



# LUND UNIVERSITY

## Die Gründung von Hochschulen und Hochschulniederlassungen in Schweden

Wenander, Henrik

*Published in:*  
Zeitschrift für Hochschul-, Berufs- und Bildungsrecht

2021

*Document Version:*  
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

*Citation for published version (APA):*  
Wenander, H. (2021). Die Gründung von Hochschulen und Hochschulniederlassungen in Schweden. *Zeitschrift für Hochschul-, Berufs- und Bildungsrecht*, 10, 9-16.

*Total number of authors:*  
1

*Creative Commons License:*  
Ospecificerad

### General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:  
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117  
221 00 Lund  
+46 46-222 00 00

## Hochschulrecht

**Die Gründung von Hochschulen und Hochschulniederlassungen in Schweden****Henrik Wenander\****I. Einführung*

Die Gründung von Hochschulen und Hochschulniederlassungen war in Schweden bislang kein wichtiges Diskussionsthema. Dies lässt sich womöglich mit der rechtlichen Struktur der schwedischen Hochschulinstitutionen erklären. Universitäten und andere Einrichtungen tertiärer Bildung sind zu einem großen Teil als Verwaltungsbehörden innerhalb des öffentlichen Sektors organisiert und werden durch öffentliche Mittel finanziert. Ziel dieses Beitrags ist es, einen Überblick über den rechtlichen Rahmen der Gründung von Hochschulen und Hochschulniederlassungen in Schweden zu geben. Besonderes Augenmerk wird auf die Möglichkeiten für ausländische Hochschulen und andere Bildungsanbieter gelegt, die Aktivitäten in Schweden entfalten wollen.

Hinsichtlich der verwendeten Quellen ist festzustellen, dass es nur sehr wenige dogmatische Untersuchungen zum schwedischen Hochschulrecht gibt. Allgemein werden im schwedischen Recht die Gesetzgebungsmaterialien, einschließlich der Gesetzentwürfe der Regierung (*Propositioner*), als wichtige Hilfsmittel für die Auslegung von Rechtstexten angesehen.<sup>1</sup> Die Gesetzgebungsmaterialien sind in vielen Bereichen des besonderen Verwaltungsrechts von besonderer Bedeutung, in denen kaum ein anderweitiger rechtlicher Diskurs stattfindet. Im Folgenden werden diese Materialien in erheblichem Maß genutzt. Teils werden auch Berichte von Verwaltungsagenturen und privaten Organisationen verwendet, um Interpretationen und Meinungen darzustellen. Gebührend Rechnung getragen

---

\* Verf. ist Professor für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Universität Lund. Email: henrik.wenander@jur.lu.se. Der Beitrag wurde aus dem Englischen übersetzt von *Diana zu Hohenlohe* und *Elias Wirth*.

<sup>1</sup> *Joakim Nergelius*, Constitutional Law in Sweden, 2011, S. 30–31; *Hans-Heinrich Vogel*, Die Entstehung von Gesetzen in Skandinavien, *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht* 78 (2014), S. 383–414.

wird auch den potenziell voreingenommenen Schlussfolgerungen in Veröffentlichungen von Interessenverbänden.

Der Aufsatz ist folgendermaßen aufgebaut: Nach einer Einführung in die relevanten verfassungsrechtlichen Bestimmungen (II.) wird der Rechtsrahmen für die dem öffentlichen Sektor zuzurechnenden Universitäten (*Universitet*) und Hochschulen (*Högskolor*) skizziert (III.). Danach wird die Möglichkeit der Genehmigung von privaten Bildungseinrichtungen untersucht (IV.). Hierauf folgt eine Auseinandersetzung mit der Möglichkeit, in Schweden tertiäre Bildung ohne Genehmigung anzubieten (V.). Nach einem Überblick über die Finanzierung der Hochschulbildung in Schweden (VI.) folgen abschließend einige allgemeine Anmerkungen (VII.).

## *II. Verfassungsrechtlicher Rahmen*

Die *Regeringsform* (Regierungsform) von 1974 mit seinen später erfolgten Änderungen ist das zentrale Grundgesetz und stellt den Kernbestandteil der schwedischen Verfassung dar. Dort sind bestimmte gesellschaftliche Ziele niedergelegt, die öffentliche Körperschaften und sonstige Einrichtungen verfolgen sollen. So bestimmt die *Regeringsform*, dass „die persönliche, wirtschaftliche und kulturelle Wohlfahrt des Einzelnen [...] das primäre Ziel der öffentlichen Tätigkeit zu sein [hat]“, wobei insbesondere „das Recht auf Bildung“ erwähnt wird.<sup>2</sup> Einfachgesetzliche Konkretisierungen, wie die gesellschaftlichen Ziele erreicht werden sollen, finden sich z.B. im Hochschulgesetz (*Högskolelag*) und in der Hochschulverordnung (*Högskoleförordning*; siehe dazu unten Abschnitt III.).<sup>3</sup> Ferner sieht das Kapitel über Grundrechte und -freiheiten der *Regeringsform* vor, dass Kinder einen Anspruch auf kostenlose Grundbildung im

---

<sup>2</sup> Kapitel 1 § 2 *Regeringsform*, SFS (Svensk författningssamling) 1974:152 (Übersetzung). Eine inoffizielle Übersetzung in die englische Sprache findet sich unter <https://riksdagen.se/globalassets/07.-dokument--lagar/the-constitution-of-sweden-160628.pdf> (zuletzt abgerufen am 12.8.2021).

<sup>3</sup> Hochschulgesetz, SFS 1992:1434; Hochschulverordnung, SFS 1993:100. Inoffizielle Übersetzungen, die vom Schwedischen Hochschulrat – einer der Verwaltungsbehörden im Hochschulsektor – angefertigt wurden, in die englische Sprache finden sich unter <https://www.uhr.se/en/start/laws-and-regulations/Laws-and-regulations/The-Swedish-Higher-Education-Act>; <https://www.uhr.se/en/start/laws-and-regulations/Laws-and-regulations/The-Higher-Education-Ordinance> (zuletzt abgerufen am 12.8.2021).

öffentlichen Bildungssystem haben und „die öffentlichen Einrichtungen auch für das Angebot höherer Bildung zuständig sind“.<sup>4</sup> Nach den Gesetzesmaterialien folgt aus dieser Bestimmung eine Verpflichtung der öffentlichen Einrichtungen, Hochschulbildung bereitzustellen und zu organisieren.<sup>5</sup> Zudem ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen Gesamtschau, dass die Hochschulbildung in Schweden grundsätzlich innerhalb des öffentlichen Sektors organisiert wird.

Erwähnenswert ist, dass die tertiären Bildungseinrichtungen des öffentlichen Sektors in Schweden keinen besonderen verfassungsmäßigen Status inne haben, wie dies etwa in Finnland der Fall ist, obwohl das dortige Verfassungs- und Verwaltungssystem ansonsten viele Gemeinsamkeiten mit dem schwedischen aufweist.<sup>6</sup> Stattdessen werden die vom Staat betriebenen Universitäten und Hochschulen in Schweden als Verwaltungsbehörden (*Förvaltningsmyndigheter*) eingestuft. Nach dem schwedischen Verwaltungsmodell sind die Verwaltungsbehörden organisatorisch normalerweise der Regierung unterstellt. Daraus ergibt sich, dass die Regeln und Prinzipien des öffentlichen Rechts uneingeschränkt auf die tertiären Bildungseinrichtungen des öffentlichen Sektors anwendbar sind, einschließlich der Bestimmungen über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten, die Vergabe von Aufträgen und den Umgang mit Verwaltungsangelegenheiten.<sup>7</sup>

Die schwedischen Verwaltungsbehörden einschließlich der tertiären Bildungseinrichtungen des öffentlichen Sektors genießen ein gewisses Maß an Unabhängigkeit von der Regierung und anderen öffentlichen Stellen. Sie bilden eigenständige öffentliche Entitäten außerhalb der Hierarchie der Ministerien (*Departement*), die innerhalb der Kanzlei der Ministerien

---

<sup>4</sup> Kapitel 2 § 18 *Regeringsform*.

<sup>5</sup> Prop. [Proposition = Gesetzesvorlage der Regierung] 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor [Einbeziehung der EMRK und andere Fragen der Freiheiten und Rechte], S. 28; Bet. [Betänkande Konstitutionsutskott = Bericht des Verfassungsausschusses] 1993/94:KU24 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor [Einbeziehung der EMRK und andere Fragen der Freiheiten und Rechte].

<sup>6</sup> Artikel 123 Finnisches Grundgesetz (*Suomen perustuslaki/Finlands grundlag*).

<sup>7</sup> *Lena Marcusson*, Universitetens rättsliga ställning. En rapport till SUHF hösten 2005 [Rechtsstatus der Universitäten. Ein Bericht des Verbands der schwedischen Hochschuleinrichtungen im Herbst 2005], <https://suhf.se/publicerat/rapporter> (zuletzt abgerufen am 12.8.2021), 2005, S. 18.

(*Regeringskansliet*) organisiert sind. Ferner sind die tertiären Bildungseinrichtungen des öffentlichen Sektors, wie auch andere Verwaltungsbehörden, durch die Verfassung vor einer Einflussnahme seitens der Regierung oder einzelner Minister auf die Entscheidungsfindung geschützt, sofern diese Rechte und Pflichten von Individuen oder eine Anwendung von Gesetzen im Einzelfall betrifft.<sup>8</sup> Diese Beschränkung der politischen Einflussnahme auf die öffentliche Verwaltung gilt auch für das Universitätskanzleramt (*Universitetskanslersämbetet*), also die Verwaltungsbehörde, die für die Aufsicht über die tertiären Bildungseinrichtungen zuständig ist (siehe hierzu noch unter III. und IV.). Mutmaßliche Einflussnahmen der Regierung in die Entscheidungsfindung der Verwaltungsbehörden können vom Verfassungsausschuss (*Konstitutionsutskott*) des *Riksdags* (des Reichstags, d.h. des schwedischen Parlaments), überprüft werden.<sup>9</sup>

### *III. Tertiäre Bildungseinrichtungen des öffentlichen Sektors*

Das Hochschulgesetz regelt die tertiären Bildungseinrichtungen, für die der Staat verantwortlich ist, mithin die Hochschulen des öffentlichen Sektors. Normiert wird dort die allgemeine Struktur des öffentlichen Hochschulwesens in Schweden. Detailliertere Regelungen finden sich in der von der Regierung verabschiedeten Hochschulverordnung. Gemäß dem Hochschulgesetz kommt dem Staat die Aufgabe zu, tertiäre Bildungseinrichtungen für die Vermittlung von Bildung und für die Forschung einzurichten.<sup>10</sup>

Das Gesetz sieht zwei Formen tertiärer Bildungseinrichtungen des öffentlichen Sektors vor, nämlich Universitäten (*Universitet*) und Hochschulen (*Högskolor*). Diese unterscheiden sich dadurch, dass Universitäten im Regelfall eigenständig postgraduelle Abschlüsse (für den Dokortitel) verleihen können, während *Högskolor* hierfür eine Genehmigung durch das Universitätskanzleramt benötigen. Soweit es um Qualifikationen im Rahmen von Bachelor- und Masterstudien geht, entscheidet das

---

<sup>8</sup> Kapitel 12 §§ 1 und 2 *Regeringsform*; zur Unabhängigkeit schwedischer Verwaltungsbehörden siehe auch *Nergelius* (Fn. 1), S. 83; *Patrik Hall*, *The Swedish Administrative Model*, in: Jon Pierre (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, 2015, S. 299.

<sup>9</sup> Siehe *Nergelius* (Fn. 1), S. 84–85.

<sup>10</sup> Kapitel 1 § 2 Hochschulgesetz.

Universitätskanzleramt bei beiden Bildungseinrichtungstypen über die Genehmigung. Hierfür erforderlich ist, dass der Studiengang die in Kapitel 1 des Hochschulgesetzes sowie in der Hochschulverordnung festgelegten Kriterien erfüllt und dass die durch den Studiengang vermittelte Qualifikation im öffentlichen Interesse liegt.<sup>11</sup> Abgesehen von diesem Unterschied hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen werden den Universitäten traditionell auch höhere finanzielle Mittel gewährt.<sup>12</sup> Nach dem Hochschulgesetz ist es Aufgabe des *Riksdags* darüber zu entscheiden, welche tertiären Bildungseinrichtungen des öffentlichen Sektors in Schweden existieren sollen.<sup>13</sup> Indes kann die Regierung eine *Högskola* zur Universität aufwerten.<sup>14</sup> Diese Befugnis ergibt sich aus der Rolle der Regierung als oberstes Exekutivorgan, welches die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden überwacht.<sup>15</sup> Nach Angaben des Universitätskanzleramtes gibt es in Schweden mit Stand 20.5.2020 etwa 50 Einrichtungen tertiärer Bildung.<sup>16</sup>

Wie auch für andere der Regierung unterstellte Behörden, erlässt die Regierung so genannte Veranschlagungsanweisungen (*Regleringsbrev*), d.h. jährliche Schreiben, in denen die Ziele, die Prioritäten und die verfügbaren finanziellen Mittel festgelegt werden. Ein Beispiel aus dem universitären Bereich ist, dass die Regierung die Universität Lund angewiesen hat, Lehre in Jiddisch, einer offiziell anerkannten Minderheitensprache in Schweden, anzubieten.<sup>17</sup>

---

<sup>11</sup> Kapitel 1 §§ 11–15 Hochschulgesetz; § 2 Förordning med instruktion för Universitetskanslersämbetet [Verordnung mit Anweisungen für das Universitätskanzleramt], SFS 2012:810.

<sup>12</sup> Siehe Prop. 2008/09:134 Forskarutbildning med profilering och kvalitet [Postgraduierenausbildung mit Profilierung und Qualität], S. 53.

<sup>13</sup> Kapitel 2 § 1 Hochschulgesetz.

<sup>14</sup> Prop. 2008/09:134 (Fn. 12), S. 53; Bet. 2008/09:UbU18 Forskarutbildning med profilering och kvalitet [Postgraduierenausbildung mit Profilierung und Qualität], S. 18–19.

<sup>15</sup> Siehe Kapitel 12 § 1 *Regeringsform*; vgl. auch Kapitel 1 § 6 ebd., wonach die Regierung das Reich [Schweden] regiert.

<sup>16</sup> *Swedish Higher Education Authority*, Higher education institutions, <https://english.uka.se/facts-about-higher-education-in-sweden/universities-university-colleges-and-other-education-providers/higher-education-institutions-heis.html> (zuletzt abgerufen am 12.8.2021).

<sup>17</sup> *Vilhelm Persson*, *Regleringsbrev ur rättslig synvinkel* [Richtlinien aus rechtlicher Sicht], *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2011, S. 635 (640–642).

Das Ausbildungsangebot der öffentlichen Einrichtungen steht unter der Aufsicht des Universitätskanzleramtes. Diese ist dafür zuständig, die Qualität der Ausbildung zu evaluieren, Forschung zu fördern und die Aktivitäten im Hochschulwesen zu überwachen.<sup>18</sup> Das Universitätskanzleramt kann eine Genehmigung zur Verleihung von Abschlüssen entziehen, wenn die Voraussetzungen einer solchen Genehmigung nicht mehr erfüllt sind. Bevor eine derartige Entscheidung getroffen wird, ist der Bildungseinrichtung die Möglichkeit zu geben, die Mängel zu beheben.<sup>19</sup>

*IV. Private tertiäre Bildungseinrichtungen mit staatlicher Genehmigung*  
Neben den öffentlichen tertiären Bildungseinrichtungen können auch private Organisationen akademische Grade verleihen. Hierbei ist wiederum zwischen zwei Kategorien zu differenzieren, nämlich zwischen privaten Universitäten mit einem Sonderstatus, der ihnen aufgrund der historischen Entwicklung zukommt, und anderen privaten Bildungseinrichtungen, die eine Genehmigung zur Verleihung von Hochschuldiplomen erhalten haben.

Die erste Kategorie besteht aus zwei tertiären Bildungseinrichtungen, und zwar der *Chalmers tekniska högskola* (Technische Hochschule Chalmers) und der *Högskolan i Jönköping* (Hochschule Jönköping), die als so genannte Stiftungshochschulen (*Stiftelsehögskolor*) organisiert sind; dabei handelt es sich um eine besondere Organisationsform, die aus öffentlich finanzierten Stiftungen (*Stiftelser*) und damit assoziierten Gesellschaften mit beschränkter Haftung (*Aktiebolag*) besteht. Die beiden Hochschulen wurden in den 1990er Jahren von öffentlichen Einrichtungen in diese besondere Organisationsform umgewandelt. Dies war Teil eines politischen Bestrebens, die Hochschullandschaft in Schweden zu diversifizieren.<sup>20</sup> Darüber hinaus kann die *Handelshögskolan i Stockholm* (Handelshochschule Stockholm), die als private Gesellschaft gegründet wurde und deren Statuten von der Regierung anerkannt sowie 1909 im Amtsblatt

---

<sup>18</sup> § 1 Verordnung mit Anweisungen für das Universitätskanzleramt.

<sup>19</sup> Kapitel 1 § 14 Hochschulgesetz.

<sup>20</sup> Siehe Ds (Departementsserien - Veröffentlichungsreihe des Ministeriums) 2013:49 Högskolestiftelser – en ny verksamhetsform för ökad handlingsfrihet [Universitätsstiftungen – eine neue Tätigkeitsform für mehr Handlungsfreiheit], S. 31-32.

veröffentlicht wurden, als Sonderfall angesehen werden.<sup>21</sup> Die Beziehung zwischen diesen drei privaten Bildungsanbietern und dem Staat ist in Vereinbarungen zwischen dem Staat und der jeweiligen Institution geregelt.<sup>22</sup> Im Jahr 2013 wurde in einer Veröffentlichung der Kanzlei der Ministerien die Einführung einer neuen privatrechtlichen Organisationsform für bisher dem öffentlichen Sektor in Schweden zugeordnete tertiäre Bildungseinrichtungen vorgeschlagen, die Hochschulstiftungen (*Högskolestiftelser*, nicht zu verwechseln mit den oben erwähnten *Stiftelsehögskolor*). Die vorgeschlagenen Änderungen waren umstritten und wurden im Hochschulbereich kritisch aufgenommen. Bislang erfolgte keine entsprechende Gesetzgebungsinitiative der Regierung.

Was die zweite Kategorie anbelangt, können neben den privaten Hochschulen mit besonderem Hintergrund auch andere private Bildungseinrichtungen die Genehmigung zur Vermittlung akademischer Qualifikationen beantragen. Nach einem speziellen Rechtsakt benötigt ein unabhängiger Bildungsanbieter, der entweder eine natürliche oder eine juristische Person sein kann, eine Genehmigung, um die in der Hochschulverordnung geregelten Qualifikationen verleihen zu können. Die angebotenen Studiengänge müssen wissenschaftlich fundiert sein, auf abgesicherten Erfahrungswerten beruhen und die im Hochschulgesetz festgelegten grundlegenden Kriterien erfüllen. Der unabhängige Bildungsanbieter ist ferner verpflichtet, an Überwachungs- und Evaluierungsverfahren teilzunehmen. Entscheidungen über solche Genehmigungen werden von der Regierung in ihrer Eigenschaft als Verwaltungsorgan getroffen.<sup>23</sup> Regierungsentscheidungen, die bürgerliche Rechte und Pflichten des Einzelnen im Sinne des Art. 6 Abs. 1 EMRK tangieren, kann das Oberste

---

<sup>21</sup> Siehe *Marcusson* (Fn. 7), S. 27–28.

<sup>22</sup> Ds 2013:49 (Fn. 21), S. 36; *Högskoleverket* [Zentralamt für Höhere Bildung, die Vorgängerbehörde des Universitätskanzleramtes], *Rättssäkerheten för studenter hos enskilda utbildningsanordnare med examensrätt* [Rechtssicherheit für Studierende an einzelnen privaten Bildungsanbietern mit Examensrecht], Rapport 2008:37 R, S. 25–31.

<sup>23</sup> §§ 1 und 2 *Lagen om tillstånd att utfärda vissa examina* [Qualifikationsverleihungsgesetz], SFS 1993:792; zur Rolle der Regierung als Verwaltungsorgan, das über einzelne Verwaltungsangelegenheiten entscheidet, siehe *Hans Ragnemalm*, *Administrative Justice in Sweden*, 1991, S. 55.

Verwaltungsgericht Schwedens auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen.<sup>24</sup> Das Verhältnis zwischen dem Staat und den privaten Bildungseinrichtungen, die über eine Genehmigung verfügen, kann durch besondere Verordnungsanweisungen für diese Kategorie von tertiären Bildungseinrichtungen geregelt werden.<sup>25</sup>

Die Möglichkeit für einen unabhängigen Bildungsanbieter, eine Genehmigung zur Vermittlung akademischer Qualifikationen zu erhalten, steht gemäß dem schwedischen Recht grundsätzlich nur natürlichen oder juristischen Personen offen.<sup>26</sup> Hierunter fallen auch ausländische Organisationen oder Unternehmen. Internationale Organisationen sind indes von der gesetzlichen Personendefinition nicht umfasst. Dies bedeutet, dass etwa die *World Maritime University* in Malmö, die von der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation (einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen) gegründet wurde, keine Genehmigung erhalten könnte.<sup>27</sup> Wie unter V. zu erörtern sein wird, bedeutet dies jedoch nicht, dass der Betrieb einer solchen Einrichtung in Schweden gegen das nationale Recht verstößt.

Nach Angaben des Universitätskanzleramtes gibt es mit Stand 20.5.2020 in Schweden 13 unabhängige Bildungsanbieter mit der Genehmigung, akademische Qualifikationen zu vermitteln, wobei die drei besonderen Institutionen, die zu Beginn dieses Abschnitts genannt wurden, nicht inkludiert sind, weil sie in der Tabelle bereits bei den Universitäten aufgeführt werden.<sup>28</sup> Soweit aus den Informationen ersichtlich ist, handelt es

---

<sup>24</sup> §§ 1–3 *Lag om rättsprövning av vissa regeringsbeslut* [Gesetz zur rechtlichen Überprüfung bestimmter Regierungsentscheidungen], SFS 2006:304; *Rune Lavin/Lars-Göran Malmberg*, Administrative Law, in: Michael Bogdan (Hrsg.), *Swedish Legal System*, 2010, S. 66 (86).

<sup>25</sup> Siehe bspw. Regierungsbeschluss vom 18.12.2017, Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende anslagen 2:63 och 2:65 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning [Anpassungsschreiben für das Haushaltsjahr 2018 zu den Mitteln 2:63 und 2:65 im Ausgabenbereich 16 (Bildung und universitäre Forschung)], U2017/00966/UH, U2017/04127/UH und U2017/04995/UH.

<sup>26</sup> § 1 Qualifikationsverleihungsgesetz.

<sup>27</sup> Siehe etwa *Patrick Krassén*, Sverige som universitetsmarknad Hur etableringar av nya aktörer inom högre utbildning kan underlättas [Schweden als Hochschulmarkt: Wie die Etablierung neuer Akteure in der Hochschulbildung erleichtert werden kann], 2013, S. 13–14.

<sup>28</sup> *Swedish Higher Education Authority* (Fn. 17).

sich bei allen um schwedische Institutionen ohne Verbindungen zu ausländischen Hochschulen. Einem von *Svenskt Näringsliv* (Schwedischer Unternehmerverband, dem Arbeitgeberverband für den privaten Sektor, der Lobbyarbeit für die Belange von Unternehmen betreibt) veröffentlichten Bericht zufolge haben ausländische Organisationen erwogen, eine entsprechende Genehmigung zu beantragen, sind jedoch auf rechtliche Hindernisse gestoßen. Der Schwedische Unternehmerverband hat deswegen argumentiert, dass die gesetzlichen Bestimmungen, obwohl sie nach ihrem Wortlaut für schwedische und ausländische Einrichtungen gleichermaßen gelten, ausländische Bildungsanbieter abschrecken. Ferner hat der Verband vorgeschlagen, dass ausländische Hochschulen die Möglichkeit haben sollten, sich in Schweden auf die gleiche Weise niederzulassen wie ausländische Unternehmen in anderen Sektoren.<sup>29</sup>

Die Regierung kann Bildungsanbietern, welche die gesetzlichen Vorgaben nicht erfüllen, die Genehmigung entziehen. Ein entsprechendes Verfahren kann von dem Universitätskanzleramt eingeleitet werden. Vor der Entscheidung ist dem privaten Bildungsanbieter die Gelegenheit einzuräumen, die Mängel zu beheben.<sup>30</sup> Ferner kann der Entzug vor dem Obersten Verwaltungsgericht mit einer Klage auf die Überprüfung der Rechtmäßigkeit angefochten werden; insofern sei auf die diesbezüglichen Ausführungen oben verwiesen.

Vergibt ein Bildungsanbieter im Gesetz geregelte Abschlüsse ohne Genehmigung, kann die Regierung von ihm verlangen, dies zu unterlassen, erforderlichenfalls unter Androhung eines bedingten Bußgeldes (*Vite*).<sup>31</sup> Die Entscheidung über dessen Verhängung trifft das Verwaltungsgericht in Stockholm auf Antrag des Justizkanzlers (*Justitiekansler*), der als gesetzlicher Vertreter der Regierung und des Staates fungiert.<sup>32</sup>

#### *V. Private tertiäre Bildungseinrichtungen ohne staatliche Genehmigung*

---

<sup>29</sup> Tobias Krantz/Maria Rankka, Släpp in internationella toppuniversitet i Sverige [Nehmen wir internationale Top-Universitäten in Schweden auf], *Dagens Nyheter* v. 4.10.2013; *Krassén* (Fn. 28), 1–2 und 12.

<sup>30</sup> § 7 Qualifikationsverleihungsgesetz.

<sup>31</sup> § 8 Qualifikationsverleihungsgesetz.

<sup>32</sup> § 6 *Lag om viten* [Gesetz über bedingte Geldbußen], SFS 1985:206.

Wie bereits erwähnt, schließen die Regelungen in der Hochschulverordnung und das Genehmigungssystem für die Vermittlung akademischer Qualifikationen, das für unabhängige Bildungsanbieter gilt, nicht aus, dass private Einrichtungen rechtmäßig andere Arten der vermeintlichen Hochschulbildung organisieren. Tatsächlich hindert nichts in der schwedischen Gesetzgebung private Akteure daran, sich selbst Universitäten oder ähnliches zu nennen oder angebliche akademische Abschlüsse zu vergeben, solange diese nicht gesetzlich geregelt sind.<sup>33</sup>

Nach Informationen des Schwedischen Rates für Hochschulbildung (*Universitets- och högskolerådet*), der Verwaltungsbehörde, die für bestimmte Angelegenheiten im Hochschulsektor einschließlich der Anerkennung ausländischer Hochschulqualifikationen zuständig ist, sind in Schweden über 20 private Bildungsanbieter tätig, die keine entsprechende Genehmigung besitzen.<sup>34</sup> Dies kann natürlich für die Öffentlichkeit verwirrend sein. Das Zentralamt für Höhere Bildung, die Vorgängerbehörde des Universitätskanzleramtes, hat die Regierung über das Problem ausländischer Scheinuniversitäten informiert, die von Schweden aus operieren.<sup>35</sup> Gleichzeitig ermöglicht dieser Mangel an Regulierung und das – so muss man sagen – sehr liberale System auch seriösen Institutionen die Gründung von Hochschulniederlassungen in Schweden, solange die verliehenen Qualifikationen nicht den Eindruck erwecken, dass sie im öffentlichen Bereich des tertiären Bildungswesens anerkannt werden.

## *VI. Finanzierung der Hochschulbildung*

Die Frage nach der Finanzierung von Hochschulbildung adressiert im Wesentlichen zwei Aspekte. Nachfolgend wird zunächst der

---

<sup>33</sup> Prop. 2008/09:134 (Fn. 12), S. 53.

<sup>34</sup> *Swedish Council for Higher Education*, Independent higher education providers lacking degree-awarding powers, <https://www.uhr.se/en/start/recognition-of-foreign-qualifications/enic-naric-sweden/independent-higher-education-providers-lacking-degree-awarding-powers> (zuletzt abgerufen am 12.8.2021).

<sup>35</sup> Siehe bspw. das Schreiben des Zentralamtes für Höhere Bildung an das Bildungsministerium v. 3.3.2009, Reg.-Nr. 59-1235-09 Skrivelse om Alhuraa University in Sweden och Scandinavian University of Science and Technology [Brief über die Alhuraa-Universität in Schweden und die Skandinavische Universität für Wissenschaft und Technologie], [www.uka.se/download/18.12f25798156a345894e2c7b/1487841929906/59-1235-09.pdf](http://www.uka.se/download/18.12f25798156a345894e2c7b/1487841929906/59-1235-09.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.8.2021).

Gesichtspunkt der Finanzierung der Hochschulen, einschließlich der Studiengebühren, dargestellt. Hiernach wird die Finanzierung der Bildung aus der Sicht der Studierenden beleuchtet, wobei der Fokus auf dem schwedischen System der Studienbeihilfen und -darlehen liegt.

Die tertiären Bildungseinrichtungen des öffentlichen Sektors in Schweden werden zu einem großen Teil durch staatliche Zuweisungen finanziert. Der Betrag, den die einzelne Einrichtung erhält, wird im Rahmen des Verfahrens zur Verabschiedung des Staatshaushalts festgelegt.<sup>36</sup> Auch private Bildungseinrichtungen können finanzielle Zuschüsse des Staates erhalten. Womöglich mag überraschend sein, dass eine Genehmigung zur Vermittlung akademischer Qualifikationen keine Voraussetzung für die Zuschüsse ist. Dieser Umstand könnte bedeutsam sein für einen unabhängigen Bildungsanbieter, der keine Genehmigung benötigt, weil er Qualifikationen vergibt, die nicht in der Hochschulverordnung geregelt sind. Die Beurteilung eines entsprechenden Antrags auf finanzielle Unterstützung, der als eine separate Angelegenheit behandelt wird, erfolgt durch die Regierung. Bewertungskriterien sind die Qualität der vermittelten Bildung sowie ihre Bedeutung und die verfügbaren öffentlichen Mittel.<sup>37</sup> Wenn die Regierung Beihilfen gewährt, kann sie die Vergabe an bestimmte Bedingungen koppeln.<sup>38</sup> Auch diese Entscheidung kann vom Obersten Verwaltungsgericht im Verfahren der Rechtmäßigkeitskontrolle überprüft werden.<sup>39</sup>

Was die Studiengebühren anbelangt, so enthält die schwedische Verfassung zwar eine Bestimmung über die kostenlose grundlegende Schulbildung, aber sie schweigt zur Hochschulbildung.<sup>40</sup> Das Hochschulgesetz schreibt jedoch vor, dass die tertiäre Bildung des öffentlichen Sektors gebührenfrei sein muss. Aufgrund der EU-rechtlichen Nichtdiskriminierung und entsprechenden Übereinkommen gilt die Gebührenfreiheit nicht nur für schwedische Staatsbürger, sondern auch für Bürger anderer Staaten

---

<sup>36</sup> *Nergelius* (Fn. 1), S. 50–53.

<sup>37</sup> Prop. 1992/93:169 Om högre utbildning för ökad kompetens [Über Hochschulbildung und für umfangreichere Kompetenzen], S. 79–80.

<sup>38</sup> Allgemein zu bedingten Verwaltungsentscheidungen *Ragnemalm* (Fn. 24), S. 203.

<sup>39</sup> §§ 1–3 Gesetz zur rechtlichen Überprüfung bestimmter Regierungsentscheidungen; *Lavin/Malmberg* (Fn. 25), 86.

<sup>40</sup> Kapitel 2 § 18 *Regeringsform*.

des Europäischen Wirtschaftsraums und der Schweiz.<sup>41</sup> Sowohl für unabhängige Bildungsanbieter mit einer Genehmigung zur Vermittlung akademischer Qualifikationen als auch für Bildungsanbieter, die über keine Genehmigung verfügen, aber staatliche Zuwendungen erhalten, stellt die Regierung regelmäßig die Bedingung auf, dass die Bildung kostenlos angeboten werden muss.<sup>42</sup> Genehmigungsfrei agierende ausländische Bildungsanbieter, die keine staatliche Finanzierung erhalten, dürfen Studiengebühren verlangen. Der Schwedische Unternehmerverband hat jedoch darauf hingewiesen, dass solche Anbieter mit Einrichtungen konkurrieren müssen, die eine kostenlose Bildung anbieten.<sup>43</sup>

Ein wichtiger Aspekt für Studierende an schwedischen tertiären Bildungseinrichtungen ist die Studienfinanzierung. Diese erfolgt zu einem großen Teil mit staatlicher Unterstützung im Rahmen des Systems für Studienbeihilfen und -darlehen der Schwedische Zentralstelle für Ausbildungsförderung (*Centrala Studiestödsnämnden*), einer Verwaltungsbehörde. Studierende an den Universitäten und Hochschulen des öffentlichen Sektors haben automatisch einen Anspruch auf solche Beihilfen und Darlehen. Auch die von unabhängigen Bildungsanbietern vermittelte Bildung kann, sofern die Einrichtung über eine Genehmigung verfügt, durch Studienbeihilfen und -darlehen finanziert werden. Sogar ein Studierender an einer privaten Bildungseinrichtung ohne Genehmigung kann Studienbeihilfen und -darlehen erhalten, sofern die Einrichtung bestimmte Kriterien erfüllt. Erforderlich ist insbesondere, dass die Ausbildung unter staatlicher Aufsicht steht, aus nationaler Sicht wertvoll erscheint, eine bestimmte Qualität aufweist und entweder kostenlos ist oder nur solche Studiengebühren verlangt werden, die angemessen sind. Der unabhängige Bildungsanbieter beantragt bei der Regierung, für Studienbeihilfen und -darlehen zugelassen zu werden. Wenn die Bedingungen nicht mehr erfüllt werden, kann die Regierung die Entscheidung widerrufen.<sup>44</sup> Für unabhängige Bildungsanbieter, seien sie ausländisch oder schwedisch, ist die

---

<sup>41</sup> Kapitel 4 § 4 Hochschulgesetz.

<sup>42</sup> *Högskoleverket* (Fn. 23), S. 25–31.

<sup>43</sup> *Krassén* (Fn. 28), S. 11.

<sup>44</sup> §§ 2–4 und der Anhang der *Studiestödsförordning* [Studienbeihilfen-Verordnung], SFS 2000:655.

Möglichkeit, dass ihre Studierenden Beihilfen und Darlehen erhalten, ein bedeutsamer Aspekt, wie der Schwedische Unternehmerverband hervor-gehoben hat.<sup>45</sup>

### *VII. Abschließende Bemerkungen*

Abschließend ist festzuhalten, dass das schwedische Hochschulsystem für öffentliche – und damit einhergehend natürlich für inländische – tertiäre Bildungseinrichtungen konzipiert ist. Es erlaubt jedoch auch schwedischen und ausländischen privaten Einrichtungen, um eine Genehmigung nachzusuchen. Die Rechtsordnung erlaubt sogar, dass sich eine ausländische Körperschaft als Universität bezeichnet und Qualifikationen verleiht, solange nicht dieselben Bezeichnungen wie in der Hochschulverordnung verwendet werden. Dies muss als ein äußerst liberales System angesehen werden.

Es ist daher schwer nachvollziehbar, dass die gesetzlichen Bestimmungen als solche Schwierigkeiten für die Gründung unabhängiger ausländischer Bildungsanbieter darstellen, abgesehen von dem speziellen – und marginalen – Problem, das internationale Organisationen wie die Sonderorganisationen der Vereinten Nationen betrifft. Da Schweden sich für ein gebührenfreies öffentliches Hochschulsystem mit Studienbeihilfen und -darlehen entschieden hat, kann es für ausländische Bildungsanbieter schwierig sein, Bildung in der gleichen Weise wie in ihren Heimatländern zu vermitteln. Es scheint schlichtweg nicht sonderlich attraktiv zu sein, sich auf dem schwedischen Markt niederzulassen. Dieses vermeintliche Problem, wie es vom Schwedischen Unternehmerverband beschrieben wird, könnte lediglich durch einen allgemeinen Strukturwandel hin zu einer Privatisierung der tertiären Bildungseinrichtungen des öffentlichen Sektors gelöst werden. Bislang sind derartige Vorschläge nicht erfolgreich gewesen. Die Einführung der *Stiftelsehögskolor* in den 1990er Jahren sorgte nicht dafür, dass neue Hochschulen diese Organisationsform nutzten. Auch spätere Vorschläge, wie die in der Veröffentlichung der Kanzlei der Ministerien im Jahr 2013 vorgeschlagenen Hochschulstiftungen, waren nicht erfolgreich.

---

<sup>45</sup> Siehe *Krassén* (Fn. 28), S. 11.

Die Aufsicht des Universitätskanzleramtes sowohl über die öffentlichen als auch über die privaten tertiären Bildungseinrichtungen (die entweder eine Genehmigung besitzen oder öffentliche Mittel erhalten) kann als eine Einschränkung der Unabhängigkeit der Universitäten und Hochschulen angesehen werden. Natürlich muss die Qualität der tertiären Bildung in irgendeiner Weise bewertet werden. Gleichwohl kann die Macht der Behörde für politische Ziele missbraucht werden. Zu einem gewissen Grad stellt jedoch der von der Verfassung garantierte unabhängige Status der Behörde und die Freiheit in ihrer Entscheidungsfindung eine rechtliche Grenze für eine solche Art der Einflussnahme dar.

Ein Strukturmerkmal, das aus internationaler Perspektive hinterfragt werden kann, ist die zentrale Rolle der Regierung. Diese Rolle kann indes als Teil des schwedischen Verfassungs- und Verwaltungsmodells betrachtet werden und korrespondiert mit der Rolle von Ministerien in anderen Verfassungssystemen. Wie in anderen Ländern auch birgt diese Struktur das Risiko, missbraucht zu werden. Wie erwähnt, kann die Rechtmäßigkeit der erörterten Regierungsentscheidungen jedoch vom Obersten Verwaltungsgericht überprüft werden, wodurch privaten Bildungsanbietern, die sich in Schweden niederlassen möchten, Rechtssicherheit gewährleistet wird.