre verstärkt darauf ausrichten, dass die Studierenden zum Treffen selbständiger und reflektierter Entscheidungen befähigt werden. Überdies soll die Forschung an den Hochschulen ausgebaut werden, und es werden neue Verfahren der staatlichen Hochschulfinanzierung eingeführt.

Aufgrund der Existenz eines gut ausgebauten Privathochschulsektors gibt es keinen Mangel an Studienplätzen. Ein Bedarf an Aktivitäten ausländischer Hochschulen vor Ort besteht im Wesentlichen in Bezug auf den Aufbau bisher im Land nicht existenter Studienfächer aus modernen Fachgebieten und die Weiterentwicklung bestehender Studiengänge. Die besten Aussichten darauf, sich aus Studiengebühren selber tragen zu können, haben Studiengänge, die gute Karriere- und Verdienstmöglichkeiten versprechen. Die Studiennachfrage sehr guter Absolventen des Hochschulzulassungstests – die ein staatliches Studienstipendium erhalten

– oder zahlungskräftiger Familien konzentriert sich weitgehend auf betriebswirtschaftliche, juristische und sozialwissenschaftliche Studienangebote.

In Bezug auf die Modernisierung bzw. Qualitätssicherung bestehender Studienangebote ist die Weiterqualifikation der Dozenten bzw. die Ausbildung des wissenschaftlichen Nachwuchses von besonderer Bedeutung.

Ausländische – vor allem amerikanische und französische – Hochschulen sind in Georgien in Form einer Zusammenarbeit mit einheimischen Hochschulen oder Hochschulträgern präsent; der Import ausländischer Studiengänge oder Außenstellen ausländischer Hochschulen spielen derzeit keine Rolle. Die zur Zeit noch geringe Präsenz deutscher Hochschulen vor Ort steht im Gegensatz zu der wichtigen Rolle, die Deutschland als zweitwichtigstes Geberland der Entwicklungszusammenarbeit für die Unterstützung der allgemeinen Entwicklung des Landes spielt. Es gibt aber gute Ausgangsvoraussetzungen dafür, um zum Beispiel die Beteiligung an gebührenpflichtigen (Doppeldiplom-) Studiengängen vor Ort auszubauen. Die deutsch-georgischen Beziehungen im kulturellen Bereich sind traditionell eng. Deutsch ist als Fremdsprache verbreitet, und es bestehen bereits umfangreiche Hochschulpartnerschaften. Die Nähe Georgiens zu Deutschland kommt darüber hinaus vor allem auch dadurch zum Ausdruck, dass Deutschland weit vor Russland das wichtigste Zielland georgischer Studierender im Ausland ist. Infolge der Einführung von Studiengebühren an deutschen Hochschulen gewinnen deutsche gebührenpflichtige Studiengänge vor Ort für georgische Studieninteressenten gegenüber einem Auslandsstudium an Attraktivität. Ein weiterer Aspekt, der für einen Ausbau der Präsenz deutscher Hochschulen spricht, ist das gute akademische Niveau vor allem der staatlichen georgischen Universitäten bzw. die teilweise sehr gute wissenschaftliche Kompetenz an außeruniversitären Forschungseinrichtungen der Akademie der Wissenschaften. Hochwertige internationale Studienangebote können zudem auch einer Studiennachfrage aus den Nachbarländern Georgiens entgegenkommen. Aus Sicht der georgischen Politik können ausländische Studienangebote vor Ort dazu beitragen, den durch Auslandsstudium verursachten Brain Drain zu verringern. Last but not least könnten unter Beteiligung deutscher Hochschulen in Georgien organisierte Studiengänge einigen Georgiern, die ihr Studium in Deutschland absolviert haben, attraktive Beschäftigungsmöglichkeiten in ihrem Heimatland eröffnen.

Den umfangreichen Argumenten, die für eine Ausweitung des Engagements deutscher Hochschulen in Georgien sprechen, stehen nur wenige Rahmenbedingungen gegenüber, die als hinderlich einzustufen sind, insbesondere sprachliche Hürden und die Tradition der Korruption. Die Proteste gegen die Regierung Saakaschwili im November 2007 haben zudem gezeigt, dass die positive politische und wirtschaftliche Entwicklung Georgiens der letzten Jahre kurzfristige Rückschläge erleiden kann.

Insgesamt stellt Georgien mit seiner vergleichsweise geringen Einwohnerzahl einen sehr kleinen Hochschulmarkt mit einer begrenzten Finanzkraft dar. Sofern

sich die finanzielle Situation des Staates und der privaten Haushalte weiterhin verbessert, wird aber auch die zahlungskräftige Nachfrage nach ausländischen Studienangeboten weiter zunehmen. Bildung genießt in der georgischen Gesellschaft einen außerordentlich hohen Stellenwert, und es gibt eine hohe Bereitschaft, in gute (d.h. aus georgischer Sicht ausländische) Bildungsangebote zu investieren.

Literatur

- AYEG (Association of Young Economists of Georgia), GYLA (Georgian Young Lawyers' Association) and TI (Transparency International – Georgia): Results of the Civil Monitoring of Expenditures Spent in 2001 by Ministry of Education, State Department of Youth Affairs and Georgia's Road Fund. Unveröffentlichter Projektbericht 2001.
- Bundesagentur für Außenwirtschaft (Bfai): Gutes Investitions- und Gründungsklima in Georgien. Datenbank 'Länder und Märkte', Artikel vom 03.04.2007. <http://www.bfai.de> 2007.
- Blumbach, Wolfgang: Wissenschaftstransfer zwischen Georgien und Deutschland am Beispiel der Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes. In: Schröder, Bernd (Hg.): Georgien – Gesellschaft und Religion an der Schwelle Europas. (Annales Universitatis Saraviensis, Philosophische Fakultäten, Bd. 24). St. Ingbert: Röhrig Universitätsverlag 2005, S. 213 – 216.
- Christophe, Barbara: Kultur der Korruption? Anmerkungen zur politischen Ordnung in Georgien. In: Schröder, Bernd (Hg.): Georgien – Gesellschaft und Religion an der Schwelle Europas. (Annales Universitatis Saraviensis, Philosophische Fakultäten, Bd. 24). St. Ingbert: Röhrig Universitätsverlag 2005, S. 33 – 46.
- Dolidze, Ana: A Closer Look at the Progress of Reform in Georgia. In: Economic Reform Feature Service (Center for International Private Enterprise) March 31, 2007.
- Eberhardt, Jürgen: Mobilität und Anerkennung – Zur Anerkennung georgischer Bildungsnachweise in Deutschland. In: Alexander von Humboldt Stiftung (AvH) (Hg.): Georgien – Postsowjetische Umbrüche und Hoffnungen auf Europa. (Arbeits- und Diskussionspapier 6/2006). Bonn: AvH 2006, S. 15 – 17.
- Erdmann, Karl-Heinz und Bernhagen, Daniel: Georgien. In: Geographische Rundschau, 53. Jg., 2001, H. 11, S. 62 – 65.
- Eurasia Foundation: Situational Analysis of the Higher Education System of Georgia. Unveröffentlichter Projektbericht 2003. <http://www.eppm.org.ge>.
- Georgia – National Action Plan for Recognition (Draft). Academic Information Centre, Riga, Lettland 2007.
http://www.aic.lv/ace/ace_disk/2005_07/Nat_actpl/GEORGIANAP.pdf (Stand Oktober 2007).
- Glonti, Lika: Probleme und Perspektiven der Hochschulreform in Georgien. In: Alexander von Humboldt Stiftung (AvH) (Hg.): Georgien – Postsowjetische Umbrüche und Hoffnungen auf Europa. (Arbeits- und Diskussionspapier 6/2006). Bonn: AvH 2006, S. 18 – 21.

- Glonti, Lika und Chitashvili, Marine: The Challenge of Bologna – The Nuts and Bolts of Higher Education Reform in Georgia. In: Tomusk, V. (Hg.): *Creating the European Area of Higher Education: Voices from the Periphery*. Dordrecht: Springer 2006, S. 209 – 226.
- Hahn, Karola und Lanzendorf, Ute (Hg.): *Wegweiser Globalisierung - Hochschulektoren in Bewegung. Länderanalysen aus vier Kontinenten zu Marktchancen für deutsche Studienangebote*. Kassel: Internationales Zentrum für Hochschulforschung Kassel, Universität Kassel 2005 (Werkstattberichte, 62).
- Halbach, Uwe: Ethnische Vielfalt in Georgien. In: Schröder, Bernd (Hg.): *Georgien – Gesellschaft und Religion an der Schwelle Europas*. (Annales Universitatis Saraviensis, Philosophische Fakultäten, Bd. 24). St. Ingbert: Röhrig Universitätsverlag 2005, S. 19 – 32.
- Halbach, Uwe: Georgien: Staatsversagen als Folge von Korruption und territorialer Desintegration. In: Schneckener, Ulrich (Hg.): *Fragile Staatlichkeit: „states at risk“ zwischen Stabilität und Scheitern*. (Internationale Politik und Sicherheit). Baden-Baden: Nomos 2006, S. 229 – 252.
- Höltge, Kristin: *Governance in Transition. What Makes Georgia's Higher Education System so Corrupt?* Unveröffentlichte Magisterarbeit an der Freien Universität Berlin, Osteuropa-Institut 2005.
- Janashia, Natia: Corruption and Higher Education in Georgia. In: *International Higher Education* 3, 2004. <http://www.bc.edu>.
- Klotz, Ludmilla: Erneut vor einem Neuanfang – diesmal nach der Rosenrevolution. Vom Leben und Arbeiten in Georgien. In: *Dis.kurs*, 2004, H. 2, S. 18 – 20.
- Koh Chin, Hey-Kyung (Hg.): *Open Doors. Report on International Educational Exchange*. New York: Institute of International Education 2006 und 2007.
- Kunze, Thomas und Bohnet, Henri: Zwischen Europa und Russland – Zur Lage der abtrünnigen Republiken Transnistrien, Abchasien und Südossetien. In: *KAS-Auslandsinformationen* 1/2007, S. 6 – 30.
- Lanzendorf, Ute (Hg.): *Wegweiser Globalisierung - Hochschulektoren in Bewegung II. Länderanalysen zu Chile, Georgien, Indien, Indonesien, Malaysia und Thailand*. Kassel: Internationales Zentrum für Hochschulforschung Kassel, Universität Kassel 2008 (Werkstattberichte, 70) (im Druck).
- Macioszek, Leon und Babo, Tina M.: Deutsch-georgische Wirtschaftsbeziehungen – Perspektiven. In: Schröder, Bernd (Hg.): *Georgien – Gesellschaft und Religion an der Schwelle Europas*. (Annales Universitatis Saraviensis, Philosophische Fakultäten, Bd. 24). St. Ingbert: Röhrig Universitätsverlag 2005, S. 217 – 226.
- Maisuradze, Lela: *Bologna Process National Report: 2005-2007*. http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/National-reports2007/National_Report_Georgia2007.pdf.
- Ministry of Finance of Georgia: *Basic Data and Directions for 2007–2010*. <http://www.mof.ge/DinamicPage.aspx?cmd=page&rootid=298&pageid=203> (2007).
- Ministry of Economic Development of Georgia, Department of Statistics: *Education, Science and Culture in Georgia*. Tbilisi: Ministry of Economic Development of Georgia 2006.

- Ministry of Economic Development of Georgia, Department of Statistics: Quarterly Bulletin 2007 -1. Tbilisi: Ministry of Economic Development of Georgia 2007.
- Pachuashvili, Marie: Dual Privatization in Georgian Higher Education. In: International Higher Education, 2005, H. 41. <http://www.bc.edu>.
- Pandshikidse, Maja: Georgien – Partnerland der Bundesrepublik Deutschland und des Saarlandes, Tbilissi – Partnerstadt der Landeshauptstadt Saarbrücken. In: Schröder, Bernd (Hg.): Georgien – Gesellschaft und Religion an der Schwelle Europas. (Annales Universitatis Saraviensis, Philosophische Fakultäten, Bd. 24). St. Ingbert: Röhrig Universitätsverlag 2005, S. 195 – 200.
- Radvanyi, Jean: Die geopolitische Situation Kaukasiens – ein Überblick. In: Geographische Rundschau 58. Jg., 2006, H. 3, S. 8 – 16.
- Rörig, Anne: Karriereverläufe georgischer Wissenschaftler – Kontinuität der Brüche. In: Alexander von Humboldt Stiftung (AvH) (Hg.): Georgien – Postsowjetische Umbrüche und Hoffnungen auf Europa. (Arbeits- und Diskussionspapier 6/2006). Bonn 2006: AvH, S. 8 – 10.
- Rostiasvili, Ketevan: Problems of Corruption in Higher Education System of Georgia. Tbilisi: TraCCC 2004.
- Saldastanischwili, Konstantin: Georgien auf dem Weg in die Europäische Union. In: Schröder, Bernd (Hg.): Georgien – Gesellschaft und Religion an der Schwelle Europas. (Annales Universitatis Saraviensis, Philosophische Fakultäten, Bd. 24). St. Ingbert: Röhrig Universitätsverlag 2005, S. 47 – 52.
- Schmidt-Braul, Ingo-Eric M. und Kopp, Botho von: Georgia. In: Döbert, Hans u.a. (Hg.): Education Systems of Europe. Dordrecht: Springer 2007, S. 284 – 298.
- Schneider, Johann F.: Wissenschaftstransfer am Beispiel der Kooperation zwischen den Universitäten Saarbrücken und Tiflis. In: Schröder, Bernd (Hg.): Georgien – Gesellschaft und Religion an der Schwelle Europas. (Annales Universitatis Saraviensis, Philosophische Fakultäten, Bd. 24). St. Ingbert: Röhrig Universitätsverlag 2005, S. 201 – 212.
- Schulze, Gerit: Georgien wirbt um deutsche Investoren – Hohe Wachstumsraten, niedrige Steuern, einfache Zollverfahren, kleiner Binnenmarkt und schlechte Infrastruktur. Datenbank ‚Zoll‘ der Bundesagentur für Außenwirtschaft, Artikel vom 08.10.2007. <http://www.bfai.de>.
- StADaF (Ständige Arbeitsgruppe Deutsch als Fremdsprache): Deutsch als Fremdsprache weltweit – Datenerhebung 2005. Ohne Ort: StADaF 2006.
- The Science, Technology and Innovation System in Georgia. Country Report No. 5. Unveröffentlichter Projektbericht, o. O. 2005.
- UNESCO Institute for Statistics: <http://stats.uis.unesco.org/TableViewer/tableView.aspx> (2007).
- UNESCO Institute for Statistics: <http://stats.uis.unesco.org/TableViewer/tableView.aspx> (2007).
- Wassmund, Hans: Georgien in der Ära der Sowjetunion – ein Kapitel politischer Geschichte. In: Schröder, Bernd (Hg.): Georgien – Gesellschaft und Religion an der Schwelle Europas. (Annales Universitatis Saraviensis, Philosophische Fakultäten, Bd. 24). St. Ingbert: Röhrig Universitätsverlag 2005, S. 9 – 18.

Wattendorf, Barbara: Nichts wie weg – Zur Mobilität von Studierenden und Nachwuchswissenschaftlern aus Georgien. In: Alexander von Humboldt Stiftung (AvH) (Hg.): Georgien – Postsowjetische Umbrüche und Hoffnungen auf Europa. (Arbeits- und Diskussionspapier 6/2006). Bonn: AvH 2006, S. 11 – 14.

World Bank: Progress Report – Economic Development and Poverty Reduction Program. (2005). Online-Dokument:

<http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/cr051113-Georgia.PDF> (Stand August 2007).

World Bank (2007): Doing Business. Online-Dokument: <http://www.doingbusiness.org>

Das Georgische Hochschulgesetz von 2004 ist im Volltext auf Englisch verfügbar unter http://www.mes.gov.ge/index.php?module=text&link_id=48.

Interviews (durchgeführt von Kristin Höltge)

- mit Dr. Lika Glonti (Tbilissi) am 21. September 2007 in Tbilissi
- mit Oliver Reisner (Projektmanager, Delegation der Europäischen Union in Tbilissi) am 26. September 2007 in Brüssel

Anhang 1

Georgische Hochschulen und ihre Internet-Adressen

Staatliche Hochschulen

Akaki Tsereteli State University

http://www.atsu.edu.ge/index_en.html

Batumi State Maritime Academy

<http://www.iamu-edu.org/members/bsma.php>

Georgian Shota Rustaveli University of Theatre and Film

Keine Web-Adresse

Georgian State Agrarian University

[http:// www.gsau.edu.ge](http://www.gsau.edu.ge)

Georgian State Academy of Physical Education and Sport

Keine Web-Adresse

Georgian Technical University

<http://www.gtu.edu.ge/english/index.htm>

Gori State University

<http://gori.iatp.org.ge/maineng/education/universities.htm>

Ilia Chavchavadze State University

<http://www.iliauni.edu.ge/en>

Shota Rustaveli State University

Keine Web-Adresse

Tbilisi State University of Economic Relations

http://www.teusu.edu.ge/eng_index.html

Tbilisi Vano Sarajishvili State Conservatoire

<http://www.conservatoire.edu.ge>

Tbilisi State Medical University

<http://www.tsmu.edu>

Tbilisi Apolon Kutateladze State Academy of Art

Keine Web-Adresse

Tbilisi Ivane Javakhishvili State University

<http://www.tsu.edu.ge/indexe.asp>

Telavi I. Gogebashvili State University

<http://teseu.iatp.org.ge>

The Georgian State University of Subtropical Agriculture

<http://www.ssmsu.edu.ge/>

Tskhinvali State University

Keine Web-Adresse

Private Hochschulen, die von ausländischen Hochschulen unterstützt werden

Caucasian University LTD

<http://www.ibeku-tbilisi.edu.ge/index.php?lang=rus>

Georgian-American University LTD

<http://www.gau.edu.ge/eng/howtoapply.php>

European School of Management (ESM) LTD

<http://www.esm-tbilisi.ge>

*Private Hochschulen ohne Unterstützung ausländischer Hochschulen
(nur 2006 akkreditierte)*

Batumi Institute of Free-Lance and Science

Keine Web-Adresse

Georgian-British Institute of International Law and Management LTD

<http://www.ifos.de/anabin/scripts/IstInstitutionen.ASP?Param=Ort&Data=Tiflis%2FTbilisi&OrderBy=Bildungsinstitution.Kurzbezeichnung&SuchLand=183><http://www.ssmu.edu.ge>

Higher Medical School “Aieti” LTD

<http://www.aieti.ge>

Pharmaceutical Institute “Interpharm” LTD

<http://www.interpharm.ge>

SDASU – Georgian Davit Agmashenebeli University LTD

<http://www.sdasu.ge>

Stomatological University LTD

Keine Web-Adresse

Tbilisi Medical Institute “Hypocrates” LTD

<http://www.hippocrates.edu.ge>

Tbilisi Aviation University LTD

Keine web-adresse

Tbilisi National University “Metekhi” LTD

Keine web-adresse

Tbilisi University LTD

Keine Web-Adresse

Tbilisi Institute of Asia and Africa LTD

<http://www.tiaa.edu.ge>

The Sukhumi Akaki Chkhartishvili Economic-Humanitarian University LTD

Keine Web-Adresse

The Kutaisi University of Law and Economics LTD

<http://www.kseu.edu.ge/eng/index.html>

University of Customs-Taxation LTD

Keine Web-Adresse

University of Social Sciences LTD

<http://www.guss.edu.ge/eng/index.php>

University of Law and Economic LTD

Keine Web-Adresse

Zugdidi Independent University LTD

Keine Web-Adresse

Anhang 2

Bildungsausländer-Studierende aus Georgien in Deutschland 2003/04 und 2005/06

Fächergruppen / Studienbereiche	Erststudium		Weiterführendes Studium		Promotionsstudium		Ohne angestrebten Abschluss		Studium insgesamt	
	WS 2005/06	WS 2003/04	WS 2005/06	WS 2003/04	WS 2005/06	WS 2003/04	WS 2005/06	WS 2003/04	WS 2005/06	WS 2003/04
Sprach- und Kulturwiss.	1 306	1 150	220	161	27	18	21	51	1 574	1 380
Sprach- und Kulturwiss. allg.	4	1	3	5	-	-	-	-	7	6
Evang. Theologie	-	-	2	1	-	-	-	1	2	2
Kath. Theologie	6	5	2	1	2	4	-	-	10	10
Philosophie	58	40	14	9	1	4	1	-	74	53
Geschichte	179	138	22	10	2	-	2	4	205	152
Bibliotheksw., Dokum., Publizistik	29	17	0	1	1	1	1	-	31	19
Allg. u. vergl. Literatur- und Sprachwiss.	51	65	7	14	8	3	4	10	70	92
Alphologie (Klass. Philologie), Neugriechisch	6	4	3	-	1	1	-	-	10	5
Germanistik (Deutsch, germanische Sprachen)	730	685	120	78	8	4	11	25	869	792
Anglistik, Amerikanistik	56	42	9	8	-	-	1	6	66	56
Romanistik	49	43	8	1	-	-	-	-	57	44
Slawistik, Baltistik, Finno-Ugristik	46	33	7	10	-	-	-	1	53	44
Sonstige/außereurop. Sprach- und Literaturwissenschaft	25	19	5	2	1	-	-	-	31	21
Kulturwiss. i.e.S.	7	3	4	4	1	1	-	-	12	8

Fächergruppen / Studienbereiche	Erststudium		Weiterführendes Studium		Promotionsstudium		Ohne angestrebten Abschluss		Studium insgesamt	
	WS 2005/06	WS 2003/04	WS 2005/06	WS 2003/04	WS 2005/06	WS 2003/04	WS 2005/06	WS 2003/04	WS 2005/06	WS 2003/04
Psychologie	15	15	4	3	-	-	1	2	20	20
Erziehungswissenschaft	44	40	10	14	2	-	-	2	56	56
Sonderpädagogik	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften	582	533	137	95	25	19	12	10	756	657
Wirtschafts- u. Gesellschaftsl. allg.	3	4	1	-	-	-	-	-	4	4
Regionalwissenschaft	2	5	10	3	-	-	-	-	12	8
Politikwissenschaft	92	77	19	15	3	2	-	2	114	96
Sozialwissenschaften	66	64	11	9	-	1	1	-	78	74
Sozialwesen	26	16	1	3	-	-	-	-	27	19
Rechtswissenschaft	118	105	52	25	13	9	7	3	190	142
Verwaltungswissenschaft	3	6	1	-	1	1	-	-	5	7
Wirtschaftswissenschaften	260	248	39	38	8	6	4	5	311	297
Wirtschaftsingenieurwesen	12	8	3	2	-	-	-	-	15	10
Mathematik, Naturwiss.	307	336	51	49	18	15	4	5	380	405
Mathematik, Naturwiss. allg.	6	7	1	2	-	-	-	-	7	9
Mathematik	79	90	15	9	2	-	3	3	99	102
Informatik	86	91	12	11	1	2	-	-	99	104
Physik, Astronomie	27	19	4	5	3	4	-	-	34	28
Chemie	45	55	13	14	7	6	1	-	66	75
Pharmazie	2	2	1	-	-	1	-	-	3	3

Fächergruppen / Studienbereiche	Erststudium		Weiterführendes Studium		Promotionsstudium		Ohne angestrebten Abschluss		Studium insgesamt	
	WS 2005/06	WS 2003/04	WS 2005/06	WS 2003/04	WS 2005/06	WS 2003/04	WS 2005/06	WS 2003/04	WS 2005/06	WS 2003/04
Biologie	20	20	1	3	3	2	-	-	24	25
Geowiss. (ohne Geographie)	16	22	1	1	1	-	-	-	18	23
Geographie	26	30	3	4	1	-	-	2	30	36
Kunst, Kunstwiss.	123	101	34	40	1	1	8	8	166	150
Kunst, Kunstwiss. allg.	59	43	12	13	1	1	-	3	72	60
Bildende Kunst	8	10	1	1	-	-	7	3	16	14
Gestaltung	13	7	4	3	-	-	-	1	17	11
Darst. Kunst, Film, TV, Theaterwissenschaften	13	12	4	1	-	-	-	1	17	14
Musik, Musikwissenschaften	30	29	13	22	0	0	1	-	44	51
Ingenieurwiss.	120	149	18	15	4	3	7	3	149	170
Ingenieurwesen allgemein	-	-	-	-	-	-	2	1	2	1
Bergbau, Hüttenwesen	1	1	-	-	1	1	-	-	2	2
Maschinenbau, Verfahrenstechnik	52	49	8	5	2	2	3	-	65	56
Elektrotechnik	18	33	4	7	1	-	1	2	24	42
Verkehrstechnik, Nautik,	2	2	-	-	-	-	-	-	2	2
Architektur, Innenarchitektur	24	21	2	2	-	-	1	-	27	23
Raumplanung	1	-	1	1	-	-	-	-	2	1
Bauingenieurwesen	22	37	1	-	-	-	-	-	23	37
Vermessungswesen	-	6	2	-	-	-	-	-	2	6

Fächergruppen / Studienbereiche	Erststudium		Weiterführendes Studium		Promotionsstudium		Ohne angestrebten Abschluss		Studium insgesamt	
	WS 2005/06	WS 2003/04	WS 2005/06	WS 2003/04	WS 2005/06	WS 2003/04	WS 2005/06	WS 2003/04	WS 2005/06	WS 2003/04
Humanmedizin/ Gesundheitswiss.	88	82	23	12	10	5	2	2	123	101
Gesundheitswiss. allg.	5	-	1	-	-	-	-	-	6	-
Humannmed.	65	65	22	11	9	5	2	2	98	83
Zahnmed.	18	17	-	1	1	0	-	-	19	18
Agrar-, Forst- und Ernährungswiss.	24	19	19	8	-	-	-	-	43	27
Landespflege, Umweltgestaltung	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Agrarwiss., Lebensmittel- u. Getränketechnologie	19	17	19	7	-	-	-	-	38	24
Forstwiss., Holzwirtschaft	-	1	-	1	-	-	-	-	-	2
Ernährungs- und Haushaltswiss.	4	1	-	-	-	-	-	-	4	1
Veterinärmedizin	1	1	-	-	-	-	-	-	1	1
Sport	9	4	1	-	-	-	4	-	14	4
Außerhalb der Studienbereichsgliederung	4	2	-	3	-	-	-	2	4	7
Fächergruppen insgesamt	2 564	2 377	503	383	85	61	58	81	3 210	2 902

Quelle: Statistisches Bundesamt, HIS-Berechnungen.

Anhang 3

Kooperationen deutscher Hochschulen mit Hochschulen in Georgien

Deutsche Hochschule	Partnerhochschule	Sachgebiete	Aktivitäten	Form	Jahr
Otto-Friedrich-Universität Bamberg	Tbilisi State Javakishvili University	Deutsch, Deutsch als Fremdsprache, Geographie, Sprachen und Literaturen	Austausch Forschende, Austausch Lehrende, Austausch Literatur, Austausch Studierende, gemeinsame Studienprogramme, Hospitanzen für Ang. der Partnereinrichtung, neue Curricula, neue Lehrmaterialien, Reorganisation der Verwaltung, Reorganisation Forschungsstrukturen, Weiterbildungskurse, Zusammenarbeit Lehre, Zusammenarbeit sonstige Bereiche	ERASMUS/ SOKRATES	1994
Humboldt-Universität zu Berlin	Tbilisi State Medical University	Gesundheitswesen, Informatik, Medizintechnik	Austausch Forschende, Austausch Lehrende, Austausch Literatur, Austausch wissenschaftlicher Nachwuchs, gemeinsame Publikationen, gemeinsame Studienprogramme, Gemeinsame Veranstaltungen, Hospitanzen für Angehörige der Partnereinrichtung, neue Curricula, neue Lehrmaterialien, Weiterbildungskurse, Zusammenarbeit Forschung, Zusammenarbeit Lehre, Zusammenarbeit sonstige Bereiche	Institutsvereinbarung	1996

Deutsche Hochschule	Partnerhochschule	Sachgebiete	Aktivitäten	Form	Jahr
Humboldt-Universität zu Berlin	National Health Management Centre Tbilisi	Gesundheitswesen, Informatik, Medizintechnik	Austausch Forschende, Austausch Literatur, Austausch wissenschaftlicher Nachwuchs, gemeinsame Publikationen, gemeinsame Studienprogramme, Gemeinsame Veranstaltungen, Hospianzen für Ang. der Partnereinrichtung, neue Curricula, neue Lehrmaterialien, Weiterbildungskurse, Zusammenarbeit bei institutioneller Entwicklung, Zusammenarbeit Forschung, Zusammenarbeit Lehre	Institutsvereinbarung	1996
Technische Universität Berlin	Tbilisi State University		Austausch Forschende	Vertrag	2006
Fachhochschule Braunschweig/Wolfenbüttel	Georgian State Technical University Tbilisi	Transportwesen, Verkehrswesen, Wirtschaftsrecht	Austausch Studierende	Abkommen	2000
Universität Bremen	Tbilisi State Javakishvili University	Wirtschaftswissenschaften	Austausch Lehrende, Austausch Studierende, Austausch wissenschaftlicher Nachwuchs, gemeinsame Veranstaltungen	Abkommen	1999
Technische Universität Dresden	Georgian Agricultural University Tbilisi	Naturschutz	Austausch Literatur, Projektzusammenarbeit	Memorandum	k.A.

Deutsche Hochschule	Partnerhochschule	Sachgebiete	Aktivitäten	Form	Jahr
Technische Universität Freiburg	Razmadse Institut Tbilisi	Angewandte Analysis	Forschungskooperation, Veröffentlichungen		k.A.
Justus-Liebig Universität Gießen	Tbilisi State Javakhishvili University			Abkommen	2005
Georg-August-Universität Göttingen	Tbilisi State University			Vertrag	k.A.
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	Gelati Academy Kutaisi	Georgisch, Geschichte	Austausch Forschende, Austausch Literatur, gemeinsame Publikationen, gemeinsame Veranstaltungen, Zusammenarbeit Forschung	Fachbereichs-kooperation informell	k.A.
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	Georgian Academy of Sciences Tbilisi	Archäologie, Mathematik, Theologie	Austausch Forschende, Austausch Lehrende, Austausch Literatur, Austausch Studierende, gemeinsame Publikationen, gemeinsame Veranstaltungen, Zusammenarbeit Forschung, Zusammenarbeit Lehre	Institutsvereinbarung	k.A.
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	Tbilisi State Javakhishvili University	Mathematik	Austausch Forschende, Austausch Lehrende, Austausch Literatur, gemeinsame Publikationen, gemeinsame Veranstaltungen, Zusammenarbeit Forschung, Zusammenarbeit Lehre	Fachbereichs-kooperation informell	1982

Deutsche Hochschule	Partnerhochschule	Sachgebiete	Aktivitäten	Form	Jahr
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	Tbilisi Theological Academy of the Patriarchy of the Georgian Orthodox Church	Georgisch, Geschichte, Theologie	Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen, Austausch Forschende, Austausch Lehrende, Austausch Literatur, Austausch Studierende, gemeinsame Publikationen, gemeinsame Studienprogramme, gemeinsame Veranstaltungen, gemeinsame Zusammenarbeit Forschung, Zusammenarbeit Lehre	Fachbereichs-kooperation informell	k.A.
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg	Kekelidze Research Institute of Ancient Manuscripts Tbilisi, Georgian Academy of Sciences Tbilisi	Georgisch, Theologie	Austausch Forschende, Austausch Literatur, Austausch Studierende, gemeinsame Publikationen, gemeinsame Veranstaltungen, Zusammenarbeit Forschung	Instituts-kooperation informell	k.A.
Technische Universität Ilmenau	Georgian State Technical University Tbilisi	Elektrotechnik, Experimentalphysik	Austausch Forschende, Austausch wissenschaftlicher Nachwuchs, Zusammenarbeit Forschung	Vertrag	1997
Friedrich-Schiller-Universität Jena	Tbilisi State Javakishvili University	Alturumswissenschaften, Deutsch, Mathematik, Politikwissenschaften,	Austausch Forschende, Austausch Lehrende, Austausch Literatur, Austausch Studierende, Austausch wissenschaftlicher Nachwuchs, gemeinsame Publikationen, Hospitanzen für Ang. der Partnerreinrich-	Vertragsverlängerung	1994

Deutsche Hochschule	Partnerhochschule	Sachgebiete	Aktivitäten	Form	Jahr
		Sprachen	tung, neue Lehrmaterialien, Vereinbarungen über Stipendien, Zusammenarbeit bei Hochschülerneuerung (geplant), Zusammenarbeit Forschung, Zusammenarbeit Lehre		
Technische Universität Kaiserslautern	Georgian Academy of Sciences Tbilisi	Mathematik	Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen	Abkommen	1999
Hochschule Karlsruhe - Technik und Wirtschaft	Georgian State Technical University Tbilisi	Architektur, Bauingenieurwesen, Bauwesen, Informatik, Maschinenbau, allgemein Nachrichtentechnik, Wirtschaftsinformatik	Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen, Austausch Forschende, Austausch Lehrende, Austausch Studierende, Erneuerung Hochschulverwaltung, gemeinsame Veranstaltungen, Vereinbarungen über Stipendien, Weiterbildungskurse, Zusammenarbeit bei Hochschülerneuerung, Zusammenarbeit Forschung, Zusammenarbeit Lehre	Abkommen	1990
Leuphana Universität Lüneburg	Georgian State Technical University Tbilisi	Wirtschaftsrecht	Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen, Austausch Forschende, Austausch Lehrende, Austausch Studierende, Austausch wissenschaftlicher Nachwuchs, neue Fachhochschulstudiengänge, Zusammenarbeit Forschung, Zusammenarbeit Lehre	Fachbereichsvereinbarung	2000

Deutsche Hochschule	Partnerhochschule	Sachgebiete	Aktivitäten	Form	Jahr
Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg	Tbilisi Institute of Medical Qualification	Humanmedizin	Austausch Forschende, Austausch Literatur, Austausch wissenschaftlicher Nachwuchs, Gemeinsame Publikationen, gemeinsame Veranstaltungen, Projektzusammenarbeit, Zusammenarbeit Forschung	Institutskooperation informell	1974
Ludwig-Maximilians-Universität München	Tbilisi State Medical University	Humanmedizin	Austausch Forschende, Austausch Lehrende	Abkommen	1999
Hochschule für Fernsehen und Film München	Georgian Rustaveli Institute of Drama Tbilisi	Regie	Anerkennung von Studien- und Prüfungsleistungen, Austausch Lehrende, Austausch Studierende, Gemeinsame Veranstaltungen, Zusammenarbeit bei institutioneller Entwicklung	Vertrag	1993
Westfälische Wilhelms-Universität Münster	Tbilisi State Chavchavadze-University of Languages and Culture	Deutsch als Fremdsprache	Austausch Lehrende, Austausch Studierende, Zusammenarbeit Forschung	Institutsvereinbarung	1998
Hochschule für Technik und Wirtschaft des Saarlandes	Georgian State Technical University Tbilisi	Betriebswirtschaftslehre	Austausch Forschende, Austausch Lehrende, Austausch Literatur, Austausch Studierende, Austausch wissenschaftlicher Nachwuchs, gemeinsame Veranstaltungen, neue Curricula, neue Lehrmaterialien, Zusammenarbeit bei Hochschulerneuerung, Zusammenarbeit Forschung, Zusammenarbeit Lehre	Vertrag	1989

Deutsche Hochschule	Partnerhochschule	Sachgebiete	Aktivitäten	Form	Jahr
Universität des Saarlandes	Tbilisi State Javakishvili University	Archäologie, Biologie, Chemie, Deutsch, Informatik, Mathematik, Orientalistik, Physik, Romanistik, Russisch, Theologie und Umweltschutz	Austausch Lehrende, Austausch Literatur, Austausch nicht-akademisches Personal, Austausch Studierende, Austausch wissenschaftlicher Nachwuchs, Erneuerung Hochschulverwaltung, gemeinsame Veranstaltungen, neue Curricula, neue Lehrmaterialien, Neue Universitätsstudiengänge, Vereinbarungen über Stipendien, Zusammenarbeit bei Hochschulerneuerung, Zusammenarbeit bei Forschung, Zusammenarbeit Lehre	Vertrag	1983
Fachhochschule Weihenstephan	Georgian Agricultural University Tbilisi	Agrarwirtschaft		Vertrag	1996

Quelle: HRK – Hochschulkompass, <http://www.hochschulkompass.hrk.de> (Stand Oktober 2007)

Hinweis: Auf der Internetseite des DAAD-Informationszentrums in Tbilissi (<http://ic.daad.de/tbilissi/>) soll zukünftig eine regelmäßig aktualisierte Liste aktiver Hochschulk Kooperationen zur Verfügung gestellt werden.

Governance in Transition. What Makes Georgia's Higher Education System so Corrupt? ²

Kristin Höltge

Zusammenfassung

Die vorliegende Arbeit untersucht die Ursachen von administrativer Korruption in Georgiens Hochschulsystem am Beispiel der prestigeträchtigen Institute für Internationales Recht, Politikwissenschaften und Westliche Philologie der Staatlichen Universität Tbilissi Ivane Jawachischwili (TSU). Der Analyse liegt ein institutionsökonomischen Ansatzes zugrunde. Relevante Forschungsfelder sind die Vorbereitungsphase der Studienbewerber und -bewerberinnen, das Studienaufnahmeverfahren, die Zwischen- und Abschlussprüfungen sowie die Bereitstellung von Lehrmaterialien durch Professoren.

Aus den empirischen Ergebnissen können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden: Im Gegensatz zur weitverbreiteten Behauptung, dass Mangel an Transparenz und Eindeutigkeit für Korruption verantwortlich wären, zeigt diese Studie, dass die Prozeduren auf administrativer Ebene transparent *sind*. Dennoch ist Korruption im Hochschulsystem Georgiens weit verbreitet. Ursächlich dafür sind informelle Institutionen, sowohl sowjetischen Ursprungs als auch traditionelle georgische Werte und Normen, die formelle Prozesse sowie die Beziehungen zwischen *principal*, *agents* und *clients* determinieren. Die starke, horizontale Verflechtung zwischen den *agents* („Roten Professoren“) und deren Deckung durch den *principal* erlaubt es diesen Professoren, in ihren Funktionen als Mitglieder des Auswahl Ausschusses als „*joint monopolists*“ (Shleifer und Vishny 1993) zu agieren und so ihr Gesamteinkommen an Bestechungsgeldern zu maximieren.

Schlussfolgernd kann festgestellt werden, dass die interne Struktur der TSU reformiert werden muss, um das „*joint monopoly*“ des Auswahl Ausschusses und die mächtige Position der Universitätsleitung zu durchbrechen. Dafür müssen sozio-

² Die vorliegende Arbeit wurde 2005 am Osteuropa-Institut der *Freien Universität Berlin* als Magisterarbeit vorgelegt.

ökonomisch verträgliche, finanzielle Kompensationszahlungen geleistet und taktvolle Austrittsoptionen entwickelt werden, um eine würdevolle (Früh-) Pensionierung unqualifizierter Angestellten durchsetzen zu können. Für die Neubesetzung der Stellen müssen qualifikationsorientierte Auswahlverfahren und Wettbewerb unter dem Lehrpersonal eingeführt werden.

Diese Ergebnisse sollten beim Design allgemeiner Anti-Korruptionskampagnen in post-sowjetischen Verwaltungen berücksichtigt werden. Rechtsreformen sind sicherlich notwendige, jedoch unzureichende Maßnahmen, um Korruption einzudämmen. Die internen Strukturen neu zu regeln, scheint vielversprechender.

Preliminary remarks

This paper deals with the delicate phenomenon corruption. Despite the fact that in-depth publications and, in particular, interviews with a wide array of persons provided a detailed and complex picture of the issue, it also faces certain limitations. The findings are not and cannot be complete but hopefully contribute to a better understanding of corruption in Higher Education Sector in Georgia.

As this paper was presented as a *Magisterarbeit* to the Institute of East European Studies of the *Freie Universität Berlin*, quotations in German were not translated into English.

To avoid misunderstandings in the terminology, two notes are given here:

- The terms public officer, civil servant and government official are used synonymously.
- According to North (1990) the term “institution” is used in the sense of the “rules of the game” and therefore, “institutions” that provide education are named “education bodies”.

1 Why Examining Corruption in Georgia’s Higher Education System?

Academics and practitioners agree about the negative consequences of corruption in the long term. Therefore, recent research focuses on its causes to develop anti-corruption strategies. The range and extent of these causes is complex and differs among countries and sectors. Thus, in-depth research is required to identify the roots of corruption in particular sectors in greater detail.

Georgia’s Higher Education System (GHES) is perceived as one of the most corrupt sectors in the country. Careful estimates assume illegal income for “preparation” of applicants as high as USD 65 million annually plus USD 50 million paid as bribes during the entrance procedure (Rostiashvili 2004: 28). This study exam-

ines corruption in this sector and focuses on its causes. Therefore, four fields, namely the applicants' tuition phase, their entrance procedure, provision of books by professors and midterm and final exams, at Ivane Javakhishvili Tbilisi State University (TSU) are investigated in order to conclude why corruption is so pervasive. As discussed in more detail in the next sections, this case study has been chosen for the relevance of corruption, in general, the importance of the country and the sector: First, corruption can have extremely negative impacts, especially in the long term. Identifying its causes offers opportunities to curb it effectively. Second, Georgia is a relevant case. On one hand, it has become a leading actor within the Caucasus region and a target for international donors and foreign investors, on the other, Georgia is known for its bad governance. Having investigated potentials and deficits helps to avoid ineffective investments and to direct finances in expedient projects. Third, the Higher Education System itself is worth being examined as it is the source for a country's human capital potential in the long term and thus relevant for innovation and progress. The following sections explain the three issues mentioned above in more detail.

1.1 Corruption and its consequences

For decades, the extent of corruption as well as its consequences for democratization and economic development were underestimated, and therefore played down and condoned by international organizations, politicians and experts. The argument was put forward that corruption speeds up administrative procedures and thus, pushes economic development (Lui 1985) in favor of foreign investors in developing and transition countries. Recent studies, however, challenge the so called "grease" argument, referring to corruption's negative impacts in the long term, and its rapid spread.

So far, research has mainly concentrated on the *consequences* of corruption. The following are some factors that strongly emphasize corruption's negative effects.

- Using data from worldwide firm-level surveys, Daniel Kaufmann and Shang-Jin Wei found no evidence for the "efficient grease" hypothesis. They even show that "bribes firms have to pay and the effective harassment they face in equilibrium can be positively correlated" (Kaufmann/Wei 1999: 15).
- Paolo Mauro also provides empirical evidence to support the anti-grease view. Using the indices of corruption and other institutional variables of more than 100 countries drawn from Political Risk Services, Inc., he states that "corruption is found to lower investment, thereby lowering economic growth" (Mauro 1995: 263). Additionally, he points out that corruption correlates negatively with government spending on education which indirectly hinders growth as well (Mauro 1998). He further emphasizes three aspects concerning the expenditure side of the state budget: According to Mauro (2002) corruption may lead

to loss of tax revenue and thereby affect the *level* of public expenditure. Also the *quality* of public spending may be negatively affected since public procurement contracts may be allocated to low quality firms. Regarding the *composition* of government expenditure it can be stated that “government officials may be more likely to choose to undertake types of government expenditure that allow them to collect bribes and to maintain them secret.” (Mauro 2002: 343) Taking into consideration foreign aid, he argues that corruption might reduce the effectiveness of aid flow by financing unproductive public expenditure.

- Susan Rose-Ackerman compares the effects of a single corrupt transaction at the micro level with corruption in a broader sense (Rose-Ackerman 2002). Assuming competitive markets, the “market-clearing” bribe will be equal to the market price as the service will be provided to those willing to pay the highest bribe, or the highest price, respectively. Thus, under very limited conditions, corruption may lead to efficient results. But Rose-Ackerman refers to various situations where competitive markets do not exist or are not even anticipated. In the cases of subsidized housing or university admissions, for example, giving access to those paying the highest bribe undermines the distributive goal of the program. The lack of complete information about the bribe’s amount does not satisfy the precondition of competitive markets and may reduce the number of applicants. At an institutional level, additional transaction costs are required to initiate the corrupt transaction.³ Even more so, as the illegal nature of corruption requires secrecy, additional resources have to be expended to keep the transaction hidden. The efficiency of the state structure may also suffer from corruption as officials may create scarcity and delays in services in order to maximize their profits. Competition among the officials might lead to the further spread of corruption, and the avoidance of reforms within the state structure. At an overall level, perceived arbitrary and unfair patterns of civil service and the resulting uncertainty may undermine government’s legitimacy and, even worse, support organized crime, if corruption is linked to the facilitation of illegal business.
- While Mauro and Rose-Ackerman emphasize the consequences at a macro level, Murphy, Shleifer and Vishny (1991) concentrate on the individual. Looking from a micro perspective they argue that, if rent seeking is more lucrative than production work, highly qualified individuals would rather look for a position with a high potential for rent seeking than for work appropriate to his or

3 Anne Osborne Krueger already proved in 1974 additional welfare cost of competitive rent seeking.

her education. The loss of talent again reduces the potential for economic growth.

From the arguments discussed above it can be concluded that the long term consequences of corruption are negative, and thus, its restriction is essential for democratization and economic development. Therefore, in-depth research within countries on the causes is required (Kaufmann, Kraay 2002; Kaufmann 1998) in order to identify those factors favorable for corruption, and subsequently to develop strategies to curb it.

1.2 Georgia as relevant case

Corruption is pervasive in Georgia. Empirical data from a World Bank survey specify the unofficial GDP as a percentage of the total GDP in 1995 62.6 %, which is the highest share among 17 countries of Central Eastern Europe (CEE) and the Former Soviet Union (FSU) (Johnson, Kaufmann, Shleifer 1997: 183). More recent studies focus on firms' strategies to deal with public officials. Georgia ranks third among 20 CEE and FSU countries concerning the share of firms having paid bribes to avoid taxes and regulation (Hellman, Jones, Kaufmann, Schankerman 2000: 25). Asking about what percentage of revenues firms typically pay annually in unofficial payments to public officials, Georgia even leads the list at an amount of about 8 % (Hellman, Jones, Kaufmann, Schankerman 2000: 35).

Despite Georgia's negative ranking in terms of governance *it has attracted the attention* of various international actors. The *World Bank* finances huge projects, in particular in the Road and Health Sectors as well as in the field of Municipal Development. The *International Monetary Fund* approved a three-year arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility at an amount of about USD 144 million to support the government's economic program until June, 2007. Based on the Partnership and Cooperation Agreement (PCA) that came into force on July 1, 1999, the *EU* has established its relationship with Georgia. By means of its financial instrument TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States), the EU provides grant assistance to support various projects, in particular institutional, legal and administrative reforms. Recent measures include the formulation of the EU's relationship to the three South Caucasus countries within its European Neighbourhood Policy. At an economic level, various multinational companies have invested into geo-strategically relevant Georgia. Among them *British Petroleum* (BP) is the most powerful due to its leadership in the Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline project.

Last but not least, Georgia has attracted the interest of the *world media* since Mikhail Saakashvili declared the "*Rose Revolution*" and was elected president in January 2004.

1.3 Georgia's Higher Education System and Corruption

Investing in education means investing in the future, as education is a source for a country's human capital and means of innovation. Thus, the quality of any education system is a key factor for a country's political and economic performance. It influences a society's values and attitudes, but also affects the potential for future innovation, and thus, for economic growth.

Theoretical publications suggest a wide range of possible factors responsible for a high level of corruption. Among them, a lack of transparency and lucidity ranks first concerning administrative corruption (Tanzi 2000: 112 ff.). It is assumed that once the authorities' responsibilities, legislation on citizens' entitlement, as well as prices and procedures to obtain public services are transparent, public officials would face more limited opportunity to levy bribes, and citizens would be empowered to reject these demand for bribes.

The higher education system in Georgia, however, is known for its wide-spread corruption. The entrance procedure, in particular, and award of diplomas are both highly affected by bribery. Nevertheless, there are signs that the sector is relatively transparent. This *combination of pervasive corruption on the one side and apparent transparency* on the other provides an interesting case for further research in order to verify whether there is a causal relationship between corruption and transparency.

Finally, Georgia's higher education system was more accessible to me as a student than other sectors. When doing empirical research on a topic as delicate as corruption, a basic sense of trust and familiarity is required to receive as much information as possible. My background as a student allowed me first to better compare certain issues and second to provide information on the education sector in my own country once my interview partner became interested in the topic. This then led to better understanding and trust.

1.4 Focus of the Analysis

As outlined above, corruption has negative impacts on economic performance and democracy. Thus, research on its causes is essential in order to develop restraining strategies. Georgia presents a very relevant case study since corruption has pervaded almost all fields of the public sphere and, therefore, is seen as the main obstacle to economic prosperity. Corruption is particularly pervasive in the higher education system.

This paper investigates the internal structure of Georgia's higher education system. First, the often discussed claim that a lack of transparency and lucidity is responsible for a high level of corruption will be verified. Second, the formal relationship among public agents as determinant of administrative corruption is examined. Third, informal institutions, of Soviet origin in particular, are included

in the investigations to conclude whether or not norms, values or habits are responsible for the high degree of corruption in Georgia's higher education system.

This study is structured as follows: After introducing definitions and categories of corruption (Rose-Ackerman 1978, Johnston 1996, Jain 1998, Kaufmann 1998, Stykow 2002, Kurer 2003, Sturm 2003) in chapter 2, I will then discuss the causes of corruption suggested in theoretical literature in chapter 3. In doing so, I will examine three levels. The determining framework, namely wages, personal and country characteristics, are investigated in chapter 3.1. Chapter 3.2 deals with legislation, formal relationships within the principal-agent-client structure and monitoring as formal institutions. Informal institutions such as cultural and historical legacies are discussed in chapter 3.3. It should be noted that the core of recent publications concentrates on the second level mentioned – formal institutions. Here, the issues of monitoring and controlling, transparency and lucidity, penalty mechanisms, the discretionary power of public officials and the competition among them, as well as the opportunities for publicity all play an important role.

After discussing these various approaches to explaining corruption, I will apply the findings on Georgia's higher education system in chapter 4. The investigations are conducted in the light of Institutional Economics and thus, concentrated on actors and the way they shape both institutions and their formal relationships with each other. Relevant questions to be addressed include: Who is involved in administrative procedures? (actors) How is the Admission Committee set up? (formal and informal institutions) Do the members enjoy certain monopoly positions over admissions or is there competition among them? (relationship) Do they enjoy great discretionary power? Is the entrance procedure transparent? Are rules and regulations lucid? Does any monitoring or controlling body exist? Is there any penalty system in case of abuse of one's position? Were there cases of punishment resulting from corrupt practice? Is there any publicity on corrupt behavior? (formal institutions) Are officials satisfied with their wages? (socio-economic conditions).

To find answers on these questions I examine current publications on the Georgian higher education system. Most importantly, the World Bank is conducting a project on reforming the education sector. There are some very useful publications among the background research papers (Lorentzen 2000). The Transnational Crime and Corruption Center (TraCCC), Georgia Office, also deals with corruption in the higher education system and published the results of its survey recently (Rostiashvili 2004). The Georgian Young Lawyers' Association (GYLA) has also published two reports, one in cooperation with Georgian Young Economists' Association (GYEA) and Transparency International (TI) (GYEA a. o. 2002, GYLA 2003).

Additionally, I personally conducted stakeholder interviews in two stages. I spoke to experts who work on the issues as a third party, as I do. Among this group were government officials, members of the Georgian Chamber of Control, academics and representatives of non-governmental organizations (NGOs), and

experts working for the World Bank's reform project. I then interviewed teaching staff and students of TSU as persons being directly involved in the process.

Finally, chapter 5 summarizes the findings and draws conclusions. At first, I discuss the research results of my case and the perspectives of Georgia's higher education system in terms of corruption. Based on these results, I am trying to assess the ongoing reforms and to make recommendations concerning anti-corruption measures in the higher education system in Georgia. In a second stage, I outline some thoughts about applying my findings to a broader context. Although generalizing is risky, as sectors and countries demonstrate very specific characteristics, my findings hopefully contribute to a better understanding of corruption in other post-Soviet states and might be useful for developing anti-corruption strategies.

2 Corruption: Definitions and Categories

"No one has ever devised a universally satisfying 'one-line' (Philp 1987:1, cited by Johnston) definition of corruption" (Johnston 1996: 321) as "no definition ... will be equally accepted in every nation" (Gardiner 1993: 33). John Gardiner gives three reasons for that: the different legal definition of corruption, unequal effects of similar corrupt acts in different countries, and a variation in public opinion about corruption (Gardiner 1993: 33 – 35).

Thus, what authors intend when they apply the term corruption differs among disciplines, schools of thought, and in space and time. Roland Sturm examines three political science *approaches* that view corruption in very different ways (Sturm 2003). Table 1 presents a summarizing overview.

The traditional approach⁴ views corruption as a lack of political culture or as a disease of the society which consequently leads to moral wasting. The functionalistic approach at the other end of the scale assumes a certain benefit from corruption.⁵ Corruption is one option among many to fulfill society's needs.

4 Carl J. Friedrich and Paul Noack represent this approach among others.

5 Neil J. Smelser, for example, claims that corruption assumes system function by stating: "corruption can and does have numerous consequences that are anything but evil – providing welfare services for disadvantaged citizens that otherwise would be without them; ..." (Smelser 1971: 10).

Table 1: Political Science approaches and their assessment of corruption

Approach	Evaluation of corruption	Focus on
Normative/traditional approach	negative	continuous monitoring of corruption
Functionalistic approach	rather positive	consequences of corruption (ex post)
Rational Choice approach	value-free	causes of corruption (ex ante)

In this paper the value-free *Rational Choice approach* is chosen. As argued by Susan Rose-Ackerman (Rose-Ackerman 1978), for example, individuals are rational actors who make their decisions according to cost-benefit considerations. Positive and negative incentives play an important role for individuals' decisions. The Rational Choice approach asks *why* actors decide to participate in corruption. It tries to understand *causes* rather than looking at the effects of corruption. The approach's findings are of high value for policy decisions and in developing anti-corruption campaigns, since awareness of the causes allows *root causes* to be addressed and not just the symptoms. Additionally, in contrast to the other approaches mentioned above, the Rational Choice approach is able to partially forecast future trends rather than just examining the past or present.

In analyzing the causes of corruption in Georgia's higher education system the Rational Choice approach allows us to examine the relevant actors and their interests in a neutral way. It aims to find out why agents and clients cooperate, in order to identify the incentives that need to be in place to help curb corrupt practices in the universities' administrations.

Attempts to *define* corruption emphasize varying aspects and contexts of this phenomenon as outlined below.

The *Brockhaus Enzyklopädie*, for example, offers a broad definition: Corruption is "ein moralisch verwerfliches Handeln und Verhalten, bei dem bestimmte, allgemein anerkannte gesellschaftliche Grundsätze nicht mehr wirksam sind und das je nach Verbreitung und Duldung das gesellschaftliche Leben bestimmen und einen moralischen Verfall bewirken kann" (*Brockhaus Enzyklopädie* 1990: 386).

The *Gabler Wirtschaftslexikon*'s definition regards corruption in an Institutional Economics context: Corruption is defined as "vertrags- bzw. normwidriges Verhalten eines Agenten gegenüber seinem Prinzipal aufgrund der Entgegennahme von Geld oder Sachleistungen durch einen Dritten, der sich davon Vorteile

durch den Agenten erhofft“ (Gabler Wirtschaftslexikon: 1831). The *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft* as the *Brockhaus Enzyklopädie* emphasizes moral aspects: „Tausch, Normenverstoß, Mißbrauch einer Vertrauensstellung und Heimlichkeit sind [also] die konstitutiven Merkmale von Korruption“ but additionally, it refers to economic implications as the imperfection of (non-transparent) markets as well as corruption’s allocation and distribution effects (*Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*: 565 – 572).

The *Lexikon der Politik* gives a definition which is commonly used in recent publications. There corruption is “Mißbrauch öffentlicher Macht, Ämter, Mandate zum eigenen privaten Nutzen und/oder zum Vorteil Dritter durch rechtliche oder auch soziale Normenverletzungen, die i. d. R. geheim, gegen das öffentliche Interesse gerichtet und zu Lasten des Gemeinwohls erfolgen“ (Nohlen 1998: 336).

Arnold Heidenheimer was the first to categorize corruption definitions into three groups: public office-centered, market-centered and public interest-centered definitions (Heidenheimer 1970). Michael Johnston summarizes these definitions under the term “behavior-classifying” and adds Principal-Agent-Client definitions (PAC) and what he calls a neo-classic definition (Johnston 1996).

Behavior-classifying definitions

All behavior-classifying definitions refer to corruption as the “abuse of public office, power, or resources for private benefit” (Johnston 1996: 322). Similarly, Daniel Kaufmann defines it as “abuse of public office for private gain” (Kaufmann 1998: 131).

Public office definitions

Public office definitions are most often used and are rather “objective”. A person is corrupt when he or she violates formal rules of public offices to extract private gain. J. S. Nye’s version is most popular. He defines corruption as

“behaviour which deviates from the formal duties of a public role because of private-regarding (personal, close family, private clique) pecuniary or status gains; or violates rules against the exercise of certain types of private-regarding influence” (Nye 1967: 417).

The advantage of public office definitions lies in their “objectivity” and thus, the relative clarity in their application: A set of rules is established. A violation of these rules is easy to identify, and personal gain in most cases, too. Nevertheless, public office definitions are criticized, namely for their non-conformity with public opinion. First, the motivation behind a corrupt act is neglected. Every act against the rules is considered corrupt, no matter how acceptable the rules are in

the public eye.⁶ Second, public office definitions are limited in their application to cross-country comparisons. Sanctioning behavior in contradiction to formal rules is seen as a specific Western attitude. In other cultures and in Western countries in the past, corruption was perceived very differently by the populace. Regarding anti-corruption policies, an issue is raised since changing formal rules could legalize bribery or nepotism and this then would not be seen anymore as corrupt. Additionally, legislative corruption cannot be explained by these definitions (Kurer 2003: 47).

Market-centered definitions

Market-centered definitions have been developed by those authors dealing with countries where “norms governing public officeholders are not clearly articulated or are nonexistent” (Heidenheimer, Johnston 2002: 8). Nathaniel Leff suggests that

“[c]orruption is an extra-legal institution used by individuals or groups to gain influence over the actions of the bureaucracy. As such the existence of corruption *per se* indicates only that these groups participate in the decision-making process to a greater extent than would otherwise be the case” (Leff 1964: 8).

Oskar Kurer considers these definitions as a sub-group of the category first mentioned and states that omitting the rules does not change the problem.

Public interest definitions

Public interest definitions are also rather „objective“. Carl Friedrich's version can be assigned to this category.

“The pattern of corruption can be said to exist whenever a power holder who is charged with doing certain things, i. e., who is a responsible functionary of officeholder, is by monetary or other rewards not legally provided for, induced to take actions which favor whoever provides the rewards and thereby does damage to the public and its interests.” (Friedrich 1966: 74).

This definition considers country-specific differences but assumes an agreement on public interest which is unrealistic, at least in democratic societies.

Public opinion definitions

This category, in contrast to that mentioned above, is “subjective”, and thus applicable to various cultural contexts and times: An act is corrupt if the public condemns it, referring to Scott (1972: 3 – 4). Similarly to the public interest defini-

6 The example of a Jew bribing his way out of a concentration camp is often cited in this context (Rose-Ackerman 1978: 9, Johnston 1996: 323).

tions, the problem lies in the fact that *a single* public opinion does not exist which then makes the definition ambiguous.⁷ Conversely, Transparency International uses exactly this concept of subjective perceptions to measure and compare cross-country corruption levels for its Corruption Perception Index (CPI).⁸ Furthermore, information on how public service is perceived by the public, contributes to our understanding on existing norms and value. It provides deeper insight into the causes of corruption and may therefore be useful in the planning of country-specific anti-corruption campaigns.

According to Johnston 1996, the problem with all behavior-classifying definitions is that they cannot be precise. Open questions will always remain: By what standards is the abuse of public office defined? What is public, what is considered private benefit? Responding to this deficit, Johnston introduces a new category: the Principal-Agent-Client definitions.

Principal-agent-client definitions

Principal-Agent-Client definitions (PAC) differ from behavior-classifying definitions in so far as the former analyze interactions between actors, rather than describing behavior patterns. It can be understood as a concept of the theory of Institutional Economics.

Susan Rose-Ackerman first uses what was later called the PAC approach. She describes (corrupt) interactions in the following way:

“While superiors would like agents always to fulfill the superior’s objectives, monitoring is costly, and agents will generally have some freedom to put their own interests ahead of their principals’. Here is where money enters. Some third person, who can benefit by the agent’s action, seek to influence the agent’s decision by offering him a monetary payment which is not passed on to the principal. The existence of such a payment does not necessarily imply that the principal’s goals have been subverted – indeed the payment may even increase the principal’s satisfaction with the agent’s performance. ... Thus, my focus is not limited to payments that have been formally declared illegal. Rather it embraces all payments to agents that are not passed on to superiors. Nevertheless, many third party payments *are* illegal, and it is only these which I shall call ‘corrupt’.” (Rose-Ackerman 1978: 6 – 7).

Rose-Ackerman’s corruption definition is narrow. It overlooks corruption where principals create conditions favorable for agents to extract money from clients and

7 Mark Philp illustrates this dilemma by noticing: “The norms of a local community may differ from those insisted on by a central authority or a political élite and they may differ between sections of the local population, either vertically [e. g., between different classes] or horizontally [different ethnic groups or segmented communities] or both (Philp 2002: 45).

8 Therefore, Transparency International conducts interviews with business people and risk experts on how they perceive the quality of public services in different authorities etc. every year.

then expect a share out of the illegal income. Nevertheless, it gives us a broad overview of issues concerning PAC interactions.

Robert E. Klitgaard's definition is broader. He states that

"[It] defines corruption in terms of the divergence between principal's or public's interests and those of the agent or civil servant: corruption occurs when an agent betrays the principal's interest in pursuit to her own" (Klitgaard 1988: 24).

In a similar way, Arvind K. Jain formulates "corruption as manipulation of power of government or sale of government property, or both, by government officials for personal use" (Jain 1998: 18).

Petra Stykow seizes the commonly used definition on the abuse of public office for private gain (Johnston 1996 and Kaufmann 1998) and discusses it under consideration of conflicts of interest, information and control asymmetry among principals, agents and clients. This leads her to a reformulation of the definition's key words and to a broadening of the concept of corruption. First, she suggests the term "violation of a contract" instead of "abuse of public office" to include implicit or informal components of contracts. Second, she emphasizes "Beziehungsdynamiken mit partieller Interessendifferenz" (Stykow 2002: 94) instead of institutionalized dichotomy between public and private sphere. Third, she considers egoism in the sense of self-interest as normality rather than deviant behavior.

Johnston's – as he calls it neo-classical – definition is in line with Stykow's first reformulation as it considers formal institutions as well as social practice. He views corruption as a political and moral issue and defines it as "the abuse, according to the legal or social standards constituting a society's system of public order, or a public role or resource for private benefit" (Johnston 1996: 331).

To summarize the extensive and still ongoing debate on corruption definitions, it can be stated that the variation in definitions presents the wide range of country-specific attitudes towards corruption and science-specific approaches to this phenomenon. Speaking in Kurer's words "*definition pluralism*" (Kurer 2003: 50) illustrates the "*divergence between formal rules on one side and social norms and values on the other*" (Kurer 2003: 50).

However, the author of this paper favors the PAC definition given by Rose-Ackerman. When investigating administrative corruption at TSU, clients and agents are examined in order to make conclusions about their interests and restrictions. Illegal payments made by students or parents (clients) to influence university staff's (agents') decisions are considered corrupt acts.⁹ Whether or not shares are passed on to the principal will be secondary in my analysis.

9 Here the distinction between corruption and rent-seeking becomes clear. While most rent-seeking activities are legal (Krueger 1974) corruption is related to illegality.

Categories

Corruption can be categorized according to certain key characteristics. Referring to Kaufmann (1998: 135 ff.), table 2 presents an overview of some dimensions that are relevant to the scope of my study. They are discussed in more detail in chapter 4, where corruption in Georgia's higher education system is described. At this point the overview intends to provide dimensions to be examined when investigating specific cases.

The characteristics of corruption may determine its consequences and also indicate potentials for anti-corruption strategies. In this respect, it is worthwhile to characterize corruption before looking for causes.

The insight into definitions and categories will break new ground in the better understanding of the complex field of causes of corruption. The next chapter deals with theoretical approaches to this issue.

Table 2: Key characteristics of corruption

Parameter	Possible parameter values	
Size	high incidence	low incidence
Level of the Principal-Agent-Client (PAC) pyramid	political/grand	administrative/petty
Pervasiveness	individualized	systemic
Organization	centralized	decentralized
Predictability	high	low
Roots	history dependent	factually based

3 Causes of Corruption: Theoretical Approaches

As much as corruption definitions differ among scholars, causes of corruption are also analyzed from various points of view. If corruption is seen as located “an den Schnittstellen zwischen Wirtschaft und Verwaltung” (Bluhm 2002: 181) neo-classical economists, for example, may argue that reducing the state's regulatory intervention in the economy lowers corruption. Sociologists and anthropologists on the other hand emphasize social norms and duties like gift exchange when explaining variations in corruption across societies.

Additionally, there is a strong debate continuing for years on whether or not institutions matter at all. Inveterate disputants like Jeffrey Sachs support an eco-deterministic view by arguing that geographic variables more than institutions determine economic performance (Sachs 2003). In contrast, a recent paper by Daron Acemoglu, Simon Johnson and James Robinson (2004) examine economic institutions, geography and culture as determinants of economic performance. The underlying assumption is that institutions determine the way a society is organized. This pattern affects individuals' decision making in terms of whether they are encouraged to innovate, to take risks, to save for the future, to provide public goods or to educate themselves.

Acemoglu et al. theoretically argue that political institutions are responsible for the allocation of political power and for setting constraints on power-holders. The allocation of power determines economic institutions which then are held relevant for economic performance. Additionally, they found empirical evidence for a positive correlation between protection against expropriation risk as a measure of property rights, and income. In contrast, geography, in terms of climate and diseases, and culture only play a secondary role for economic performance.¹⁰

A final conclusion to this issue cannot be made. However, the author believes that institutions matter, which will be explained in more detail when discussing institutions and other factors as causes of corruption in the next sections.

In addition to the varying schools of thought outlined above, the range of disciplines also contributes to a broad field of approaches. A diverse array appears when collecting factors that might be responsible for corruption. According to Kaufmann, table 3 depicts an overview of approaches to relevant disciplines and corresponding focuses of research (Kaufmann 1998: 143 f). Those approaches which are not being discussed later on in more detail are briefly illustrated here, with recent survey findings in the footnotes.

10 Edward Glaeser and Claudia Goldin incorporate both views. Assuming the scale of government and economy is exogenous – and thus doubt the relevance of institutions – they argue that its increase in the US during its early history led to a rise in corruption. Once rules rather than discretion counted, control bodies as well as greater competition among government officials were in place and the media functioned independently – which demonstrates an institutional change – the US were able to curb corruption and ranks among the least corrupt in the world now (Glaeser and Goldin 2004).

Table 3: Multidisciplinary focus on causes of corruption

Approach	Focus on
Institutionalist approach	- institutional legacy - historical ethical values
Civil service management approach	- salary of public officer - qualification of public officer - procedure of recruitment - discretionary power of public officer
Lawyer's approach	- legislation - strength of enforcement bodies
Public finance approach ^{11, 12}	- procurement procedure - tax regime - tariff regulation
Political scientist approach ¹³	- elections - political liberties - control rights
Neoclassical economist approach ¹⁴	- level of state intervention in the economy
Sociologist approach ^{15, 16}	- civil society - press

11 Ades and Di Tella focus on state expenditures and conclude that “the extent to which public procurement is open to foreign bidders” and “the extent to which there is equal fiscal treatment to all enterprises” negatively correlates with the level of corruption (Ades and Di Tella 1997: 1030).

12 Rose-Ackerman investigates the relationship between market structure and corruption, and finds that “when the government purchases a good also sold on the private market, the incentives for bribery are substantially less than those obtaining when government is the sole purchaser” (Rose Ackerman 1975: 202).

13 Rose-Ackerman analyzes the impact of voting systems on corruption (Rose-Ackerman 1999).

14 In a more recent article, Ades and Di Tella show that corruption is higher in countries where domestic firms are protected from foreign competition (Ades and Di Tella 1999).

15 Michael Johnston emphasizes the importance of an active civil society by stating: „If government can be made accessible to opposition politicians, journalists, and members of the public, then

The institutionalist, the civil service management, and partly the lawyer's approach will be applied to my own research on the higher education system in Georgia. In this regard, I will discuss certain theoretical aspects of what determines corruption more extensively. Chapter 3 is structured as follows: The *civil management approach* corresponds to the issue of wages with section 3.1. Additionally, I will discuss the impact of exogenous viewed variables – like personal and country characteristics – on corruption propensity. Other aspects – like the recruitment procedure and discretionary powers – are illustrated in section 3.2 on formal institutions which are here understood as rules, regulations on administrative and decision making procedures. I also discuss the *lawyer's approach* and the influence of legislation on corruption in this section.

The *institutionalist approach* in Kaufmann covers both formal and informal institutions. The former are being added to section 3.2. Informal institutions, here defined as social norms, values, attitudes will be examined in section 3.3.

Determining framework: wages, personal and country characteristics

Before addressing institutions, this chapter deals with the influence of wages and exogenous factors like personal and country characteristics on corruption.

Wage levels

The relevance of adequate *remuneration* as a precondition for an honest civil service is widely recognized (Tanzi 2000, Klitgaard 1988). As civil servants might participate in corruption “due to greed and due to need” (Tanzi 2000: 118), the optimal wage rate for public officers is controversially discussed. In this context, two models leading to varying quantitative results are briefly presented.

The “shirking model” by Shapiro and Stiglitz (1984) assumes rational public officers aim to maximize their income, in reference to “corruption due to greed”. If bribes are high, and the probability of detection – as well as resulting penalties – are low, the model predicts the eradication of corruption by means of wage increases to be very expensive for the state budget.

The “fair wage model”, in contrast, assumes that public officers are not motivated by greed but by the perception of being remunerated unfairly (Akerlof and Yellen 1990). This suggests that raising wages to a *fair* level may reduce corruption to a minimum. Similarly, increasing wages to a minimum level might limit

checks and balances will be not only an administrative mechanism to counter corruption but a mechanism with support from powerful forces in society (Johnston 1999: 18).

- 16 Brunetti and Weder found that a higher freedom of the press is associated with less corruption. (Brunetti and Weder 2003).

“corruption due to need”. Caroline van Rijckeghem and Beatrice Weder argue that low wages force public officers to supplement their incomes illicitly, while high wages imply higher losses when getting caught (van Rijckeghem and Weder 1998).

Paying fair wages might not be limited to having direct positive effects on the level of corruption. Since corruption is often condoned by societies where wages are unrealistically low, fair wages might challenge public opinion to condemn corruption and support detection, indirectly leading to its reduction.

Van Rijckeghem and Weder investigated the impact of public sector pay on the extent of corruption empirically. They assembled a data set on the ratio of government wages relative to manufacturing wages for 28 low income countries. Checking for a broad variety of proxies they find a significant “negative association between relative civil service wages and corruption” (van Rijckeghem and Weder 1998: 14).¹⁷ This result contradicts the shirking model which predicts no significant correlation between wages and corruption. The fair wage hypothesis also appears not to hold for low wages “if bribe levels are also low and/or the probability of detection and penalties are high” (van Rijckeghem and Weder 1998: 21). Thus, the implications for wage policy are ambivalent, especially as corrupt governments tend to face strong budgetary restrictions and perceive their staff as capable of extracting sufficient income already.

Olivier Cadot also finds a negative correlation between wage rates and corruption by modeling corruption as a bilateral gamble, where the official asks for a bribe every time, whilst fearing that she or he may be reported and punished by a superior officer (Cadot 1987).

In this context, Vito Tanzi emphasizes the limits of wage policy by arguing that “high wages may reduce the number of corrupt acts, while they may lead to demands for higher bribes on the part of those who continue to be corrupt” – because as wages increase, the opportunity cost of losing one’s job (and higher income) increases as well. (Tanzi 2000: 119). Therefore, depending on the elasticity of demand for bribes, the total amount of money paid illegally does not necessarily fall due to higher wages for civil servants.

Shifting from pure wage considerations to more general economic examinations, the findings by Jens Chr. Andvig and Karl Ove Moene are especially interesting. Their model generates the impact of the profitability of corruption on its frequency and highlights that a temporary shift may lead to permanent changes in

17 Similarly, Assar Lindbeck attributes the low level of corruption in Sweden in the 20th century partly to the fact, that high-level administrators received an income 12 to 15 times higher than the wages of an average industrial worker at the turn of the century (Lindbeck 1998).

corruption (Andvig and Moene 1990). These results may explain the spread and persistence of corruption in some countries.

Public officers' remuneration may be seen as a crucial determinant when discussing corruption policy because it is a variable adjustable by government. There are however, other exogenous factors to be examined when discussing the factors favorable to corruption. In this context, a very recent survey by Naci Mocan (2004) examines personal and country characteristics, and their impact on the risk of exposure to bribery.

Personal characteristics

Regarding personal characteristics, Mocan finds from a micro-level data set from 49 countries that highly *educated* and *wealthy* individuals are more likely to be asked for a bribe as their income opportunities are considered to be higher (Mocan 2004). In contrast, a country's human capital level in general tends to be negatively associated with corruption. Thus, educated *agents* are seen to be less tolerant of corruption.

Mocan adds that men are found to be more corrupt since women have a tendency to be less active in the labor market and also less engaged in criminal activities which implies that they have to tolerate illegal activities to a much smaller extent. Anand Swamy and others investigated *gender aspects* in more detail. Using cross-country data they show that "corruption is less severe where women hold a larger share of parliamentary seats and senior positions in the government" (Swamy et al. 2001: 25).¹⁸ The authors further used micro data to draw conclusions concerning the gender-based acceptability of corruption. They find that 77.3 % of women believe that illegal or dishonest behavior is "never justifiable" whereas only 72.4 % of men agree with this thesis (Swamy et al. 2001: 28).¹⁹ Although the empirical findings outlined above appear significant and robust, explanations about *why* women have a tendency to be less corrupt are very vague.²⁰ Additionally, Swamy et al. cautiously suggest that the presence of women

18 The women's proportion in parliament and government affects the incidence of corruption in different ways. First, legislative corruption itself presents a relevant dimension of political corruption, and second, the parliament influences corruption in terms of passing anti-corruption laws, setting corruption on the public agenda or encouraging civil society to focus on this issue. The government has impact on administrative corruption by recruiting lower-level officials and on political corruption by formulating and enforcing anti-corruption laws.

19 Swamy et al. used the World Value Surveys where data were collected in developed and developing countries in the early 1980s and the early 1990s.

20 Simplified, sociological vs. biological arguments dominate the debate. For more details, see Paternoster and Simpson 1996 or Jaggard 1983).

in public life might reduce corruption “at least in the short or medium term” (Swamy et al. 2001: 26).

Mocan also suggests that public officers *in larger cities* may be more frequently involved in corruption since economic activity is more significant and the relationship between client and agent is less personal which according to Mocan, makes it easier for public officers to ask for bribes.²¹

Personality is an important factor for research on causes of political corruption by Donatella Della Porta and Alessandro Pizzorno. They look for the required capabilities for a politician becoming involved in corruption by concluding from investigations on political corruption in local government in Italy. Notably they find that “variations in the *willingness of people* to be corrupted, and therefore on what we would prefer to call the moral cost (as seen by them) of participation, is more influential than the structure of opportunities” (Della Porta and Pizzorno 1996: 87). They outline skills in illegality²² and networking²³ as required abilities for participating in corruption. From their findings it can be summarized that a person’s reference group plays a very important role for his or her participation in corruption: The moral cost of becoming involved in corruption will be lower – and thus the likelihood of participating in corrupt deals will be higher – a) if an individual enjoys a rather low *social status within his or her reference group*, b) if the person is a newcomer in this group, who consequently, seeks to escape her or his disadvantaged position in relation to established colleagues, c) if civic values uphold by the reference group are less homologous, and finally d) if *exit from the group* is less distressing for that person.²⁴ Although this survey focuses on political corruption the findings can be applied to administrative corruption too, as skills in illegality and networking are required there as well.

Country characteristics

Findings from the article “Corruption” by Andrei Shleifer and Robert W. Vishny will be discussed in more detail in the next section. Here, some conclusions concerning the impact of a country’s characteristics on corruption are explored. Shleifer and Vishny argue that countries with a *strong police, a small oligarchy*

21 This association can be put in doubt as a close relationship might also minimize the risk of detection.

22 Skills in illegality contain i. e. knowledge of people willing to participate in illegal deals, ability to act under stress of being detected, and resoluteness to intimidate citizens if necessary.

23 Here, “sociability” and “arrogance” are included.

24 For further reading on “voice” and “exit” as strategies for individuals as members of groups, Hirschman (1970) is suggested.

and a homogeneous society tend to face a more organized form of corruption. (Shleifer and Vishny 1993: 609). Mauro provides contrary empirical evidence in terms of the homogeneity of a society. Using data on ethnolinguistic fractionalization he finds that "[t]he presence of many different ethnolinguistic groups is [...] significantly associated with worse corruption, as bureaucrats may favor members of their same group" (Mauro 1995: 693).

In terms of government structure, Mocan refers to Weingast and Tanzi, respectively, and states that the impact of a *centralized vs. decentralized* government is unclear. According to Weingast a federal system is associated with a more honest government because it supports competition among various jurisdictions (Weingast 1995). On the other hand, Tanzi argues that a *federal system* might be more corrupt as there is more interaction between clients and government officials at the local level and "there are fewer centralized forces to enforce honesty" (Mocan 2004: 7, referring to Tanzi 1995).²⁵ Along the same lines, a large government provides more potential for interactions and resulting corrupt deals.

Taking into account a country's *endowment of raw material*, Ades and Di Tella indicate that these assets provide potential for government officials to extract lucrative rents and, thus rent-seeking behavior might lead to corruption and spread to other state sectors, too (Ades and Di Tella 1999).

A high level of corruption is also expected in countries with an *interrupted democracy* and the incidence of war in recent history (Mocan 2004). Regime changes usually imply a shift of power. In the transition process to a market economy, for example, the old elite loses control over former state resources. Privatization procedures are especially prone to corrupt practice. In particular *wars in recent history* and the absence of the rule of law create destabilizing effects. Once a war economy is established, warlords can enjoy high profits from smuggling drugs or weapons, from trafficking, or from the exploitation of natural resources (known as "Ressourcenfluch"). The networks among the participating actors are likely to remain in place in peace times. Thus when former warlords gain power within a new state structure they may still be in charge of or involved in the resource field and open to – what in peace times is called – corruption.²⁶

Finally, a country's status as a beneficiary of *international aid* should be considered. Robert E. Klitgaard (1990) describes how political leaders choose to ex-

25 The latter argument, in particular, has to be doubted as there is no evidence that central government officials are less corrupt. Just Georgia is a good example to illustrate the vertical flow of bribes up to the top level.

26 Pranab Bardhan investigates the opposite causality between bad governance and war. He identifies an institutional failure in terms of the disappearance of mediating institutions as political parties as well as an electoral and constitutional system setting disincentives for mediating (Bardhan 1997: 65 – 94).

tract huge sums of development credits to transfer them to their own or to their relatives' pockets once even advisors from international organizations turn out to be more concerned about their own careers than about the country's reality.

Formal institutions

Much effort has been made by international donors to establish a framework of appropriate institutions in developing and transition countries. Still, it is a controversial topic whether or not the adjustment of formal institutions has improved governance in the countries addressed.

The author views institutions as essential for a country's performance in terms of governance as well as economic development. Therefore, this chapter deals with theoretical approaches on how formal institutions might have an impact on corruption.

As corruption appears in bureaucracies, it is argued that reducing the size of the state structure will limit corruption. It is certainly true that economic performance, especially among small and middle-sized enterprises in some transition countries, suffers from an oversized state apparatus. Still, just reducing the size of this bureaucracy does not solve the problem of corruption. "Rather the way the state operates and carries out its functions is far more important than the size of public service activity." (Tanzi 2000: 112)

As the focus of my research is on petty corruption in the higher education system in Georgia, and thus at the administrative level, I will concentrate on administrative corruption as well when discussing the theoretical background on this issue.²⁷

27 Concerning political corruption, some approaches are briefly summarized for the interested reader: Political corruption, in most cases, involves the state budget. Concerning *public expenditures* corruption may occur where huge investment projects are assigned or procurement contracts are signed, and the tender is not fair. In these cases, not the cost-effective and high-quality proposal wins the award but the offers by high ranking government officials' supporters. Additionally, if the governments are engaged in provision of goods and services at below the market prices, i. e. credit, electricity, water, access to educational facilities or public land, or special forms of pensions, government officials face opportunities to favor their relatives or politically loyal persons over entitled and vulnerable. Referring to *state revenues*, much emphasize has been put on research on taxation. In the context of political corruption, decision power over tax exceptions or on special conditions allows officials to extract extraordinary bribes. For all cases mentioned above, it is argued that lack of transparency over administrative procedures as well as a high discretionary power enjoyed by government officials in key positions and possibly a lack of appropriate legislation are responsible for unjustified enrichment by officials (Rose-Ackerman 1975, Tanzi 1998).

Legislation as norm-setting instrument

Clearly legislation determines the way a society, and this includes the bureaucracy, is supposed to function. Ades and Di Tella investigate correlations between the *independence of a judicial system* and corruption (Ades and Di Tella 1996). The World Development Report 1997 concentrates its research on the quality of legislation. Using a private sector survey they find that the *predictability of the judiciary* significantly affects the level of corruption (World Bank 1997: 104).

Vito Tanzi (2000) states that a *wide range of requirements*, including licenses, permits and authorization exists in many countries, in transition and developing countries in particular. If a person wishes to open a shop, to travel abroad, to borrow money, or participate in foreign trade or just to drive a car, a certain authorization is required. The need to obtain these certifications provides officials with a certain power over the applicants (sometimes indeed, a monopoly). By delaying decisions or even refusing authorizations, bribes can be extracted from those who need the permits. This problem reflects a government's regulatory framework which often lacks coherence and/or might be difficult to understand.

This leads to the issue of *lucidity and transparency* in laws, rules and procedures. Many are confusing, or often not publicly available, or changes are not properly announced. The more opaque the regulations, the more time that has to be spent at the authorities' offices to clarify imprecise issues. Where there is a more frequent agent-client communication one party might choose to avoid the lawful but time-consuming procedures to "get things done more quickly" by illegal means.

Unfortunately, public officers profit from a lack of lucidity and transparency, and even more from inconsistencies in administrative instructions. The possibility of different interpretations provides the bureaucrat with a high level of *discretionary power*. It is assumed that an increase in discretionary power leads to more subjective decisions, and thus correlates with increased potential to extract bribes to influence these decisions.

The issue of discretionary power becomes especially relevant if the public officer makes decisions concerning access to public goods or services below market price, and other exemptions. Besides access to educational facilities in the non-payment sector which will be discussed in my case study in chapter 4, other examples include the free provision of electricity or water, access to disability pensions, to land or public housing, or the exemption from tax payments.

Nevertheless, the legislation is a normative concept only. Although appropriate laws and regulations are necessary for authorities to carry out their duties in a proper way, their existence does not guarantee compliance with them. Even after legal reforms the extent of corruption typically does not change.

Vertical and horizontal relationships of the principal-agent-client structure

Shleifer and Vishny (1993), Olson (1993) and Tanzi (2000), among others, outline various other formal institutions that are assumed to have an impact on corruption. As it will become clear in chapter 4, the internal structure of public administration, as well as the relationship of its agents to the principal on one hand and the clients on the other, is of greatest significance.

In the spirit of Institutional Economics and referring to the Principal-Agent model, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny analyze the *relationship among the agents*. Their model describes officials as *independent monopolists, joint monopolists and officials in competition*. In the first case different state agencies provide public goods or services independently and take the other agency's sales as given, whereas joint monopolists take into account the effects of an extra unit sold by the other officials. Regarding the level of each bribe, they conclude that competition among officials leads to the lowest level of bribes, joint monopoly to an intermediate level and independent monopoly to the highest level of bribes. But the total amount of revenues collected is higher in the case of joint than in independent monopoly (Shleifer and Vishny 1993). Nevertheless, the sum extracted by independent monopolists becomes very high when the complementarity of public goods can be artificially created. In these cases, "opportunities for corruption stimulate the entry of permit-dispensers armed with new regulations" Bardhan 1997: 19).²⁸

Bardhan refers to this concept and explains the increase in the inefficiency of post-Soviet Russia by a change in the internal structure of the administrative system after the collapse of the Soviet Union. While "the Communist Party centralised the collection of bribes and effectively monitored (sometimes with the help of the KGB (the State Security Committee of the former Soviet Union) deviations from "agreed" patterns of corruption. Today, the different ministries, agencies and levels of local government all set their own bribes independently in a decentralised attempt to maximise their own revenue." (Bardhan 1997: 19) This is an interesting observation which will be picked up in chapter 4 to establish whether or not it is applicable to administrative corruption at Georgia's higher education system.

While Shleifer and Vishny investigate the horizontal relationships among the agents, Mancur Olson provides a very interesting insight into *vertical agent-clients relationships*. He introduces a time horizon to distinguish between two agents: The "*roving bandit*" is concerned about the present, only. For him, extracting money out of his subjects is a one-time game: Once he exhausts his do-

28 Bardhan illustrates his observation as follows: "... just when you think you have bribed two agencies to get the required two permits, another independent monopolist comes along and tells you that you need a third permit from him ..." (Bardhan 1997: 19).

main he “roves” further. The “*stationary bandit*”, in contrast, has an “encompassing interest” (Olson 1993: 569) in his domain in the long term. It pays him to invest into his domain by providing public goods like security, as this investment generates more income and gives incentives to save which then increases the potential for further extractions. Although Olson discusses the issue of governors aiming to maximize their tax revenue, the concept is also applicable to state officials trying to maximize the amount of bribes.

Returning to Shleifer and Vishny and taking into consideration the *relationship between agents and the principal* they identify two cases of *corruption*: “*without theft*” and “*with theft*”.²⁹ In the former, the total price equals the official price plus a bribe. The bribe goes into the official’s pocket while the official price is transferred to the state budget. The latter case implicates a bribe lower than the official price, and the official does not turn over anything to the government. He or she makes profit out of the whole revenue. Concerning the spread of corruption, Shleifer and Vishny conclude that corruption with theft is “more persistent” as it “aligns the interests of the buyers and the sellers” (Shleifer, Vishny 1993: 604). Additionally, they emphasize the competition among the officials as well as among the buyers in the case of theft: If officials had to pay to get the job at the initial stage, they are “forced” to clear the expenses by demanding bribes. Buyers in the case of theft, on the other hand, will not be competitive in the market if their expenses for certain public goods or services exceed those of their competitors.

Presumably, bribing into Georgia’s higher education system, at least in the non-payment sector, is best described as “corruption without theft”, but as administrative corruption is more complex chapter 4 will deal with it more concretely.

Monitoring and punishment as a control mechanism

A further formal institution being discussed as a cause of corruption is whether or not there is *institutional control*. The media or an anti-corruption commissions, for example, could function in this respect. This approach of external “voice” to improve the quality of service and reduce corruption is supported by Kaufmann, Mehrez, and Gurgur (2002) in their empirical micro-survey of public officials within a country. This paper will concentrate on control bodies *inside* organizations. It is assumed that the existence of internal institutional control might reduce corruption by monitoring, supporting publicity and punishing offences. Independ-

29 Ingo Pies picks up the approach of corruption with and without theft. He calls the two cases Entlastungs- (EK) und Belastungskorruption (BK) and concludes that EK implicates harmony of interests while BK goes along with conflict of interests between the official and the private client (Pies 2002).

ence from political influence as well as the power to enforce penalties are seen as essential for any success.

Theoretically, higher *penalties* are supposed to discourage agents and clients from involvement in corrupt deals. A number of issues remain however that cast doubt on this strategy. First, as discussed in the context of wage increases, the introduction of “higher penalties may reduce the *number* of corrupt acts but they may additionally lead to demands for higher bribes” (Tanzi 2000: 120 f.). Second, in reality only a few officials have ever been penalized and the administrative procedures to punish corrupt government officials is slow and cumbersome and can cost friends and social capital. Third, judges themselves might be susceptible to bribes. Fourth, the probability of being punished at all decreases as more officials are involved in corruption, “since it is cheaper to be discovered by a corrupt than by a non-corrupt superior” (Bardhan 1997: 30).

Informal institutions

Informal institutions present the opaque complement to rather easily accessible formal institutions. The former results from history, traditions, culture and varies in terms of country and history. Informal institutions influence individuals’ and societies’ values, preferences and beliefs. Due to their vagueness, academic literature on this aspect tends to be descriptive and anecdotal. Although historical sources on bureaucracy, culture and tradition exist, their impact on contemporary corruption-promoting institutions has not yet been researched in detail. This chapter provides an overview.

The roots of current informal institutions discussed below date back to the beginning of bureaucracy, but cover legacies from the Soviet period too. It is intended here to distinguish the discussion of informal institutions as causes of corruption between pre-Soviet traditions, Soviet legacy, and Post-Soviet practice – although the borders appear to be blurred in practice.

Informal institutions of pre-Soviet origin

In chapter 3.2.1 the legislation is discussed in the context of formal institutions. The impact of current laws, rules and regulations on corruption are examined. This chapter, in contrast, investigates historical traditions of different law systems as informal institutions. It considers whether the *formulation and original intent* of laws matter for today’s legislative development. La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer, and Vishny (1998) compare the Anglo-Saxon common law system and the civil law system which is often found in continental Europe. La Porta et al. (1998) argue that the common law system developed in England in the 17th century has been shaped by the parliament and aristocracy at the expense of the crown ... As a consequence, British common law puts emphasis on individuals’ private

and property rights, and intends to limit, rather than strengthen, the power of the state. ... In comparison, French civil law, Scandinavian civil law and German civil law are designed as instruments of the state to expand its power; and socialist law is manifestation of the state's intent to create institutions to maintain power and extract resources without regard for protecting economic interests" (Mocan 2004: 6). Thus, *individuals under continental-European and especially socialist law are expected to face a higher level of corruption.*

Additionally, Daniel Treisman is interested in exploring how far the *practice of law enforcement* – he terms it “*legal culture*” (Treisman 2000: 402) – differs. He mentions “an almost obsessive focus on the *procedural* aspects of law” in Britain, whereas “respect for hierarchy and the authority of offices” are much more relevant in other cultures (Treisman 2000: 403). This aspect of legal culture is seen as a second reason why individuals under British-influenced laws are less likely to face corruption.

Shifting from the origin of legislation to the original practice of bureaucracy, Susanne Schattenberg focuses on the issue that “[b]is zur *Einführung des Beamtenlohnes* zu Beginn des 18. Jahrhunderts [...] es in Russland nicht nur üblich, sondern vom Landesherren vorgesehen [war], dass der Beamte vom Bittsteller, dem er einen Dienst erbrachte, bezahlt wurde” (Schattenberg 2003: 86). Thus, the common practice, or even the requirement, to earn income by using one's position before public sector wages were introduced might explain why individual payments for public service are still common in bureaucracies influenced by the Russian practice in the 18th century.

Finally, *religion* as an informal institution might also have an impact on public officials behavior today. Treisman identifies two scenarios. First, he argues that religion may determine attitudes towards social hierarchies. In Catholicism, Islam, and Eastern Orthodoxy which are predominantly hierarchical, loyalty to family members might be higher than to unknown individuals or office requirements. Protestantism, in contrast, is seen as more egalitarian and individualistic as to favor spouses. This difference may affect the level of nepotism. Second, Protestantism developed in opposition to state-supported religion and thus functioned as a monitoring institution to denounce abuse by state officials. In other religions, state and church were more intertwined and state activities were monitored much less (Treisman 2000: 403). In this context, Acemoglu et al. (2004) emphasize Protestantism's idea of predestination. This combined with high values of hard work and thrift can be interpreted as opposing corrupt practice (Acemoglu et al. 2004: 15).

Soviet legacy

The relevance of Soviet legacy for the current persistence of corruption can best be understood by focusing on its functionality. Sociologists often examine corrup-

tion as deviant behavior. Durkheim (1984), for example, argues that deviant behavior is functional for a society, even if only to initiate a condemning sanction to confirm the validity of social norms. For Ilja Srubar, corruption presents a system induced but also a system stabilizing mechanism. He summarizes as follows:

„Wir finden [...] im Realsozialismus Osteuropa allgemein eine systeminduzierte, d. h. durch die Einparteienherrschaft und die Planwirtschaft [Mangelwirtschaft, the author] hervorgebrachte, spontan regulierte Alltagskultur der Korruption vor, auf deren Netzwerken in unterschiedlichem Maße organisierte Korruptionsformen aufbauen, die von Land zu Land in ihrer Verbreitung und Reichweite variieren. Systemisches Niveau erreichen die Korruptionsformen im realen Sozialismus insofern, als sie von der kommunistischen Parteielite als ein Versorgungsmechanismus [der Betriebe zur Planerfüllung, the author] toleriert und als ein Herrschaftsmittel [Verhinderung eines Systemsturzes, Konzentrierung der Bevölkerung auf Konsum, anstatt auf politische Proteste, the author] einkalkuliert werden“ (Srubar 2003: 161).

Shleifer and Vishny (1992) pick up the issue of shortage under socialism. In contrast to Srubar, they focus on actors instead of structures and assume rational, self-interested socialist planners and firm managers. As both respond to incentives and neither is able to maintain official profits out of selling goods, they are interested in cutting output *and* prices in order to maximize unofficial profits, namely bribes. These mechanisms are still applicable for the public services. Artificial shortages or procedural delays, inherited from the Socialist period, create opportunities to extract bribes. Here, the Soviet legacy, as an informal institution, may have influenced the establishment of formal institutions and may still determine bureaucratic practice.

Ingrid Oswald also argues in the spirit of an actors-centered theory. She comes from what she calls “*Korruptionstriade*” (Oswald 2002: 43), the hierarchical structure between a principal, an agent and a client, and applies this approach to Russia. Referring to Kordonskij (2000), Oswald identifies the roots of “*administrative markets*” as being the parallel structure of administrative and political hierarchies during the Soviet period. Every administrative instruction had to be confirmed by political authorities, and every such directive was adjustable and suspendable. In this way, power had preference over the rule of law which in turn led to the establishment of a strong discretionary power within authorities. The dominance of power over law survived the collapse of the Soviet Union as an informal institution which still prevails: When obtaining certain administrative services the client faces an official price plus an additional rate the agents demand for proceeding with the request. The principal, here defined as the agent’s superior, condones this deviant behavior or is not capable of eliminating it.³⁰

30 The effects of „administrative markets“ are especially devastating when looking at the privatization of state property. Not only state assets were sold this way but also rights to further regulate the privatization procedure.

Another informal institution established during the Soviet period and still prevalent today is what Ledeneva (1998) terms *blat*. *Blat* is understood as the usage of personal contacts in order to get access to public resources whilst formal procedures are avoided. *Blat* takes place in everyday life, and amongst family members, friends and neighbors at a socially lower level. Thus, *blat* appears predominantly at a horizontal level, but the vertical aspect becomes apparent when entering the public sphere. Here, *blat* practice continues among colleagues ("*kleiner Dienstweg*" Oswald 2002: 58), and might lead to corrupt practice by affecting decisions that public officers have to make.³¹

Post-Soviet phenomena

Pervasive corruption implies institutional weakness.³² Under conditions where the state monopoly of violence is almost absent, "markets of violence" (Elwert 1997) are likely to appear, and strong pseudo police forces are able to gain power: das "*Gewaltunternehmertum*". Although a network of so-called thieves-in-law was already established and active during the Soviet period, *Gewaltunternehmer* are only seen as temporarily predominant over state authorities in certain regions since the collapse of the Soviet Union. *Gewaltunternehmer* use or threaten violence in order to provide security or ensure contract enforcement, and gain profit out of these (entrepreneurial) activities. Referring again to Oswald's "*Korruptionstriade*", she argues that the principal as normative guarantor for security is not in place. Instead, private individuals compete for this position, and are able to compel agents as well as clients to pay (monetarily or by using political influence) for their services. It is questionable whether corruption is a cause or a consequence of *Gewaltunternehmertum*. Nevertheless, the threat of violence may have an impact on government officials' decisions.

31 Nevertheless, the impact of *blat* is discussed controversially. According to Oswald, individuals availing themselves of this practice usually emphasize its necessary and altruistic character. Intended and calculated reciprocity is often denied. Still, individuals without this privileged access to public goods have to bear the costs (Oswald 2002: 56 f). <http://en.thinkexist.com/quotations/University/>

32 It should be noted that this view is challenged by Barbara Christophe. She disagrees that state failure to enforce laws or to protect public resources is due to its weakness. Contrarily, she interprets this malfunctioning as for the acting elites cost-efficient option of state-building (Christophe 2003: 8).

Where informal institutions are very influential ...

While the last three sections attempted to categorize informal institutions historically, two further phenomena which suggest the importance of informal institutions are discussed here: the quality of the bureaucracy and the perception of corruption.

“Absence of politically motivated hiring, patronage and nepotism, and clear rules on promotion and hiring ... contribute to the quality of a bureaucracy.” (Tanzi 2000: 118) These factors again depend on the incentive structure and traditions. What Tanzi argues theoretically, Peter B. Evans and James E. Rauch (1996) demonstrate empirically: Meritocratic *recruitment* significantly determines bureaucratic performance.³³ It is expected that those entering the civil service through a formal examination system, for example, experience that merit is valued highly by superiors. Therefore, the new recruit is likely to have a higher degree of work morality, and might be less inclined to engage in corruption. In contrast, individuals employed within the state structure as a result of nepotism are likely to reciprocate, and thereby to favor relatives or benefactors over entitled persons. Bardhan confirms this statement. He observed that “allegiance to kinship-based or clan-based loyalties often take precedence over public duties even for salaried public officials” (Bardhan 1997: 28).

According to Srubar, it cannot be expected that contemporary established corrupt structures will vanish in the near future. Governments are able to place anti-corruption issues on their agendas but a new policy will only influence formal institutions in the short term. Due to what is termed *cultural lag* (Ogburn 1964), societies tend to keep informal institutions once they are perceived as functional.

This *perception* again depends to a certain degree on how many other people we expect to be corrupt (Bardhan 1997: 28). Once corruption’s collective reputation is positive, a society can easily fall into a vicious circle where more and more individuals are captured. To diminish informal institutions as causes for corruption, positive examples set by the leadership (Tanzi 2000: 121) and the commitment to corporate goals (Evans and Rauch 2000: 52) are seen as helpful.

Summarizing the discussion on the possible causes of corruption, it can be stated that every option is worth keeping in mind when investigating the reality of a particular situation. The next chapter deals with Georgia’s higher education system. The theoretical approaches examined above are applied to identify the causes of pervasive corruption in this sector. The internal structure within Georgia’s higher education system will be the main focus.

33 The impact of competitive salaries as well as career stability, in contrast, do not have such huge influence (Evans and Rauch 1996).

4 Application to Georgia's Higher Education System

Administrative structures of state bureaucracies are difficult to see through, especially as a foreigner. As a researcher one is confronted with hidden hierarchies, unknown "rules of the game", different mentalities and dos and don'ts, and all at the same time. Thus, research requires a certain *previous knowledge* of overall issues of the country and even more urgent *access* to the field of interest. For me as a student, it turned out that the higher education system was the best option to conduct research without ending up having no more than a selective insight into the structure. The *administrative* level of corruption from the tuition phase to the final grades appeared as particularly interesting as the way students enter seems to be significant for the whole study time up to receiving the final diploma. Additionally, sums paid for entering universities can be as high as 20,000 USD at the Law faculty at TSU, for example. Furthermore, the administrative level seems more accessible in comparison to the fields of university funds and procurements which is related to the examination of *political* corruption. I have chosen TSU as a case study for my research as it is the largest and most prestigious state university in Georgia.

Methodology

The findings of my research are based on primary as well as secondary resources. I have stayed in Georgia twice: for an internship in 2002 and for this field research in 2004, in total five months. For basic knowledge of the country's specificity I extensively familiarized myself with various reports and news, and with personal contacts.

Some research on the education sector has already been conducted. The International Institute for Education Policy, Planning and Management (EPPM), which supports the educational reform in Georgia by research, policy analysis and consultation, produced some relevant reports on certain issues of the education system. A recent publication by the Transnational Crime and Corruption Center (TraCCC), Georgia Office's former director Ketevan Rostiashvili provides very detailed material on corruption at the political and administrative level at TSU and also gives background information on Georgian anti-corruption legislation and the origin of corruption during the Soviet period. A detailed data report designed by the Copenhagen Business School (and now the basis for the education reform) provides very useful information on the aspects of labor market adequate syllabi, teaching methods and curricula, and education management. Additionally, the Georgian Young Lawyers' Association (GYLA) as well as the Chamber of Control investigated the education system. Their focus was rather more at a level of political corruption, meaning the usage of funds. Lastly, some articles have appeared in the local press from time to time.

The sources mentioned above provide background information on legal, political, economic and institutional issues in the education sector. The question of causes of corruption has not risen, yet. Thus, stakeholder interviews (see: appendix 1) were conducted in order to collect more precise information on administrative practice and experiences by those involved. Stakeholders are classified into two groups: experts (third party) and those personally involved. The former group contains representatives of Transparency International (TI), American University's Transnational Crime and Corruption Center (TraCCC), GYLA, and the Chamber of Control. Additionally, scholars in charge of the World Bank reform project³⁴ and representatives of the Ministry of Education and Science provided useful information on the reform plan. The group of personally involved individuals includes students, their parents and the teaching staff of TSU.

Research on corruption at Georgia's higher education system is only just beginning. Due to the limitation of data available and collectable no quantitative analysis is possible. Furthermore the topic is delicate, and explosive questions cannot be posed directly. That is why all interviews were designed as narrative interviews and led to qualitative statements. Any numbers like sizes of bribes given by interview partners might be estimated and could not be verified. Most of the interviews were conducted in English, Russian or German. Two interview partners preferred to speak in Georgian and their responses were translated into English. The interviews were held from August until October 2004.

Empirical research faces certain limits relating to time and the reliability of the information collected. As a *Magisterarbeit* is supposed to be written within five months my field stay was limited and so was the number of interview partners. I still was able to receive a detailed and reliable picture of who is in what way involved in the entrance procedure and what interests are predominant. Concerning the reliability of information I carefully double checked answers given to me during interviews and outside of interviews.

Georgia and its Higher Education System

This section provides a short overview on the state building process in Georgia and the situation of the higher education system.

Georgia declared its independence from the former Soviet Union on April 9, 1991. Zviad Gamsakhurdia became the first elected president but was deposed in the aftermath of the fighting in central Tbilisi between government troops and opposition militias a few months later. Eduard Shevardnadze, minister of internal

34 The two interview partner in charge of the World Bank project very especially helpful as they were additionally working within the university structure and had studied in Georgia as well as abroad.

affairs in the Georgian Soviet Socialist Republic from 1964 to 1972, returned from Moscow³⁵ and became the new president. Major reforms towards market economy were conducted but the political and economic performance remain insufficient.

With Shevardnadze's return to Georgia the old nomenclature regained substantial influence in the government structure. Soviet networks were reactivated and old patterns of bureaucratic procedures seem to have been re-established. Chapter 4.3 analyzes this issue in more detail.

The Transparency International's Corruption Perception Index (CPI) 2004 indicates Georgia as one of the most corrupt states in the world. It ranks 133rd together with the Democratic Republic Congo, Turkmenistan, Tajikistan and others. Only seven countries are seen as more corrupt than Georgia. A World Bank cross-country comparison of governance indicators in 2002 presents similar results. Using a data set of 199 countries and a ranking between 0 (worst results) and 1, Georgia ranks between 0.2 and 0.3 concerning its government effectiveness and regulatory quality. In terms of the rule of law and control of corruption the results are worse (about 0.1). Only "voice" and accountability measured higher (0.4) whereas political stability and absence of violence range lower than 0.05 (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi 2003: 53 – 55). In another empirical assessment of 20 transition economies conducted by the World Bank in 1999, firms were questioned about their business environment. In the case of Georgia the respondents picked corruption along with inflation and taxes and regulations as the major institutional obstacles (Hellman, Jones, Kaufmann, Schankerman 2000: 19).

Consequently, curbing corruption is one of the government's highest priority objectives as declared at a "Compact to Promote Transparency and Combat Corruption" by the G8 states and Georgia, and at a donors' conference held in Brussels in June 2004. Concrete measures mentioned in those documents are being discussed with respect to this chapter's findings in chapter 5. Next, Georgia's higher education system will be introduced.

Education always enjoyed high prestige in Georgia. After gaining independence from Russia in 1918 a national university was established the same year. During the Soviet period, Georgia had the highest share of the population with a university degree among the republics of the Soviet Union. After its collapse, Georgia's higher education system faced a tremendous reduction in its budget.³⁶ Nevertheless, new state and especially private institutions of higher education

35 He was Soviet foreign minister from 1985 to 1990.

36 The share of education expenditures out of the total state budget decreased from estimated 24 % in 1991 to 3.3 % in 2002, whereas OECD countries spend 14 % of their budgets on education. The share of expenditures on higher education of total education spending remained almost constant. Total spending on education in Georgia is one of the lowest in the Commonwealth of Independent States (CIS) region (Eurasia Foundation 2003: 15 f.).

have been established since then. According to the Department of Statistics, Georgia's higher education system comprised 26 public education bodies, including universities, institutes and cultural academies, and 159 private bodies in 1997/98 (Eurasia Foundation 2003). The Ministry of Education even names 214 private bodies in 2000 (Sharvashidze 2002: 5). A huge array of new bodies in the education sector started operating particularly at the beginning of the 1990's as the *accreditation procedure* was still unregulated and almost no license was refused by the Ministry of Education. Decisions were made without study programs having been subject to independent review. Complaints about this practice prompted the Ministry to stop issuing licenses in 1996 (Eurasia Foundation 2003) and to set up an accreditation council responsible for organizing the procedure, producing corresponding directions and analyzing its results. Up to 2003, the accreditation procedure has not changed, and the Ministry of Education continues to issue licenses for the establishment of new universities (Georgian Young Lawyers' Association 2003: 12 f.).

A similar picture of the misuse of power appears when examining the budget of the Ministry of Education. A survey on expenditures in 2001 carried out by Georgian Young Lawyers' Association (GYLA) and the Georgian Young Economists' Association (GYEA) and supported by Transparency International – Georgia finds evidence for misuse of public funds by the Ministry. According to the report (GYLA et al. 2002)³⁷, “2.7 million GEL (Georgian Lari)³⁸ ... are moving around in the accounts of commercial banks with ignorance of the treasury service”. “Neither the Ministry nor Chamber of Control exercise control ...”. In particular, the number of students admitted into state higher education bodies “always exceeds the number determined by [the] state”, in 2000/2001 by 2,846 students. Those students are added to the payment-sector and are a source for supplementary funds. Furthermore, the law of tender was violated when purchasing services from private businesses, and regulations on accounting were completely disregarded. Not only were large-scale purchases (of food) made through cash transaction, corresponding documents were also identified as fakes where, for example, names of persons who issued the document did not correspond with the stamp.

The Ministry of Education and Science, together with the Ministries of Finance and Economy, and the Office of the State Chancellor manage the Georgian higher education system at a national level. The president appoints the rectors of public universities who together comprise the *Council of Rectors* which serves as an

37 There are no page numbers included in the report. Thus, sources of quotations are not stated correctly.

38 1 GEL = 0.55 USD (January 12, 2005)
<http://www.bloomberg.com/analysis/calculators/currency.html>

advisory board to the president and relevant ministries. This Council's recommendations carry great weight, and its members enjoy enormous public status. The universities themselves enjoy great autonomy in their decisions on personal and budget. Rectors of private universities are mostly appointed by their owners or founders.

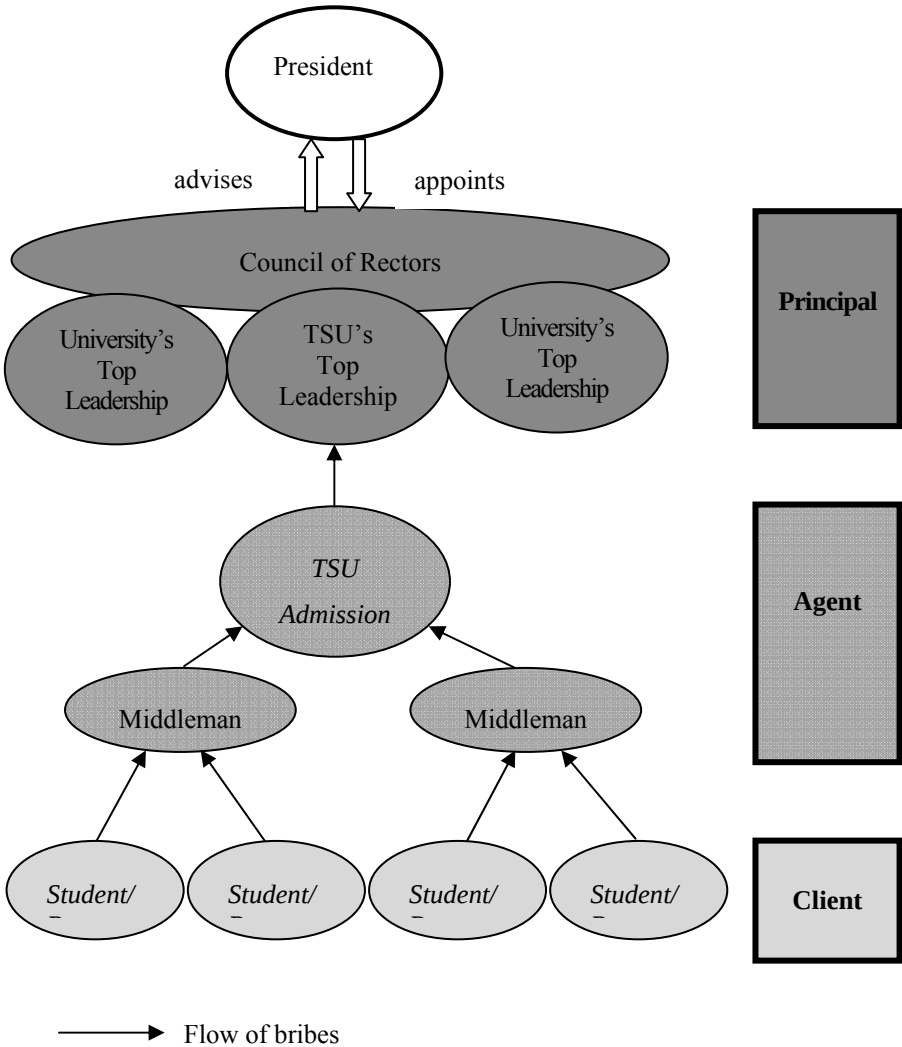
In figure 1, the principal is presented by the university's top leadership who seeks to control its agents in the position of professors and instructors (teaching staff). Clients are students or their parents, respectively who seek to obtain the public good education and therefore contact one of the agents.

Moving to the Ministry's subordinated bodies it can be stated that the most important education providers are located in Tbilisi. Remarkably, four public universities (Ivane Javakhishvili Tbilisi State University (TSU), Georgian Technical University (GTU), Georgian Agricultural University (GAU), and Tbilisi State Medical University) account for 75 % of total employment in higher education (Lorentzen 2000: 8). Universities enjoy full autonomy in terms of personnel decisions and internal resource allocation. The result is an overstaffed system due to universities' reluctance to retire or layoff staff. The average age of professors in the TSU is 64 years, for example (interview 28).

Private education bodies include Georgian and internationally funded universities. Their quality varies from highly competitive institutions to those "doing little more than selling diplomas" (Sharvashidze 2002: 16). International providers like the International Black Sea University (IBSU), the European School of Management (ESM), the Georgian Institute of Public Affairs (GIPA) and the Caucasus Business School (CBS) enjoy very good reputations. Almost 30,000 students enter higher education bodies every year (Rostiashvili 2004: 27).

Comparing state and private education bodies it can be stated that both enjoy annual growth rates of students' enrollment (Sharshavidze 2002: 16, Eurasia Foundation 2003: 9 ff.). The Anglo-Saxon model of education was introduced in 1996. Thus, bachelor's and master's degrees can be obtained at private as well as state universities. Although four-year undergraduate and two-year graduate studies have formally been set up university officials and employers suggest that the new models only "split the previous five year program without adapting contents ..." (Eurasia Foundation 2003: 5). Since the introduction of a fee-paying sector at state universities in 1993 students at private as well as public education bodies pay tuition fees. Most popular, private universities increase their fees from year to year. Despite the competition among universities, the quality of teaching differs to a high degree. International universities in particular employ highly qualified teaching staff and apply modern methods of learning. While teaching is badly organized at state universities and other private bodies, lecturers are often poorly motivated or did not gain their position due to their knowledge and qualification.

Figure 1: The Principal-Agent-Client (PAC) relationship within the Higher Education System in Georgia



Insufficient teaching quality leads to inadequately qualified diploma holders from state universities. Out of all graduates of the GTU, for example, only 3 % to 4 % are able to find a job immediately upon graduation while this figure amounts to 86 % at the four prestigious international universities mentioned above (Sharvashidze 2002: 16). Despite the large differences in the way universities operate, there is a close interdependence between private and state education bodies. Many private institutes rent state facilities and depend on part-time service of the academic staff of the state universities. On the other hand, badly paid teaching staff at state universities depend on private institutes as a source of supplementary income.

At present, a team of specialists from the World Bank, the Georgian Ministry of Education and Science and other experts is working on a reform plan for the higher education system. The entrance procedure, in particular, will be redesigned. According to Nodar Ebanoidze, Deputy Head of the Department Social Sector of the Chamber of Control, entrance exams will have to be written in 12 centers at the same time on one day to ensure fair conditions (interview 11). Furthermore, every paper will be double-checked by two different assistants, and cameras will transmit the procedure outside (interview 27). The reform's implementation is programmed to start in summer 2005.

To summarize, the Georgian higher education system is to a high degree centralized, and its structure is rather diverse. Conditions favorable for corrupt practice dominate positive trends. The next section examines the potential for corruption at the Georgian higher education system more closely on the basis of a case study at TSU.

Empirical findings

Generally, practices at universities appear to be discussed broadly in public. It is assumed that this is due to the importance of education, in general, and the need to find the "right" person to bribe, in particular.

The extent of corruption is seen as the highest at the "White Temple" as TSU is called³⁹ but varies among its faculties. Faculties regarded as very prestigious like International Law, Economics, Political Sciences and Western Languages are perceived as most corrupt by experts, teaching staff and students (interviews 1, 5, 12 and others). In contrast, students denied that corruption existing in faculties like Psychology or Greek (interviews 5, 12, 18, 21).

39 Its Rector Roin Metreveli is country-wide known as one of the most corrupt officials within the HES. He resigned on October 1, 2004 after a wave of corruption charges surfaced from a faction of students and after receiving pressure from the government (civil.ge, Dec 13, 2004).

The following section provides a rather descriptive overview of fields of corruption existent at TSU's departments of Political Sciences, Law, and Western Languages before analyzing causes of corrupt practice in section 4.3.2.



Picture: The “White Temple”: TSU’s first building⁴⁰

Fields of corruption at the TSU’s most prestigious departments

As explained above, the survey concentrated on *administrative* corruption at TSU. Four fields of corruption are concentrated on: tuition as preparation for entrance exams, entrance exams themselves, provision of books, and midterm and final exams (see figure 2). The recruitment of teaching staff was described as a corrupt field as well but, as it is not located at an agent-client but principal-agent level, it is not chosen as a case but rather will be discussed as an issue influencing the other four fields.

Tuition

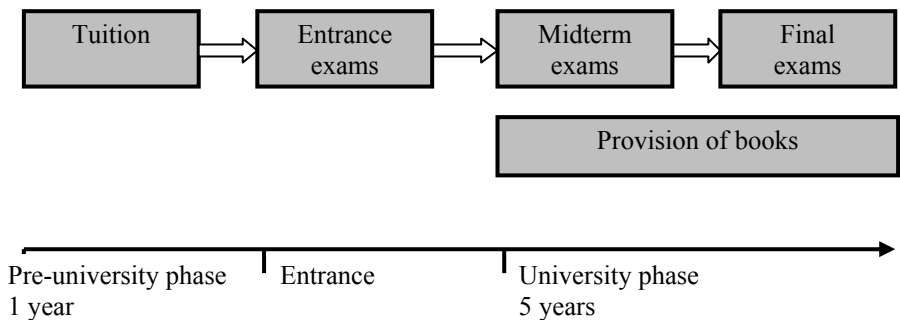
To enter universities students generally have to pass three to four exams: Georgian language, a foreign language, and one or to others depending on the subject the

40 Source: TSU homepage

applicant wants to study. TSU students frequently stated that entrance exams, in Georgian language in particular, are designed in a way nobody could pass them without being prepared in private lessons in advance (interview 22, 23, 30). Three first year students of the Political Science department said that they did not know anybody who was student now and had not taken private lessons before the entrance exams (interview 30) which usually last for one year. Therefore, it is not surprising that “[p]reparation for entrance exams is one of the most profitable businesses in Georgia” but also “a basic source of corruption” (Rostiashvili 2004: 27). Tuition is not supposed to improve students’ knowledge but to ensure they pass the entrance exams. That is why tutors are not chosen for their high qualifications but parents seek to have their children “prepared” by those professors or lecturers who are very likely to be members of the Admission Committee, and thus directly in a position to decide on which of the applicants will be admitted.

According to the expert respondents, tuition fees are well known and non-negotiable (interview 28, Rostiashvili 2004). 5th year Political Science students of TSU mentioned prices between 400 and 600 USD for one subject (interviews 33, 34). If the tutor is the dean of the faculty he is able to charge higher prices as his membership in the Admission Committee is guaranteed. He or she usually has 10 to 15 students in one tuition class, and 50 to 60 per year in total. To summarize, approximately 65 million USD are extracted for the tuition classes every year (Rostiashvili 2004: 27).

Figure 2: Fields of corruption at TSU



Source: Own empirical findings

Due to the fact that applicants do not become members of the students' community because of their merits but their parents' possibility and willingness to spend financial resources on their children's higher education, they remain dependent on their tutor for the term studying at their desired faculty, as will be shown later on.

Entrance exams

Entrance exams take place once a year in August. While "fees" during the preparation period were paid to the teaching staff at department level, the entrance procedure's revenues are mostly transferred to the top leadership of the university. Fees are either paid in GEL (Georgian Lari) or USD but a certain "Green Shota" is known for accepting (green) USD notes, only (interview 28). No direct payments are made but middlemen are involved to fulfill this transfer (interview 27). It is supposed that a share of the payments goes into their pockets (interviews 27, 28).

As only a payment to the university's leadership ensures 100 % certainty of admission, paying for tuition can be interpreted as a way of establishing and maintaining good contacts with persons regarded as important and influential within the university structure. Most tuition students pay additionally at the entrance procedure. According to Rostiashvili, parents were recommended to chose another faculty for their child as "all the admission vacancies had already been 'sold'" which led her to conclude that "budgets of the families compete, not the students[']s knowledge]" (Rostiashvili 2004: 28).

The size of bribes paid during the entrance procedure varies among universities but also among faculties, and they are higher the more prestigious the university or the faculty is. Entrance to the Law faculty is thought to cost the most. Payments as high as 20,000 USD were mentioned in my interviews (interview 25, 33). According to Rostiashvili, prices have fallen due to competition from the new state Technical University (Rostiashvili 2004: 28). Bribes for entering Political Science are lower and range around 5,000 USD (interview 34). The same price was given for entrance to the faculty of Western Languages by a previous graduate (interview 12).⁴¹ It was mentioned by students that families with more than one child studying at TSU were offered reductions (interview 30).

41 Taking into consideration that the annual fees for the non-budgetary (paid) sector of TSU account for 600 USD (International Law, International Relations, and German Language and Literature) or 700 USD (English Languages and Literature, and International Business) (see TSU homepage), for example, the bribe sums seem unreasonably high. Still, parents choose to pay this bribes for having their children enter the public sector with the same classes and certificates for prestige reasons.

As depicted in table 4 the likelihood of students to be admitted to a university hardly depends on their level of knowledge⁴² but rather whether or not a payment is made to the university's top leadership, and the size of these payments influences the decisions by the Admission Committee. Even ignorant non-tuition students but also ignorant tuition students face no problems in "passing" the entrance exams if a reasonable sum was paid to the university's top leadership. Qualified applicants not having attended tuition classes and not having paid the university's top leadership have little chance of being accepted as future students (interviews 23, 25). One TSU student mentioned a case where one applicant, known as one of the brightest at High School, received far lower grades at the entrance procedure than his former schoolmates. Only transferring a certain sum to a, to my interview partner, unknown person ensured his admission as a TSU student (interview 23). On the other hand, cases are known where children of popular and wealthy families were not admitted to university. It is assumed that these pseudo cases were "arranged" to rebut reproaches on corruption (interview 27).

Although this money from the entrance procedure mainly flows to the university's leadership the departments are aware of who "purchased" the 100 % guarantee for being admitted. A few examples will demonstrate how the Admission Committee "enforces the informal contracts".

Most of my student interview partners were aware of the mechanisms by which the Admission Committee used to distinguish the "good" from the "bad" exam papers. Tuition students, for example, were told to mark their papers with a little dot at one corner or in the middle of the left margin of every sheet of paper (interviews 25, 27, 33, 34). From a reliable source I was told that the members of the Admission Committee who usually have known each other for decades would sit together after the exams to distribute the exam papers in correspondence with their marks to ensure each member has got his or her students through the exam.

According to Rostiashvili, applicants whose parents paid bribes, were on another "list" from the non-bribers. Divided by this list, applicants entered different rooms to fill in their exam forms. There was no supervisor in the "bribers' room" but prepared answers which only had to be rewritten.

42 Well prepared students are only slightly more likely to be admitted than non-prepared students when no bribe was paid neither to the university's top leadership nor to the department's leadership (see table 4, column 4).

Table 4: Likelihood of a successful admission to the TSU's prestigious departments

	Paying to TSU's top leadership before the entrance procedure			
	Yes		No	
	Paying tuition fee to the department		Paying tuition fee to the department	
	Yes (1)	No (2)	Yes (3)	No (4)
Seriously prepared student	Admission guaranteed	Admission guaranteed if higher payment to TSU's top leadership than column 1	Admission not guaranteed but possible	Admission very unlikely
Ignorant student	Admission guaranteed	Admission guaranteed if higher payment to TSU's top leadership than column 1	Admission not guaranteed but possible	Admission very unlikely

Source: Results from the empirical findings

As seen from the cases described above, tuition is a lucrative business for the privileged staff of the departments, and the entrance procedure enables the university's top leadership to "earn" significant "income". Rostiashvili estimates the total sum transferred during the entrance procedure as high as 50 million USD (Rostiashvili 2004: 28).

Provision of books

Another way teaching staff extracts money from students or their parents is by selling their books. As exams are usually designed to make students repeat the facts they have been told during classes instead of applying their knowledge, students are well advised to purchase these books. Professors usually demand prices which are higher than a copy would normally cost but, as professors make notes about who bought a book and who did not, students would rather pay more than risk damaging the relationship to their professors (interview 20). The latter tend to ask their students at the end of the semester to donate their books to the department's library in order to sell them again to next year's students.

Midterm and final exams

As already mentioned once students enter a university by means of bribing the Admission Committee they will depend throughout the duration of their studies on the good will of their professor. Although it is known that good grades can be purchased at a university and despite the fact that serious students are respected, diploma and midterm transcripts count more in the Georgian society than knowledge (interviews 1, 5, 14, 28). Students, therefore, pay money to receive good grades. Prices for shifting grades are known to the students and depend on the extent of change: Fifth year Political Science students stated that changing a 4 (good) into a 5 (very good) at the midterm exams costs 50 USD while changing from 3 to 5 is more expensive (interview 12). At the faculty for Western Languages a final exam's 5 costs 100 USD, and a 4 costs 70 USD (interview 12). Alcoholic drinks are also accepted as bribes during midterm and final exams (interviews 33, 34).

Discussion of causes

These fields are taken up in the following sections when discussing causes of corruption that have been examined theoretically in chapter 3. Correspondingly, this section is also divided into three categories: wages, personal and country characteristics (section 4.3.2.1), formal institutions (section 4.3.2.2), and informal institutions (section 4.3.2.3). Information on the first section originates from country- and sector-specific publications. For the remaining section the results from the interviews deliver additional, very useful insights.

Determining framework: wages, personal and country characteristics

It is undisputed that the *wage* level of the teaching staff at TSU is unrealistically low. The average level ranges between 48 and 86 GEL depending on the states of the professor or constructor. An ordinary professor without any leadership posi-

tion earns about 276 GEL. The teaching staff of TSU enjoy special benefits from the government under the Shevardnadze regime. Due to a 50 % salary increase the average rate there ranges from 73 to 120 GEL (Rostiashvili 2004: 25). Taking into account an average subsistence minimum of 125.4 GEL in 2002 (Statistical Yearbook of Georgia 2003) the legal salary does not provide a sufficient base to survive. No reliable statements can be made concerning the fact, whether teaching staff aims to maximize its income (shirking model) or aims to receive fair wages and thus, the question, if an increase in teaching staff's wages would reduce corruption, cannot be answered. Generally, experts agree that an increase in wages is necessary but not sufficient (Lorentzen 2000: 13, Glonti: e-mail, Dec 29, 2004). Additionally, it was mentioned that raising wage levels might reduce the number of students/parents being able to effort wage-competitive bribes on one hand but might also increase the amount per bribe on the other.

With regard to *personal characteristics* no evidence was found concerning gender and wealth aspects nor on the issue of how educated agents and clients are.

The picture is more diverse when applying Della Porta and Pizzorno's approach to an individual's relationship to his or her reference group. Their findings suggest that participation in corrupt deals is more likely if a person has a low status within a reference group, if he or she is a newcomer, if the group's values are less homologous, or if an exit option is less distressing. Taking into account the most profitable fields of tuition and entrance exams it was shown that first, the members of the Admission Committee enjoy a very high status within the university and even within the higher education system. According to an expert, engaged for an international organization but also teaching staff, newcomers have almost no chance to become a member of this highly privileged circle (interview 28). As the great majority is involved in corruption, good governance is valued homogeneously low among the group members. "Exit" from being a privileged member of the university staff is undisputedly a great disadvantage as access to job positions to extract bribes of this level is rather rare. Thus, despite the high pervasiveness of corruption none of the personal characteristics is common among university officials highly engaged in corruption.

Georgia's *country characteristics*, in contrast, totally correspond to what is assumed favorable for corruption discussed in chapter 3. First, police forces in Georgia enjoy great power, in particular compared to the military forces. Although a recent reform has reduced the size of personal, the financial resources remain relatively high and the standard of equipment has been improved. Second, Georgia under Shevardnadze was known for being governed by oligarchs. The Council of Europe's Parliamentary Assembly described the country as "slipping towards the autocratic exercise of power by an oligarchy, against the background of nepotism and widespread and endemic corruption at every level of both government and society" (Parliamentary Assembly 2004). Economy and politics were closely intertwined. Shevardnadze's closest family members owned the most powerful

companies in the country. Recent arrests, like of Shevardnadze's son-in-law who was head of Georgia's biggest mobile phone company Magti (Central Asia Caucasus Analyst, Feb 20, 2004), intend to break the oligarch structure. Third, the Georgian society is homogenous. Georgians represent the majority of the population with 70.1 %. The largest minorities are Armenians (8.1 %), Russians (6.3 %), and Azeris (5.7 %) (CIA World Factbook 2004).

Fourth, Georgia's transition to democracy went off in a changeable way. The establishment of democratic structures was interrupted by civil wars in Tbilisi, Abkhazia and South Ossetia in the first years after the collapse of the former Soviet Union. The conflicts in the latter regions are not yet resolved. Fifth, the Georgian state is highly centralized except for the de facto independent region of Abkhazia and South Ossetia. The president appoints the *gamgebelis* who elect and head the local councils (*sakrebulo*s). Mayors are generally elected but the mayors of Tbilisi and Poti are appointed by the president. Last, due to its geopolitical relevant position Georgia has become an addressee of large sums of international aid. The US direct the largest sums into the country, and German Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) has given Georgia the status of a *Schwerpunktland* for German development aid.

Formal institutions

As in chapter 3, formal institutions are examined in three sections: legislation, relationships of actors of the PAC structure and control bodies.

Legislation is relevant on two levels: General anti-corruption law, and law on education. George Papuashvili gives an overview on what has been achieved so far in terms of general anti-corruption legislation in Georgia. An Interim Parliamentary Anti-Corruption Commission was set up in 1996 in order to establish and facilitate methods in fighting against corruption. One year later, the Parliament adopted the Law on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service. The law aims to increase transparency as officials are obliged to declare their property and financial state to the State Taxation Agency. Additionally, the law restricts private entrepreneurship of officials. A public servant shall not act as permanent manager or be a member of a control or an advisory body. The law also forbids holding any other position at the treasury agency or the legislative body simultaneously. Despite several amendments the law provides a strong legislative base to prevent corruption. In reality however, it has not yet been systematically enforced.

The "Law of Georgia about Education" adopted in 1997 was criticized fundamentally by education experts as it supported and perpetuated the old management system and the direct power of the president over the education system who approved the rectors of the public universities. Therefore a new draft was prepared by leading education specialists of Georgia with support of the Open Society Foundation Georgia in 2002. The main amendments consisted of the restriction of

the powers of the president and the introduction of a new system of entrance examinations. Nevertheless, it lacked incentives for decentralization within the education system. In summer 2004, a new version of the above mentioned draft was prepared by the Consulting Board of the Ministry of Education and Science (see Rostiashvili 2004: 16). Meanwhile, the recent draft has been adopted. Most revolutionary of all, the power is decentralized. The rectors will be elected for a two-year term instead of being appointed by the president. The competences of the Academic Board as the highest representative organ of academics and the Senate as the highest organ of students and professors are clearly divided. Furthermore the departments received more administrative and financial power. A staff rotation principle is supposed to improve the university's management. According to Rostiashvili, a disadvantage is identified in the fact that the Minister of Education and Science is entitled to dismiss the Senate if it fails consecutively twice to receive institutional accreditation.

Georgian anti-corruption law as well as its law on education, according to experts, has been enormously improved and created a legislative framework which is more lucid and transparent and capable of reducing if not eradicating corruption.

Beginning with the vertical *agent-client relationship* between professors and university administration, on one hand, and students (and parents, respectively), on the other, Olson's model of the "stationary bandit" best describes the way the university staff "governs" the students. As outlined in chapter 4.3.2.1 the relationship is established to last at least for the time the student is enrolled at the university. Once parents had paid a bribe for their child's admission the professor expected the student to be "loyal" for the time studying. As experts as well as students confirmed only very few students were given best grades at midterm and final exams to provide incentives "for bribing the grade up". Thus, professors, like stationary bandits, enable their subordinates to make use of a public good but also extract shares of what the subordinates gained from consuming this public good. In our case, the students are provided with education in order to receive a diploma which again increases their future income opportunities. To summarize, the relationship between professor and student is determined by the professor's long term object to maximize his or her illegal income while the student aims to receive a satisfactory diploma. According to Olson, a "roving bandit" who acts to maximize his one run income and then move further has incentives to settle to become a stationary bandit. The latter constellation compared to the roving model is considered as more stable as both parties get what they require in the long term.

The same conclusion can be deduced when applying Shleifer and Vishny's model of corruption "without theft". Obviously, there is no official price for ad-

mission to the budgetary (non-paying) sector.⁴³ Thus, the money transferred illegally does not reduce the state budget (corruption without theft). The bribe for admission to this prestigious sector is in any case lower than official fees at the high profile international universities mentioned in chapter 4.2. Thus, professors win by earning extra money and students win by being admitted to the university's prestigious budgetary sector as most would not be able to afford the fees at the private universities.

Applying the models of "stationary bandits" and "corruption without theft" as discussed above shows that corruption is persistent as the agents and the clients win. Next, the relationship among the agents is investigated.

The agents consist of the university's administration, the professors and so called middlemen who usually are lecturers. As described in chapter 4.3.1 professor receive the largest bribes during the tuition session while the university's administration earns its share during the entrance procedure. Middlemen act between the clients and professors or the top administration. The relationship at this level was most difficult to examine but seems very relevant.

Critical publications and interviews with young education staff indicate that especially aged "red professors" know each other for decades as they belonged to the Soviet elite. An expert described three examples that indicate that these professors, often members of the Admission Committee, often cooperate. First, as mentioned above the professors meet after the entrance exams to divide the papers among each other so every one receives "his" students. Second, these aged professors become members of the Admission Committee almost automatically. For reasons of respect in front of their elders, younger lecturers would not even apply for this position. Third, a professor who already accepted an above-average number of students for tuition would "forward" other interested students to his or her colleagues. These facts suggest that the circle of aged professors present an insider group with mutual support for each other and further that they prevent newcomers from becoming part of this group.

The division of tuition classes as a source of bribes for professors and the entrance exams as a source for the top university's administration also suggests that agents cooperate to maximize the total amount of bribes instead of acting independently. According to Rostiashvili as mentioned above, professors are well informed about which students have paid off the university's top administrators to ensure a 100 % chance of admission.

Additionally, middlemen are amongst the agents. As assumed by Rostiashvili and also stated by experts these middlemen, while transferring illegal money to

43 Admission to the state university's non-budgetary (paid) sector is not comparable prestigious as it is known for its admission not based on merit.

professors or to the university's top administration, keep back a share for themselves. This makes them part of the network. It allows middlemen to extract their own shares and the recipients of the bribe to stay anonymous.

As seen above, the agents on one hand cooperate with each other but also are in a position to easily prevent others from becoming involved. It was confirmed by a number of experts that the annual formation of the Admission Committee is neither competitive nor fair. Applying Shleifer and Vishny's model the level of agents acts as a joint monopoly which is known from chapter 3 as the one that collects the highest total sum of bribes and thus causes the largest socio-economic harm to society.

Finally, as already mentioned in the description of the entrance procedure, the university's top leadership enjoys great overall power. Professors intending to work honestly are even likely to be intimidated by the top leadership.

Formal bodies established to *control* the administrative procedures within the university are either formal without consequences or the bodies themselves are too weak to enforce any penalties.

The Ministry of Education is supposed to facilitate the activities of the universities but it was itself "the focus of numerous complaints of negligence by the public sector, civil society and international organizations" (Rostiashvili 2004: 18). Complaints refer to misuse and embezzlement of public funds, serious financial mismanagement and lack of professionalism in Ministry programs. Although numerous violations of the law could be proved, "corrupt officials were never punished" (Rostiashvili 2004: 19).

The Chamber of Control is the official body for auditing the financial situation of state organizations. It is directly subordinate to Parliament. Although its material is very valuable and staff are to a certain extent very motivated, it is operating unprofessionally. The data collected is difficult to access and the reports present only very general conclusions. Although various violations of the law have been documented and presented, no organization has ever been punished. Thus, the Chamber of Control is not able to conduct its auditing independently and/or it is unwilling to change the situation in state bodies.

There also exists a students' organizations within universities to receive complaints and fight corruption. According to students' opinions during the interview these bodies also have a rather formal character. They are supported by the universities' administrations and students active in this body are described as those with the strongest personal connections with the universities' administration. Rostiashvili additionally found out about party financed students' organizations. Their activities lack continuity as members having been active got grants to study abroad and then often split from the group. The *Kmara!* movement, known for its activities during the "Rose Revolution" is seen as independent but lacking in power.

Not only formal auditing bodies document and make corrupt practice public. The media is also actively engaged.⁴⁴ Generally, corrupt practice in the Georgian higher education system and persons involved in these violations of laws are well known in the society and in powerful governmental bodies. What is lacking is not information but the will of the political leadership to punish honored professors.

Informal institutions

Chapter 3 discussed legal culture and religion as *pre-Soviet originating* factors determining the level of corruption. Additionally, historical causes are often mentioned when reading about the roots of corruption. Georgia spent many years of its history fighting invaders: the ancient Greeks, the Romans, the Byzantines, the Mongols, the Persians, and the Ottomans. The last pre-Soviet intention to build up a Georgian state failed in 1921 when the Bolsheviks invaded the republic which had declared its independence in 1918. Respondents of the interviews by Rostiashvili gave the absence of Georgian statehood for centuries as one reason for current large scale corruption. As the state building process was interrupted by several invasions and citizens did not properly understand how a state was supposed to function “[s]tealing from the state was regarded as stealing from invaders, and not from them selves” (Rostiashvili 2004: 69).

Georgian legal culture is influenced by Persian rule which, in contrast to British rule, concentrated rather more on hierarchies and authority than on procedure. Additionally, Persian law was based on unpaid civil servants. Their position was seen as a means of raising income from the population.⁴⁵ Concerning religion, Orthodox Christianity, the religion of the majority of Georgia's population, focuses on loyalty to family members instead of loyalty to office and thus creates opportunities for nepotism and corruption.

Many experts have emphasized that the *Soviet legacy* has shaped informal institutions in Georgia to a high degree. As mentioned above, the state apparatus built up by the imperial power was partly perceived inadequate for Georgian society. Alexandre Kukhianidze, Director of the American University's Transnational Crime and Corruption Center (TraCCC) Georgia Office, describes the perception of Moscow's domination by Georgians the following way: “Feelings of alienation toward statehood were overshadowed by the insecurity of a proud ... nation” (Kukhianidze 2003: 1). Rapidly growing corruption, embezzlement, and under-

44 The independent television channel Rustavi 2 has produced a number of segments of its program „60 Minutes“ on corruption in different academic bodies, including TSU. As a result, the head of the program and a lecturer at TSU were dismissed from their positions (Rostiashvili 2004: 20).

45 This statement is the opinion of some respondents of empirical research conducted by Rostiashvili in 2003.

ground entrepreneurial activities from the beginning of the 1960s were signs of increasing ignorance of the Soviet rule. The local party elites and so-called “red directors” of state enterprises were predominantly involved. Corruption was seen by them as a means of independence from Moscow which was “perceived ... as a ‘cash cow’ for ‘milking’ billions of rubles” (Kukhianidze 2003: 1). Corrupt practice was latent under Stalin but became more and more open and pervasive. Despite several convictions by the then First Secretary of the Communist Party of the Soviet Socialist Republic of Georgia Eduard Shevardnadze in the 1970s, the so called “negative phenomenon” remained and had developed into an “administrative market” (Kordonskij 2000) in the 1980s.

Besides a pervasive violation of Soviet administrative law, most Georgians were also reluctant to follow the Soviet ideology-based form of collective social life. Thus, Georgians focused even more on their traditional forms of relationship that favor relatives, friends or neighbors – which again can provide a basis for nepotism and corruption.

Academic research and teaching during the Soviet period was exclusive. Only those academics loyal to the Communist Party who were well informed about Marxist-Leninist ideology were able to survive at the education system (interview 28) as secret agents of the Bolsheviks and later of the Communist Party penetrated the higher education system to control research and lecture. Thus, it was not qualifications and intelligence or a critical mind that was required to become a professor but rather more contacts to the local Communist elite and membership of the Communist Party. These “red professors”, now aged 65 years or older, still dominate the prestigious universities. Students’ parents seek them out to have their children “prepared” for the entrance exams. Young, idealistic and qualified teaching staff still accept them as members of the Admission Committee due to the social norms of respect towards elders. None of the Soviet-style professors is dismissed from his or her⁴⁶ position because of the traditional respect for elders (interview 28). Their direct contact to the country’s leadership ensures their enormous power and safeguards their employment.

In *post-Soviet Georgia* corruption is still perceived as pervasive. A recent study of public opinion on organized crime and corruption by the American University’s Transnational Crime and Corruption Center (TraCCC) Georgia Office demonstrated that 84.1 % of respondents believe that officials at the highest government level are engaged in corruption – a further 83.2 % believes the same to be true of officials of lower government levels (Godziashvili). Unfortunately, as high perceived corruption can also encourage it, as incentives are set to participate. Never-

46 Although female professors exist the field of higher education’s top leadership is without doubt a male domain.

theless, honest university staff can be found and not only amongst the younger generation. The sociologist Natela Donadze has been teaching at TSU since 1964 and is known for refusing bribes. She is quoted as saying "I have my principles, and my main principle is the knowledge of students, and knowledge in general" (MacWilliams 2002). Within universities she is clearly an exception.

According to Barbara Christophe, corrupt structures in present-day Georgia are an intended product developed by the acting elite in order to performance state-building in a cost-efficient way (Christophe 2003: 8). State officials are encouraged to participate in corrupt deals and a combined strategy of surveillance and blackmailing secures their obedience. Thus, corruption appears to her as an overall conception of state performance – and not as often stated as a temporary deficit within the transition process.

A pyramid-like system certainly exists within the structure of TSU. Rostiashvili refers to the rector as "the main 'architect'" (Rostiashvili 2004: 29) of this system and its well organized criminal network. "Red professors" are very likely to become members of the Admission Committee, young lecturers are frequently middlemen for transferring bribes. The Council of Rectors as highest body of all universities has direct contact to the president. What role the Ministry of Education plays within this structure cannot be stated, as this level (of political corruption) was not the focus of my study. Therefore, no conclusions can be made about any surveillance or blackmailing by high level officials in order to ensure the subordinates obey.

Concerning organized crime in the form of "*Gewaltunternehmer*" it is confirmed by certain sources that organized crime takes place and has certainly not decreased after small weapons were distributed during the civil wars in Georgia at the beginning of the 1990s. Nevertheless, nothing can be stated about the impact of organized crime on corruption at the Georgian higher education system.

Interim results

The paper examined corruption at an administrative level at TSU. It was shown that corruption has a systematic character and exists during all phases of students' stay at a university. The incredible hidden power, the leadership at TSU enjoys, results from its roots during the Soviet period where recruitment was based on loyalty to the Communist Party. This nomenclature network still exists and dominates the highly centralized internal structure of the entire education system. According to Rostiashvili, the topic of corruption at the Georgian higher education system is "most explosive and therefore [an] untouched zone in the society" (Rostiashvili 2004: 29).

When searching for causes a diverse picture appears. Appendix 2 summarizes the findings of this chapter.⁴⁷ As discussed above no statements can be made about personal characteristics and how far they influence an individual's disposition to participate in corrupt acts. Just as little can be said about the impact of a wage increase. What was shown is that the current wage level is below the subsistence minimum. Georgia's country characteristic as a determining framework, including its legal culture and the norms set by the religion, provides unfavorable conditions for good governance. Its democratic history has been very short, a small oligarchy controls the political decision making as well as large-scale entrepreneurial activities in the country and is backed by a loyal rather than an independent legislature. The society traditionally and in line with Orthodox Christianity focuses more on family ties than on commitments arising from one's position.

In contrast to widespread theoretical approaches and policy recommendations a lack of transparency and lucidity of regulations as a cause of corruption cannot be identified. On the one hand, it is well known to students and professors that any payments for entering a university are illegal, on the other, the size of bribes required for tuition, entrance to the desired faculty and certain grades at the exams are very transparent and non-negotiable. Equally the middlemen and the means to contact important persons are well known and easily accessible.

Although the regulations on the entrance procedure to TSU certainly have their deficits, the "rules of the game" are clearly defined and accessible. After the adoption of the most recent draft the Law on Higher Education has also been improved in order to limit the opportunities to give or take bribes. The amendments concerning the top level of the university's leadership whose power has been enormously restricted and balanced are especially noteworthy. *Thus formal institutions cannot be identified as the main factors favorable for corruption.*

According to the interview results, pervasive corruption at the Georgian higher education system mainly results from informal institutions established during the Soviet period. As loyalty to the Communist Party or connections to important families but not qualifications were required to be recruited to positions at universities, a certain exclusive network was established. Its members totally depend on this network as they have hardly any employment opportunities outside the university. That is why incentives to maintain strong relationships to the top government level were higher than incentives to perform research and teaching. Due to "red professors" noncompetitive positions on the free labor market they are forced to extract money from their position. Being aware of the high prestige of studying at the budgetary sector at Georgia's first university the "red professors"

47 Appendix 2 should be understood as a tool to visualize the empirical findings. Classifications made in the second column are simplifying and show tendencies rather than facts.

have created an artificial price for the free public good “education at universities’ budgetary sector” in order to extract tremendous “fees”. As most students do not have alternatives and as corrupt behavior by university staff has never been subject of punishment, corruption has become systemic.

Informal institutions of Soviet legacy like communist ideology and blat’ combined with the current problematic socio-economic and labor market situation determine the formal relationships of the actors of the PAC structure. Established due to the pattern of recruitment in the Soviet period and maintained in the form of the Admission Committee the agents (“red professors”) compose an almost exclusive “insiders club”. As the Admission Committee alone decides about who will be admitted to university and as access to the committee is limited to the “insiders club” its members enjoy a monopoly on power. As no single member has a real income alternative outside the university system all members depend on the loyalty of the others. Thus, the members the Admission Committee act as joint monopolists (Shleifer and Vishny 1993) and intend to maximize the committee’s profit.

Concerning the vertical relationships of the PAC structure two categories have to be distinguished: the principal-agent and the agent-client relationship. The former is determined by a principal (university’s top leadership) who does not ignore corruption but who is even more interested in the flow of illegal finances, as a share⁴⁸ is transferred up to the highest positions. As admission to the budgetary sector of universities is supposed to be free of charge and thus no money is supposed to be transferred to the state treasury, the principal and the agents are able to divide the total amount of bribes amongst themselves. Referring to Shleifer and Vishny (1993) the corrupt deal can be described as “corruption without theft”. The relationship between agents and clients can be compared to the one between principal and agents and can also be characterized as a win-win situation.⁴⁹ It is stable in the long term as the prices set by the agents reflect the financial capacity of the clients. As Olson’s “stationary bandits” the corrupt professors have chosen a long time horizon to continuously extract money once the student has established a tuition relationship (see entrance procedure, provision of books, midterm and final exams).

Informal institutions as well as the resulting horizontal and vertical relationships between the principal, agents and clients have been established over a long period. As they are identified as the main causes of the endemic corruption at the

48 Its size extracted during the entrance exams is estimated to 90 % (Rostiashvili 2004: 29).

49 The “losers” are qualified students who are not being admitted and cannot afford to pay them in. Additionally, they have no “voice” to complain.

Georgian higher education system, measures to curb corruption would have to consider these findings to be successful.

5 Conclusions

The aim of this survey was to examine corruption at the Georgian higher education system. As assumed the phenomenon occurs systemically at different levels of the education system and in various fields. The focus was the administrative level of TSU where university staff meets students and parents, respectively. The following section considers anti-corruption measures at the Georgian higher education system. Finally, there is a discussion on the extent of the applicability of these findings for general anti-corruption campaigns in post-Soviet countries.

Georgia's Higher Education System and its perspectives

The findings show that, in contrast to theoretical approaches and policy recommendations, corruption at the Georgian higher education system does not result from a lack of transparency and lucidity of regulations. In fact, informal institutions originated during the Soviet period, and the resulting ideology-based patterns of recruitment to positions at the higher education system have a large impact on the current power structure within TSU. "Red professors" constitute the majority of the Council of Rectors who are directly subordinate to the president. Under Shevardnadze they enjoyed unrestricted backing. Due to their non-competitive position in the labor market they entirely depend on the Georgian higher education system and, in particular, the opportunities to extract illegal finances. Rooted in the nomenclature network and being members of the Admission Committee, the "red professors" possess power over their students and applicants.

As described above, they act as joint monopolists (Shleifer and Vishny 1993) during the tuition period, the entrance exam procedure, during midterm and final exams and as a source of required literature, and in this way maximize the sum of their bribes, which is estimated at 115 million USD annually. The regime change in January 2004 has not brought any improvement, yet. The university's top leadership still enjoys support from high level officials in the government or from parliamentarians.

What needs to be done?

President Mikhail Saakashvili emphasized the importance of education for the future of Georgia at a meeting of previous participants of an American Council exchange program in Tbilisi on October 11, 2004 and promised a 100 % increase in expenditure in this sector for the year 2005 (statement Lela Nanuashvili, October 12, 2004).

Nevertheless, a higher budget does not solve the problem if the funds are misused. The recently developed anonymous entrance procedure, which was described in chapter 4.2, is certainly a step in the right direction. Nevertheless, external experts and students have doubts about its success. 5th year students of TSU believe that reforms have to start from outside the university, and incentives for education rather than for diplomas are required. On being asked about their expectations concerning the planned centralized procedure of entrance exams they stated that Georgians with good connections or a large budget will find their way to the circle of experts who are informed about the exams, regardless of how small this circle is.

Lika Glonti, an education expert, is especially concerned about non-monetary and therefore barely detectable exchanges of favors (*blat'*). Even if transfers of money can be reduced by strong monitoring or laws on disclosure of accounts, *blat'* – as often asynchronously occurring – will never be completely abolished. Nodar Ebanoidze, Deputy Head of the Department Social Sector of the Chamber of Control, also does not believe in pure amendments of laws and rules. In his opinion the whole mentality has to be changed.

Before shifting to concrete measures to curb corruption at the Georgian higher education system, its causes have to be restated: the opportunity of “red professors” to act as joint monopolists, their backing at the top government level, and informal institutions regarding both, the recruitment procedure and the annual establishment of the Admission Committee. Obviously, the powerful union of “red professors” strongly hinders major reforms in the higher education system in Georgia. As supported by Alexandre Kukhianidze, for example, the senior generation of professors has “to leave university to give way to younger and better educated lecturers” (Kukhianidze: e-mail, Dec 30, 2004). Still, he warns about amateurism once experienced staff have left. In any event, socio-economically acceptable, financial compensations as well as reasonably tactful exit options have to be developed to ensure a respectable (early) retirement of unqualified staff.

The replacement of the vacancies has to follow a merit-based and fair recruitment procedure. Qualifications concerning academic knowledge and teaching methods rather than nepotism or loyalty should be the criteria for appointment. Additionally, wages should be increased to a fair level to eliminate the low wage argument as a justification of corruption. Likewise, the establishment of the Admission Committee has to take place under competitive conditions. Its composition has to vary annually to avoid members establishing a joint monopoly position.

To extend the view from the agent level up and down the PAC structure (figure 1) the governmental leadership as well as potential university applicants have to be included in the analysis. The over-centralization was already criticized in chapter 4. Fair competition for students and teaching staff can only be ensured if the university's top leadership of the higher education system is also reformed. The Council of Rectors in particular should be deprived of power and replaced with

reform orientated and competent academics. Taking into consideration attitudes and expectations about chances and means to enter a university, society has to become aware of reforms inside the university. Information campaigns have to be conducted to discourage bribery as common practice suggests.

Before shifting to the broader context of general anti-corruption measures it should be mentioned that any phenomenon as complex and pervasive as corruption will not disappear in the short term but gradual improvements are needed as stimulus for future developments.

General good governance policy

The case of the TSU's most prestigious departments only presents a part of the Georgian higher education system. Still, it is believed that corruption exists in all departments (Eduard Kodua, Chairman of Sociology department at TSU, quoted by MacWilliams 2002). Similarly, corruption exists in a number of public administration bodies in post-Soviet countries. I do not intend to apply my findings blindly to any other Georgian sector or any other country but I do believe that there are certain similarities. First, although the higher education system differs from other sectors of a country, some structures and mechanisms can be expected to be comparable. Generally, administrative corruption can occur where public goods are provided: a passport, a driving license, a permission to open a shop, or education, and the parties involved agree to participate in the corrupt deal. Second, the Soviet legacy is one of many factors shaping the institutional framework of all post-Soviet societies, and this influences the vertical and horizontal relationships between principals, agents and clients. Therefore, it is my opinion, that the results of this survey should be kept in mind when conducting background research for general anti-corruption policies in post-Soviet countries.

As presented in the OECD's Anti-Corruption Network's "Regional Anti-Corruption Action Plan for Armenia, Azerbaijan, Georgia, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation, Tajikistan and Ukraine" (January 2004 version), building agencies and amending laws are insufficient measures to reduce corruption. Reforms have to occur at the civil management level as well.

Besides fair wages, merit-based recruitment and competition among officials has to be introduced in the public service sector. A credible commitment by the government's leadership is needed, and society has to become aware of the ongoing reforms and their implications for the citizens. Saakashvili's anti-corruption slogan "Don't take bribes and don't give jobs to your relatives!" (Central Asia – Caucasus Analyst, February 20, 2004) might have been a good example.

References

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James Robinson. 2004. Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. NBER Working Paper 10481, Cambridge, MA.
- Ades, Alberto and Di Tella, Rafael. 1999. Rents, Competition and Corruption. *American Economic Review* 89 (4), pp. 982 – 993.
- Ades, Alberto and Di Tella, Rafael. 1997. National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic. *The Economic Journal* 107, pp. 1023 – 1042.
- Ades, Alberto and Rafael Di Tella. 1996. The Causes and Consequences of Corruption: A Review of Recent Empirical Contributions. In: Harris-White, B. and G. White (eds.). *Liberalization and the New Corruption*. Institute of Development Studies Bulletin, 27 (2), pp. 6 – 11.
- Akerlof, George A. and Janet Yellen. 1990. The Fair Wage Effort Hypothesis and Unemployment. *Quarterly Journal of Economics*, pp. 255 – 283.
- Andvig, Jens. Chr. and Karl Ove Moene. 1990. How Corruption May Corrupt. *Journal of Economic Behavior and Organization* 13, pp. 63 – 76.
- Anti-Corruption Network for Transition Economies of the OECD. 2004. Regional Anti-Corruption Action Plan for Armenia, Azerbaijan, Georgia, the Kyrgyz Republic, the Russian Federation, Tajikistan and Ukraine (January version), Paris.
- Bardhan, Pranab. 1997. The Role of Governance in Economic Development. A Political Economy Approach. OECD, Paris.
- Bluhm, Harald. 2002. Zwischen invisibler und visibler Macht. Machttheoretische Verortungen politischer Korruption. In: Bluhm, Harald und Karsten Fischer. Hg. *Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption*. Schriftenreihe der Sektion Politische Theorien und Ideengeschichte in der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Baden-Baden: Nomos, 167 – 193.
- Brockhaus Enzyklopädie. 1990. Band 12. Mannheim: F. A. Brockhaus GmbH.
- Brunetti, Aymo and Beatrice Weder. 2003. A Free Press is Bad News for Corruption. *Journal of Public Economics* 87, pp. 1801 – 1824.
- Cadot, Olivier. 1987. Corruption as a Gamble. *Journal of Public Economics* 33, pp. 223 – 244.
- Central Asia – Caucasus Analyst. 2004. Shevardnadze Son-in-Law Arrested. Central Asia – Caucasus Institute of the Johns Hopkins University, February 20, Washington, DC.
- Christophe, Barbara. 2003. Zwischen Fassaden der Anarchie und regulativer Allmacht. Metamorphosen des Leviathan in der georgischen Provinz. Habilitation.
- CIA. 2004. World Factbook.
- Civil.ge. 2004. Tbilisi State University to Elect Rector. December 13. <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=8561>, download December 14, 2004.
- Della Porta, Donatella and Alessandro Pizzorno. 1996. The Business Politicians: Reflections from a Study of Political Corruption. *Journal of Law and Society* 23 (1), pp. 73 – 94.

- Di Tella, Rafael and Ernesto Schargrodsky. 2002. Political and Economic Incentives during an Anti-Corruption Crackdown. In: Della Porta, Donatella and Susan Rose-Ackerman. eds. *Corrupt Exchanges: Empirical Themes in the Politics and Political Economy Corruption*. Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, Band 23. Baden-Baden: Nomos, pp. 118 – 134.
- Durkheim, Emile. 1984. *Die Regeln der soziologischen Methode*. Neuwied: Luchterhand.
- Elwert, Georg. 1997. Gewaltmärkte. Beobachtungen zur Zweckrationalität der Gewalt. In: Trutz von Trotha. ed. *Soziologie der Gewalt*, Special Issue 37, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*.
- Eurasia Foundation. 2003. *Situational Analysis of the Higher Education System of Georgia*, Tbilisi.
http://www.eppm.org.ge/pdf/sitanalysis_Georgia.pdf, download December 10, 2004.
- Evans, Peter B. and James E. Rauch. 2000. Bureaucratic Structures and Economic Performance in Less Developed Countries. *Journal of Public Economics* 75, pp. 49 – 71.
- Fischer, Karsten. 2002. Selbstkorrumpierung des Parteistaates. Versuch über einen Gestaltwandel politischer Korruption. In: Bluhm, Harald und Karsten Fischer. Hg. *Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption*. Schriftenreihe der Sektion Politische Theorien und Ideengeschichte in der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Baden-Baden: Nomos, pp. 67 – 86.
- Friedrich, Carl. J. 1966. Political Pathology. *Political Quarterly* 37, pp. 70 – 85.
- G8 and Georgia. 2004. *Compact to Promote Transparency and Combat Corruption: A New Partnership between the G8 and Georgia*. Sea Island, Ga./USA.
- Gabler Wirtschaftslexikon. 2000. Wiesbaden: Gabler Verlag, Band K - R.
- Gardiner, John. 1993. Defining Corruption. In: Punch, Maurice, Emile Kolthoff, Kees van der Vijver, and Bram van Vliet. eds. *Coping with Corruption in a Borderless World: Proceedings of the Fifth International Anti-Corruption Conference*. Deventer and Boston: Kluwer Law and Taxation, pp. 21 – 38.
- Georgian Young Economists' Association, Georgian Young Lawyers' Association (GYLA) and Transparency International – Georgia (TI). 2002. *Results of the Civil Monitoring of Expenditures Spent in 2001 by Ministry of Education, State Department of Youth Affairs and Georgia's Road Fund*. Tbilisi.
- Georgian Young Lawyers' Association. 2003. *Monitoring of Education System*. Tbilisi.
<http://www.gyla.ge/Education.doc>, download September 8, 2004.
- Glaeser, Edward L. and Claudia Goldin. 2004. *Corruption and Reform: An Introduction*. NBER Working Paper 10775, Cambridge, MA.
- Godziashvili, Irakli. no year. *Public Opinion about Corruption and Organized Crime*. American University's Transnational Crime and Corruption Center (TraCCC), Tbilisi.
<http://www.traccc.edn.ge/publications/publication5.html>, download September 8, 2004.
- Government of Georgia. 2004. *Georgia. The Government's Strategic Vision and Urgent Financing Priorities in 2004 – 2006*. Donors' Conference, Brussels, June 16 – 17.
- Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. 1978. Band 4. Stuttgart und New York: Fischer, Tübingen: Mohr, Göttingen und Zürich: Vandenhoeck & Ruprecht.

- Heidenheimer, Arnold J. and Michael Johnston. 2002. Introduction to Part I. In: Heidenheimer, Arnold J. and Michael Johnston. ed. *Political Corruption. Concepts and Contexts*. New Brunswick/USA and London/UK: Transaction, pp. 3 – 14.
- Heidenheimer, Arnold J. 1970. Introduction. In: Heidenheimer, Arnold J. ed. *Political Corruption. Readings in Comparative Analysis*. New Brunswick: Transaction (3rd edition 2002), pp. 3 – 28.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones, Daniel Kaufmann and Mark Schankerman. 2000. *Measuring Governance, Corruption, and State Capture. How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies*. Policy Research Working Paper No. 2312, The World Bank, Washington, DC and EBRD, London.
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty. Responses to the Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA.
- Jaggar, A. 1983. *Feminist Politics and Human Nature*. New Jersey: Rowman and Allenheld.
- Jain, Arvind K. 1998. Models of Corruption. In: Jain, Arvind K. ed. *Economics of Corruption*. Boston, Dordrecht, London: Kluwer Academic Publishers, pp. 13 – 34.
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann and Andrei Shleifer. 1997. The Unofficial Economy in Transition. *Brookings Papers on Economic Activity* 2, Washington, DC, pp. 159 – 239.
- Johnston, Michael. 1999. What Can Be Done about Entrenched Corruption? In: Stapenhurst, Rick and Sahr J. Kpundeh (eds.). *Curbing Corruption. Toward a Model for Building National Integrity*. The World Bank, Washington, DC, pp. 14 – 18.
- Johnston, Michael. 1996. The Search for Definitions: The Vitality of Politics and the Issue of Corruption. In: *International Social Science Journal* 149, 321 – 335.
- Kaufmann, Daniel. 1999. Anticorruption Strategies: Starting Afresh? Unconventional Lessons from Comparative Analysis. In: Stapenhurst, Rick and Sahr J. Kpundeh. eds. *Curbing Corruption. Toward a Model for Building National Integrity*. The World Bank, Washington, DC, pp. 35 – 50.
- Kaufmann, Daniel. 1999. Economic Reforms: Necessary but Not Sufficient to Curb Corruption?. In: The World Bank. *Curbing Corruption*. Washington, DC, pp. 89 – 95.
- Kaufmann, Daniel. 1998. Research on Corruption: Critical Empirical Issues. In: Jain, Arvind K. ed. *Economics of Corruption*. Boston, Dordrecht, London: Kluwer Academic Publishers, 129 – 176.
- Kaufmann, Daniel and Aart Kraay. 2002. *Governance Indicators, Aid Allocation, and the Millennium Challenge Account*. Draft for Discussion. The World Bank, Washington, DC.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2003. *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996 – 2002*. Draft for Comment. The World Bank, Washington, DC.
- Kaufmann, Daniel and Shang-Jin Wei. 1999. Does „Grease Money” Speed Up the Wheels of Commerce? NBER Working Paper 7093. Cambridge, MA.
- Klitgaard, Robert E. 1990. *Tropical Gangsters*. New York: Basic Book.
- Klitgaard, Robert E. 1988. *Controlling Corruption*. Berkley: University of California Press.
- Kordonskij, Simon. 2000. *Rynki vlasti. Administrativnye rynki SSSR i Rossii*. Moskva.

- Krueger, Anne Osborne. 1974. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review* 64 (3), pp. 291 – 303.
- Kukhianidze, Alexandre. 2003. Criminalization and Cross-Border Issues: The Case of Georgia. Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, Conference Paper, Geneva, March 13 – 15.
- <http://www.traccc.edn.ge/publications/index.html>, download September 8, 2004.
- Kurer, Oskar. 2003. Was ist Korruption? Der Stand der Diskussion um eine Definition von Korruption. In: Kurer, Oskar. Hg. *Korruption und Governance aus interdisziplinärer Sicht*. Schriftenreihe des Zentralinstituts für Regionalforschung der Universität Erlangen-Nürnberg. Neustadt an der Aisch: Degener & Co., pp. 41 – 51.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer and Robert Vishny. 1999. The quality of Government. *Journal of Law, Economics and Organization* 15 (1), pp. 222 – 279.
- Ledeneva, Alena V. 1998. *Russia's Economy of Favours. Blat, Networking and Informal Exchange*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leff, Nathaniel. 1964. Economic Development Through Democratic Corruption. *The American Behavioral Scientist* 8, pp. 8 – 14.
- Lindbeck, Assar. 1998. *Swedish Lessons for Post-Socialist Countries*. New York, NY: Mimeo.
- Lorentzen, Jochen. 2000. *Georgian Education Sector Study*. The Higher Education System. Copenhagen Business School, Copenhagen.
- Lui, Francis. 1985. An Equilibrium Queuing Model of Bribery. *Journal of Political Economy* 93, pp. 760 – 781.
- MacWilliams, Bryon. 2002. In Georgia, Professors Hand Out Price Lists. In: *Chronicle of Higher Education*, August.
- Mauro, Paolo. 2002. The Effects of Corruption on Growth and Public Expenditure. In: Heidenheimer, Arnold J. and Michael Johnston. ed. *Political Corruption. Concepts and Contexts*. New Brunswick/USA and London/UK: Transaction Publishers, 339 – 352.
- Mauro, Paolo. 1998. Corruption and the Composition of Government Expenditure. *Journal of Public Economics* 69, 263 – 279.
- Mauro, Paolo. 1995. Corruption and Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, 110 (3), 681 – 712.
- Mocan, Naci. 2004. What Determines Corruption? International Evidence from Micro Data. NBER Working Paper 10460. Cambridge, MA.
- Murphy, Kevin, Andrei Shleifer and Robert W. Vishny. 1991. Allocation of Talent. Implications for Growth. *Quarterly Journal of Economics* 106.
- Nohlen, Dieter. Hg. 1998. *Lexikon der Politik*. Band 7. München: Beck.
- North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Nye, Joseph S. 1967. Corruption and Political Development. A Cost Benefit Analysis. *American Political Science Review* 61, pp. 417 – 427.
- Ogburn, William F. (1964). *On Culture and Social Change*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

- Olson, Mancur. 1993. Dictatorship, Democracy and Development. *American Political Science Review* 87 (3), pp. 567 – 576.
- Oswald, Ingrid. 2002. Elemente einer “Theorie der offenen Hand”. Zur Verbindung von Korruptions- und Gesellschaftsanalyse am Beispiel Russlands. In: Bluhm, Harald und Karsten Fischer. Hg. Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption. Schriftenreihe der Sektion Politische Theorien und Ideengeschichte in der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Baden-Baden: Nomos, pp. 41 – 65.
- Papushvili, George. 2003. Development of the Anti-Corruption Legislation in Georgia. American University's Transnational Crime and Corruption Center (TraCCC), Tbilisi. <http://www.traccc.cdn.ge/publications/publication3.html>, download September 8, 2004.
- Parliamentary Assembly. 2004. Functioning of Democratic Institutions in Georgia. Document 10049. <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/doc04/EDOC10049.htm>, download December 18, 2004.
- Paternoster, R. and S. Simpson. 1996. Sanction Threats and Appeals to Morality: Testing a Rational Choice Model of Corporate Crime. *Law and Society Review* 30 (3), pp. 549 – 583.
- Philp, Mark. 2002. Conceptualizing Political Corruption. In: Heidenheimer, Arnold J. and Michael Johnston. ed. Political Corruption. Concepts and Contexts. New Brunswick/USA and London/UK: Transaction, pp. 41 – 57.
- Pies, Ingo. 2002. Korruption: Eine ökonomische Analyse mit einem Ausblick auf die Wirtschafts- und Unternehmensethik. In: Arnold, Volker. Hg. Wirtschaftsethische Perspektiven VI. Korruption, Strafe und Vertrauen, Verteilungs- und Steuergerechtigkeit, Umweltethik, Ordnungsfragen. Berlin: Duncker & Humblot, pp. 13 – 46.
- Rose-Ackerman, Susan. 2002. When is Corruption Harmful? In: Heidenheimer, Arnold J. and Michael Johnston. ed. 2002. Political Corruption. Concepts and Contexts. New Brunswick/USA and London/UK: Transaction Publishers, pp. 353 – 371.
- Rose-Ackerman, Susan. 1999. Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform. Cambridge, MA and New York, NY: Cambridge University Press.
- Rose-Ackerman, Susan. 1978. Corruption: A Study of Political Economy. New York: Academic Press.
- Rose-Ackerman, Susan. 1975. The Economics of Corruption. *Journal of Public Economics* 4, pp. 187 – 203.
- Rostiasvili, Ketevan. 2004. Problems of Corruption in Higher Education System of Georgia. American University's Transnational Crime and Corruption Center (TraCCC), Tbilisi. <http://www.traccc.cdn.ge/publications/index.html>, download October 15, 2004.
- Sachs, Jeffrey D. 2003. Institutions Don't Rule: Direct Effects of Geography on Per Capita Income. NBER Working Paper 9490, Cambridge, MA.
- Schattenberg, Susanne. 2003. Geben und Nehmen – Die lokale russische Beamtenwelt in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Gift-Giving Society. In: Kurer, Oskar. Hg. Korruption und Governance aus interdisziplinärer Sicht. Schriftenreihe des Zentralinstituts für Regionalforschung der Universität Erlangen-Nürnberg. Neustadt an der Aisch: Degener & Co., pp. 79 – 112.

- Scott, James C. 1972. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Shapiro, Carl and Joseph E. Stiglitz. 1984. Involuntary Unemployment as a Worker Discipline Device. *American Economic Review* 74, pp. 433 – 444.
- Sharvashidze, George. 2002. Private Higher Education in Georgia. Main Tendencies. Tbilisi.
- [http://www.eppm.org.ge/pdf/Private%20HE%20in%20Georgia\[1\].pdf](http://www.eppm.org.ge/pdf/Private%20HE%20in%20Georgia[1].pdf), download December 10, 2004.
- Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny. 1992. Pervasive Shortage Under Socialism. *RAND Journal of Economics* 23 (2), pp. 237 – 246.
- Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny. 1993. Corruption. *Quarterly Journal of Economics* 108 (3), pp. 599 – 617.
- Srubar, Ilja. 2003. Korruption in Osteuropa. In: Kurer, Oskar. Hg. *Korruption und Governance aus interdisziplinärer Sicht*. Schriftenreihe des Zentralinstituts für Regionalforschung der Universität Erlangen-Nürnberg. Neustadt an der Aisch: Degener & Co., pp. 149 – 172.
- State Department for Statistics of Georgia. 2003. *Statistical Yearbook of Georgia*. Tbilisi.
- Sturm, Roland. 2003. Theoretische und methodische Ansätze der Korruptionsforschung. In: Kurer, Oskar. Hg. *Korruption und Governance aus interdisziplinärer Sicht*. Schriftenreihe des Zentralinstituts für Regionalforschung der Universität Erlangen-Nürnberg. Neustadt an der Aisch: Degener & Co., pp. 53 – 64.
- Styckow, Petra. 2002. *Mésalliance à trios: Politische Korruption als Beziehungsphänomen*. In: Bluhm, Harald und Karsten Fischer. Hg. *Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht. Theorien politischer Korruption*. Schriftenreihe der Sektion Politische Theorien und Ideengeschichte in der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. Baden-Baden: Nomos, pp. 87 – 113.
- Swamy, Anand, Stephen Knack, Young Lee, and Omar Azfar. 2001. Gender and Corruption. *Journal of Development Economics* 64, pp. 25 – 55.
- Tanzi, Vito. 2000. *Policies, Institutions and the Dark Side of Economics*. Cheltenham/UK and Northampton, MA/USA: Edward Elgar.
- Tanzi, Vito. 1998. Corruption and the Budget: Problems and Solutions. In: Jain, Arvind K. ed. *Economics of Corruption*. Boston, Dordrecht, London: Kluwer Academic Publishers, pp. 111 – 128.
- Tanzi, Vito. 1995. Fiscal Federalism and Decentralization: A Preview of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. In: World Bank: *Annual World Bank Conference on Development Economics*, The World Bank, Washington, DC.
- Transparency International (TI). 2004. *Corruption Perception Index 2004*, Berlin.
- <http://www.transparency.org/cpi/2004/cpi2004.en.html>, download January 4, 2005.
- Treisman, D. 2000. The Causes of Corruption: A Cross National Study. *Journal of Public Economics* 76, pp. 399 – 457.
- Van Rijckeghem, Caroline and Beatrice Weder. 1998. Bureaucratic Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption? Condensed version of the International Monetary Fund Working Paper 97/73, Washington DC.

Weingast, Barry R. 1995. The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, *Journal of Law, Economics, and Organization* 11, pp. 1 – 31.

World Bank, The. 1997. World Bank Development Report 1997. The State in a Changing World. New York, NY: Oxford University Press.

URLs:

Caucasus Business School (CBS)

<http://www.csb.ge>

Chamber of Control

<http://chamber.gol.ge/General.htm>

European School of Management (ESM)

<http://www.esm-tbilisi.ge>

Georgia's National Examinations and Assessment Centre (NAEC)

http://www.naec.ge/index.php?lang_id=GEO&sec_id=10150&lang_id=ENG

Georgian Institute of Public Affairs (GIPA)

<http://www.gipa.ge>

Georgian Technical University (GTU)

http://www.gtu.ge/index_e.htm

Georgian Young Lawyers' Association (GYLA)

<http://www.gyla.ge>

International Black Sea University (IBSU)

<http://www.ibsu.edu.ge>

International Institute for Education Policy, Planning and Management (EPPM)

<http://www.eppm.org.ge>

Tbilisi State Medical University

<http://www.tsmu.edu/eng>

Tbilisi State University Ivane Javakhishvili (TSU)

<http://www.tsu.edu.ge>

TSU Admission Procedure

<http://www.tsu.edu.ge/eng/admission%20rules%20eng.htm>

Transnational Crime and Corruption Center (TraCCC) Georgia Office

<http://www.traccc.cdn.ge>

Transparency International Georgia Chapter
<http://www.transparency.ge>

Appendix 1: Comparison of Theoretical Approaches and Empirical Results

Theoretical approaches	Application	Conclusion
	√ Theory matches	
	X Theory does not match	
	— No statement possible	
1. Framework		
Wages	—	- lower than subsistence minimum - no statement about impact of an increase
Personal characteristics	—	- no significant statements
- Education	—	
- Gender	—	
- Reference group	X	
Country characteristics	√	- conditions favorable for corruption exist
- Police	√	
- Oligarchy	√	
- Homogenous society	√	
- Centralization	—	
-Interrupted democracy/ war	√	
2. Formal institutions		
Transparency and lucidity of legislation	X	- procedures and regulations reasonably transparent
PAC relationships		- Admission Committee acts as “joint monopoly” and “stationary bandit”
- “Joint monopoly”	√	
- “Stationary bandit”	√	
- Corruption “without theft”	√	
Control and penalty	√	- no adequate control body, no punishment

3. Informal institutions

Legal culture	√	- favors family ties, not office duties
Religion	√	- Orthodox Christianity emphasizes family ties, not individual
„Administrative market”	√	- developed during Soviet period
<i>Blat</i>	√	- determines daily life
<i>Gewaltunternehmen</i>	X	- not known in the context of the Georgian higher education system

Source: Results from the empirical findings

Appendix 2: List of people with whom interviews were conducted from August to October 2004

Organization
1. American University's Transnational Crime and Corruption Center (TraCCC), Senior researcher, now: Director
2. Central and Eastern European Bankwatch Network, Regional Coordinator Caucasus
3. Chamber of Control , Deputy Head of the Department Social Sector
4. Chamber of Control, Assistant R. Bokeria
5. Chamber of Control, Controller
6. Chamber of Control, Translator
7. Director, Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD)
8. Georgian Young Lawyers' Association, Deputy Chairwoman
9. Georgian Young Lawyers' Association, Lawyer
10. Georgian Young Lawyers' Association, Lawyer, previous TSU student
11. GTU, Undergraduate student
12. Institute of East European Studies of the <i>Freie Universität</i> , Researcher
13. Journalist, parent
14. <i>Kmara!</i> (English : Enough), student resistance movement, set up in 2003
15. Liberty Institute
16. Ministry of Education, First Deputy
17. Pedagogical University, students

18. Transparency International Georgia Chair
19. Transparency International Georgia, Chair
20. TSU, 1st year Political Science students
21. TSU, 5th year Political Science student
22. TSU, 5th year Political Science student
23. TSU, Art students
24. TSU, Graduate student Political Science
25. TSU, International Law student
26. TSU, Lecturer Biology
27. TSU, Lecturer German Philology
28. TSU, Philology student
29. TSU, Physics students
30. TSU, Political Science and History students
31. TSU, Political Science student
32. TSU, Political Science students
33. TSU, Public Relations students
34. Parent of a TSU student