

Die Prüfungsgewalt als vierte Staatsgewalt in der taiwanesischen Verfassungsordnung

Chen-Jung Chan/Chih-Yu Chen

Abstracts

Nicht mit dem von Montesquieu vorgeschlagenen Konzept der Gewaltenteilung in Einklang stehend, schafft die Verfassung Taiwans eine Regierungsstruktur, die einzigartig aus fünf Zweigen besteht, einschließlich der unabhängigen Büros für Prüfungs- und Kontrollbefugnisse, nämlich Prüfung Yuan und KontrollYuan. Als verfassungsrechtlich unabhängiges Büro ist der Prüfungs-Yuan hauptsächlich für die Beschäftigung, Qualifikation, Bewertung, Schutz, Hinterbliebenenhilfe, den Ruhestand von Beamten und andere rechtliche Aufgaben zuständig. Diese institutionelle Regelung hat weitreichende Auswirkungen auf die Gewaltenteilung in Taiwan, insbesondere auf das Zusammenspiel zwischen der Prüfung und anderen verfassungsmäßigen Befugnissen. Dementsprechend zielt diese Forschung darauf ab, die Organisationsstruktur, Kompetenz und den Status des Prüfungs-Yuan in Taiwan einzuführen und die möglichen Konsequenzen zu klären, die durch diese institutionelle Gestaltung geleitet werden könnten.

Not aligned with the concept of separation of powers proposed by Montesquieu, the constitution of Taiwan establishes a government structure that uniquely consists of five branches, including the independent bureaus of examination and control power, namely Examination Yuan and Control Yuan. As a constitutionally independent Bureau, the Examination Yuan is mainly responsible for the employment, qualification, evaluation, protection, survivor relief, civil servants' retirement, and other legally concerning duties. This institutional arrangement brings far-reaching impacts on the separation of powers in Taiwan, especially the interaction between the examination and other constitutional powers. Accordingly, this research aims to introduce the organizational structure, competence, and status of the Examination Yuan in Taiwan and to clarify the possible consequences could be led by this institutional design.

1 Einleitung: nicht nur drei, sondern fünf Staatsgewalten in Taiwan

Die Idee des Gewaltenteilungsprinzips, die die Trennung der Staatsfunktionen sowie deren gegenseitige Hemmung und Kontrolle fordert, um die Staatsherrschaft zu mäßigen und eine Diktatur zu vermeiden, ist der taiwanesischen Verfassung nicht fremd. Im Gegensatz zum traditionellen Verständnis Montesquieus kennt die taiwanesische Verfassung jedoch nicht nur Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als Staatsgewalten, sondern darüber hinaus die Prüfungsgewalt (sog. Prüfungs-Yuan) und die Kontroll-Yuan.

Die Prüfungsgewalt ist eine selbstständige Verfassungsgewalt, die insbesondere für die Einstellungsprüfung von Beamten sowie die Staatsexamina zuständig ist.¹ Aus geschichtlicher

1 Vgl. Lee, Ch.-L., Staatsexamen für die freien Berufe. Anmerkung zur No. 655 der Justiz-Yuan, Taiwan Law Review 2009, S. 194 ff.

Sicht lässt sich die selbstständige Prüfungsgewalt auf die chinesische Beamtenprüfung (Ke ju) der Kaiserzeit zurückführen. Seit der Mid-Tang-Dynastie (618 bis 907) sind die vom Kaiser durchgeführten schriftlichen Prüfungen das Instrument zur Auswahl von Kandidaten zur Staatsbürokratie. Das Recht der Kaiser zur Durchführung der Prüfungen schuf zum einen ein System, durch das die Loyalität der Ausgewählten gegenüber den übergeordneten Behörden und dem Kaiser aufrechterhalten werden sollte. Zum anderen gewährleistete dieses System, dass die Einstellung in den öffentlichen Dienst objektiv, fair und diskriminierungsfrei erfolgte und damit ein objektiver Standard moderner Personalauswahl begründet wurde. Hinsichtlich der beiden Gesichtspunkte hat der taiwanesische Verfassungsgeber deshalb die Prüfungsgewalt zu einem eigenständigen Verfassungsorgan ausgestaltet.

Dieses weltweit einzigartige Verfassungssystem wirft die Frage auf, ob sich die Prüfungsgewalt nachteilig auf die drei herkömmlichen Staatsgewalten auswirkt. Im Folgenden sollen zuerst die Organisation, Kompetenzen und Befugnisse der Prüfungsgewalt in der taiwanesischen Verfassung dargelegt werden (2). Es folgt eine Übersicht zum Verhältnis zwischen der Prüfungsgewalt und den anderen Staatsgewalten (3). Danach werden einige offene Fragen kritisch beleuchtet (4). Schließlich wird erörtert, ob die Prüfungsgewalt als eigenständige Staatsgewalt und selbstständiges Verfassungsorgan erhalten werden sollte (5).

2 Rechtlicher und organisatorischer Rahmen für die Prüfungsgewalt in Taiwan

Gemäß Art. 83 der taiwanesischen Verfassung ist die Prüfungs-Yuan ein selbstständiges Verfassungsorgan, das für Einstellungsprüfungen, Ernennungen, Qualifikationen, Leistungsbeurteilungen, Beförderungen, Belohnungen, Versorgung, Renten und den Ruhestand von Beamten sowie für andere damit zusammenhängende Angelegenheiten zuständig ist. Nach Art. 83 sind die Kompetenzen der Prüfung-Yuan mithin nicht auf Prüfungen beschränkt. Die Prüfung-Yuan ähnelt eher einem unabhängigen Personalverwaltungsorgan, das für alle Personalangelegenheiten im öffentlichen Dienst zuständig und durch die Verfassung garantiert ist.

Gemäß Art. 84 der Verfassung ist die Prüfung-Yuan ein Ausschuss, der aus einem Präsidenten, einem Vizepräsidenten und weiteren Ausschussmitgliedern besteht. Der Präsident ist Vorsitzender des Ausschusses sowie Behördenleiter. Alle Mitglieder werden vom taiwanesischen Staatspräsidenten mit Zustimmung des Parlaments (Legislativ-Yuan) ernannt. Art. 88 der Verfassung soll die Unabhängigkeit der Prüfungs-Yuan gewährleisten und verlangt, dass die Ausschussmitglieder ihre Befugnisse unparteiisch ausüben.

Die Organisationsstruktur der Prüfungs-Yuan wird durch das „Organisationsgesetz der Prüfung-Yuan“ näher bestimmt. Danach setzt sich die Prüfung-Yuan aus vier Ministerien zusammen: Ministerium für Prüfung, Ministerium für den öffentlichen Dienst, Agentur für Schutz und Ausbildung des öffentlichen Dienstes und Aufsichtsrat der öffentlichen Pensionskasse.

Einige Kompetenzen dieser Ministerien überschneiden sich mit den Kompetenzen der Exekutiv-Yuan als der zweiten Staatsgewalt. Während der Diktaturzeit und des Kriegsrechts in Taiwan (1949 bis 1989) sollten die Kompetenzen der Exekutiv-Yuan vor einer Begrenzung durch andere Staatsgewalten möglichst geschützt werden. Das betraf auch die Prüfungs-Yuan. Relevant wurde dies insbesondere mit Blick auf die Personalgewalt. Deshalb wurde 1966 eine neue Behörde „Agentur Personalverwaltung“ errichtet, und zwar als untergeordnete Behörde der Exekutiv-Yuan. Die Agentur Personalverwaltung war und ist verantwortlich für die Erarbeitung der Richtlinien für das Personalrecht und für die umfassende Planung der Personalverwal-

tung. Die Einrichtung der Agentur Personalverwaltung erfolgte zweifellos zu dem Zweck, die faktische Bedeutung der Prüfung-Yuan in verfassungswidriger Weise zu verkleinern.

Nach dem Ende des Kriegsrechts wurde die Einrichtung nicht aufgehoben. Stattdessen gibt es bis heute eine zweigleisige Struktur und ein paralleles Personalmanagementsystem. Gegenwärtig hält die Agentur Personalverwaltung (und damit die Exekutiv-Yuan) de facto den größten Teil der Personalgewalt im öffentlichen Dienst in ihren Händen. Die Prüfung-Yuan konnte und kann immerhin seine Kernkompetenz in Form der Einstellungsprüfungen für Beamte und für die Staatsexamina verteidigen.

3 Die Prüfungsgewalt in der Struktur der Gewaltenteilung

Das klassische Gewaltenteilungsprinzip unterteilt die Staatsgewalt in Legislative, Justiz und Verwaltung, weil die Funktion, Zusammensetzung und Verfahrensweise dieser drei Ausprägungen der Staatsgewalt erheblich voneinander abweichen. Aufgrund ihrer unterschiedlichen Natur können daher die Grenzen und Wechselwirkungen dieser drei Staatsgewalten relativ klar bestimmt werden. Betrachtet man jedoch die Prüfungsgewalt, stellt man fest, dass sie hauptsächlich für die Durchsetzung der Prüfungsgesetze verantwortlich ist, d.h. dass die Prüfungsgewalt eigentlich vollziehende Gewalt ist. Dies wird unweigerlich eine Frage aufwerfen, wie eine solche unabhängige vollziehende Gewalt mit den anderen Gewalten interagiert.

3.1 Verhältnis der Prüfungsgewalt zur Exekutive

Bezüglich dieser Fragestellung soll zunächst das Verhältnis der Prüfungs-Yuan zum Exekutiv-Yuan betrachtet werden. Gem. Art. 86 zählen die Beamtenprüfungen und die Auswahl von Kandidaten für die Verwaltung, aber auch die Staatsprüfungen für andere Berufe zur Zuständigkeit des Prüfungs-Yuan. Sinn und Zweck der Zuständigkeit des Prüfungs-Yuan für die Prüfungen für einige Fachberufe wie Ärzte, Anwälte oder Buchhalter liegen darin, dass die Ausübung dieser Berufe große Bedeutung für das Gemeinwohl hat, sodass die entsprechenden Prüfungen von der verfassungsrechtlich verankerten Prüfungs-Yuan durchgeführt werden sollen, um die fachliche Qualität und Professionalität dieser Berufe zu sichern.

Art. 86 der Verfassung beschreibt zugleich den Kompetenzkern der Prüfungs-Yuan. Solange Verwaltungsangelegenheiten in diesen Bereichen angesiedelt sind, haben andere Verwaltungseinheiten kein Recht, sich einzumischen. Beispielsweise dürfen andere Behörden Personal für den Staatsdienst weder auswählen noch einstellen. Andere Behörden dürfen auch keine Staatsprüfungen durchführen.

3.2 Verhältnis der Prüfungsgewalt zur Legislative

Obgleich die Prüfungsgewalt durch die Verfassung ausdrücklich garantiert ist, verfügt sie über keine eigene Gesetzgebungsbefugnis. Die Gesetzgebungskompetenz liegt vielmehr auch im Bereich der Prüfungsgeschäfte beim Parlament. Gemäß Art. 87 der Verfassung ist die Prüfungs-Yuan aber berechtigt, in das Parlament Gesetzesvorschläge einzubringen. Zudem darf die Prüfungs-Yuan auf parlamentsgesetzlicher Grundlage Rechtsverordnungen erlassen.

In der Praxis erlässt der parlamentarische Gesetzgeber Rahmengesetze. Die Einzelregelungen werden dann durch Verordnungen der Prüfungs-Yuan geregelt. Zum Beispiel hat die Legislativ-Yuan das „Gesetz über die Prüfung des öffentlichen Dienstes“ (GPdÖD) erlassen, das nur einige grundlegende Dinge über die Einstellungsprüfung von Beamten geregelt hat. In Bezug auf die Einzelheiten, wie die Altersgrenze für die Teilnahme an Prüfungen, Prüfungsstufe,² Prüfungsfächer, Prüfungsqualifikationen der Teilfächer, Prüfungsmethoden, Berechnung der Ergebnisse usw., ermächtigt Art. 7 Abs. 1 und 2 GPdÖD die Prüfung-Yuan zur Regulierung durch Rechtsverordnung.

Ähnlich wie Art. 80 Abs. 1 GG verlangt auch die taiwanesische Verfassung, dass die parlamentsgesetzliche Ermächtigungsnorm den Inhalt, Zweck und Umfang der Ermächtigung ausdrücklich vorschreiben muss. Aufgrund des verfassungsrechtlichen Status der Prüfung-Yuan sind jedoch die Bestimmtheitsanforderungen bei einer Verordnungsermächtigung zugunsten der Prüfungsgewalt deutlich geringer als bei anderen Verwaltungseinheiten. Daher ist es in diesem Fall nicht erforderlich, den Zweck, Inhalt und Umfang der Ermächtigung im Einzelnen präzise festzulegen. Vielmehr kommt der Prüfungsgewalt eine umfangreiche Gestaltungsfreiheit beim Erlass von Verordnung zu. In der rechtswissenschaftlichen Lehre wird dieser Gestaltungsspielraum der Prüfungsgewalt auch als „Prüfungsvorbehalt“ bezeichnet.

3.3 Verhältnis der Prüfungsgewalt zur Judikative

Dieser Prüfungsvorbehalt wirkt sich auch im Verhältnis der Prüfungsgewalt zur Judikative aus, und zwar in Form einer verringerten gerichtlichen Kontrolldichte.

Das betrifft zum einen die verfassungsgerichtliche Kontrolle. In der Interpretation Nr. 682 der Justiz-Yuan³ wurde darauf hingewiesen, dass der Zweck der Verankerung der Prüfung-Yuan als Staatsgewalt darin besteht, ein faires und unparteiisches Prüfungssystem zu etablieren. Betreffen die von der Prüfung-Yuan durch Verordnung erlassenen Vorschriften die Qualifikationen zum Ablegen von Prüfungen oder die Prüfungsmethoden, stehe ihnen ein Achtungsanspruch zu, den die übrigen Staatsgewalten im Rahmen der Gewaltenteilung respektieren müssen. Diese Achtung schuldet auch der Justiz-Yuan.

Die Unabhängigkeit der Prüfungsgewalt und der Prüfungsvorbehalt bewirken zum anderen eine verringerte Kontrolldichte der Verwaltungsgerichte. In der Interpretation Nr. 319 der Justiz-Yuan heißt es, dass die Benotung von Prüfungsleistungen eine personenbezogene Verwaltungsentscheidung mit einem verwaltungsrechtlichen Beurteilungsspielraum ist. Deshalb dürfen Bewertungen der Prüfer nicht durch die Verwaltungsgerichte beanstandet oder gar durch eigene gerichtliche Bewertungen ersetzt werden, es sei denn, die Prüfungsbewertung sei offensichtlich fehlerhaft.

- 2 Die Einstellungsprüfungen für den öffentlichen Dienst in Taiwan sind in drei Stufen mit unterschiedlich hohem Anforderungsniveau unterteilt. Wer die Prüfungen mit dem höchsten Niveau erfolgreich besteht, erhält Zugang zu hochwertigen Tätigkeiten an höheren Verwaltungsbehörden mit höheren Gehältern. Die Absolventen der sog. allgemeinen Prüfungen und der sog. primären Prüfungen berechtigen zu entsprechend weniger qualifizierten Tätigkeiten.
- 3 Die Interpretationen der Justiz-Yuan wirken ähnlich wie die Urteile des Bundesverfassungsgerichts in Deutschland. Gem. Art. 78 der taiwanesischen Verfassung ist die Justiz-Yuan berechtigt, Gesetze und Verordnungen zu interpretieren. In Taiwan werden die Verfassungsstreitigkeiten nicht in der Weise eines Urteils entschieden, sondern als eine abstrakte rechtliche Frage, die von der Justiz-Yuan analysiert und beantwortet wird.

4 Offene Fragen

Wenn bei einer staatlichen Organisation deren Unabhängigkeit so überbetont wird wie dies bei der Prüfungs-Yuan der Fall ist, werden die demokratische Rechenschaftspflicht und der verfassungsrechtliche Grundrechtsschutz geschwächt. Die Auswirkungen der besonderen institutionellen Konstruktion der Prüfungsgewalt werden im Folgenden skizziert.

4.1 Unzureichender Schutz der Grundrechte

Art. 15 der Verfassung gewährleistet die Berufsfreiheit, d.h. die freie Wahl des Berufs. Darüber hinaus garantiert Art. 18 das Recht zur Teilnahme an Prüfungen einschließlich der Staatsexamina und den chancengleichen Zugang zum öffentlichen Dienst. Werden Staatsprüfungen zu Hindernissen für Berufswege, werden die Vorschriften,⁴ welche die Prüfungsqualifikation und Kriterien für das Bestehen einer Prüfung festlegen, zu einem Eingriff in die Berufsfreiheit. Staatsprüfungen gehören zu den subjektiven Berufswahlbeschränkungen, weil die Kriterien für das Bestehen eines Staatsexamens normalerweise von den persönlichen Eigenschaften, Fähigkeiten und Leistungen abhängen. Nach der sog. drei Stufenlehre sind diese Beschränkungen nur zum Schutze überragender Gemeinschaftsgüter und verhältnismäßig zulässig.

Wie oben dargestellt, hat das Verfassungsgericht jedoch mit Blick auf die verfassungsrechtliche Stellung der Prüfungs-Yuan dieser einen weitreichenden Gestaltungsspielraum beim Erlass prüfungsbezogener Rechtsverordnungen anerkannt und den verfassungsgerichtlichen Kontrollumfang sehr reduziert. Dies hat dazu geführt, dass das Verfassungsgericht die von der Prüfungs-Yuan erlassenen Prüfungsordnungen zumeist als verfassungsgemäß anerkannt hat, sodass die Berufsfreiheit der Prüflinge im Ergebnis nur unzureichend geschützt wird, wie an folgenden Beispielen erläutert werden soll:

In der Interpretation Nr. 682 der Justiz-Yuan nahm die Klägerin am Staatsexamen der Ärzte für chinesische Medizin teil, bestand die Prüfung aber nicht, weil sie die Bestehensgrenze eines Fachs, die durch die Prüfungsverordnung festgelegt wurde, nicht erreichte. Bei der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit dieser Verordnungsbestimmung hat das Verfassungsgericht eine sehr niedrige Kontrolldichte angenommen, weil es sich um eine Prüfungsangelegenheit im Kompetenzbereich der Prüfungs-Yuan handelte.

Das Gleiche geschah bei der Anerkennung der Prüfungsqualifikation der Zahnärzte in der Interpretation Nr. 750. Gemäß Art. 1 a der Durchführungsbestimmungen zum Ärztegesetz sind alle Absolventen der Zahnmedizin, die einen zahnmedizinischen Abschluss im Ausland erworben haben und eine genügende Anzahl von Stunden in einem Praktikum absolviert haben, berechtigt, das zahnärztliche Staatsexamen in Taiwan abzulegen. Einige Absolventen, die schon eine Praktikumsausbildung im Ausland absolviert haben, können jedoch nicht sofort nach ihrer Rückkehr nach Taiwan zum zahnärztlichen Staatsexamen antreten, da die Prüfungs-Yuan die Praktikumsausbildung in einigen Ländern nicht anerkennt. Dies hat zur Folge, dass sie ein weiteres Praktikum in Taiwan absolvieren müssen. In der Praxis gibt es aber zurzeit nur vereinzelte Praktikumsmöglichkeiten für ausländische zahnmedizinische Absolventen in Taiwan. Des-

4 Zur grundrechtlichen Dogmatik in Taiwan vgl. *Chan, Ch.-J.*, Staatliche Regulierung des konkurrentennützigen Netzzugangs im Bereich der Telekommunikation. Ein Beitrag zu verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Grundlagen und Grenzen staatlicher Wettbewerbsförderung in der Bundesrepublik Deutschland und in Taiwan, 2001, S. 248 ff.

halb müssen die meisten von ihnen zwei bis fünf Jahre warten, bevor sie die Gelegenheit für ein Praktikum erhalten. Die Anerkennungsordnung des zahnärztlichen Staatsexamens einschließlich Art. 1 a der Durchführungsbestimmungen zum Ärztegesetz greifen deshalb erheblich in die Berufsfreiheit ausländischer zahnmedizinischer Absolventen ein. Dennoch hat das Verfassungsgericht in der Interpretation Nr. 750 der Justiz-Yuan auf die fachlichen Kenntnisse und die Unabhängigkeit der Prüfungs-Yuan abgestellt und entschieden, dass Art. 1 a der Durchführungsbestimmungen zum Ärztegesetz mit den Grundsätzen des Gesetzesvorbehalts und der Verhältnismäßigkeit vereinbar waren.

Im Ergebnis wird der verfassungsgerichtliche Grundrechtsschutz vor der Prüfungsgewalt stark verringert. Dies war vom Verfassungsgeber so nicht intendiert.

4.2 Demokratiedefizit der Prüfungsgewalt

Unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation sollten organisatorische und personelle Entscheidungen in der vollziehenden Gewalt, insbesondere die Kriterien für die Einstellung von Personal, von der Exekutive selbst entschieden werden. Wie ein Bonmot des Verwaltungsrechts besagt, ist das Organisationsrecht das Hausgut der öffentlichen Verwaltung.⁵ Nur wenn die Exekutive selbst über ihr Personal entscheiden kann, ist sie in der Lage, die politische Verantwortung für das Handeln der untergeordneten Behördenebenen zu übernehmen, um das Verfassungsgebot der Rechenschaftspflicht der Exekutive gegenüber dem Parlament zu erfüllen.

Die Unabhängigkeit der Prüfungsgewalt verringert die demokratische Legitimation der Exekutive, weil die Durchführung der Einstellungsprüfungen nur unzureichend durch das Parlament beaufsichtigt werden kann. Obwohl sich die Amtszeit der Präsidenten und der Ausschussmitglieder der Prüfung-Yuan mit der des taiwanesischen Präsidenten überschneidet und sie vom Präsidenten nominiert und mit Zustimmung des Legislativ-Yuan ernannt werden, sind sie dem Parlament gegenüber nicht unmittelbar rechenschaftspflichtig, sodass die demokratische Legitimation von Entscheidungen über Prüfungsangelegenheiten recht schwach ist. So besteht der Verdacht des Demokratiedefizits.

4.3 Auswirkungen auf die vollziehende Gewalt

Aus Sicht des Personalmanagements sowie des Reformkonzepts „Gute Verwaltung“ bemisst sich die Qualität von Verwaltungsleistungen nach deren Effizienz und Bürgernähe. Die Voraussetzungen von guten Dienstleistungen hängen eng mit der Eignung der Beamten zusammen. Die größte nachteilige Auswirkung der Prüfungsgewalt auf die Exekutive besteht darin, dass es der Verwaltung verwehrt wird, das eigene Personal auszuwählen. Sie ist auch nicht in der Lage, über die Einstellungskriterien selbst zu entscheiden. Wenn jedoch die Einstellungskriterien nicht mit den tatsächlichen Stellenanforderungen übereinstimmen, führt dies dazu, dass die Beamten zwar die Prüfung bestehen und eingestellt werden, aber nicht über ausreichende fachliche Fähigkeiten verfügen, um den Stellenanforderungen gerecht zu werden.

Um den Mangel an bedarfsgerecht qualifiziertem Personal auszugleichen, haben die Behörden in den letzten Jahren zusätzlich zu den Beamten vielfach Arbeitskräfte auf privatvertragli-

5 Vgl. Lin, M.-Ch., Verfassungsreform und Beamtentum, in: ders., Beamtenrecht, 2000, S. 3 ff.

cher Basis eingestellt, um die steigenden Arbeitsbelastungen zu bewältigen. Dies führt zu einer ungleichmäßigen Arbeitsverteilung innerhalb der Behörden. Die durch Prüfungen eingestellten Beamten sind nicht in der Lage, alle Aufgaben zu erfüllen, werden jedoch durch verschiedene Rechte geschützt. Das Vertragspersonal unterfällt dem allgemeinen Arbeitsrecht und genießt nicht den Schutz und die Rechte von Beamten, muss aber die Hauptarbeitslast tragen.

In der Konsequenz verteidigt die Unabhängigkeit der Prüfungsgewalt formal die Fairness bei der Einstellung, bewirkt aber einen Mangel an geeigneten Arbeitskräften in der Verwaltung und sorgt für eine unfaire Arbeitsbelastung von Beamten einerseits und privatrechtlichen Arbeitnehmern andererseits.

4.4 Auswirkungen auf die Selbstverwaltung der Universitäten

Taiwan führt seit 2005 die Evaluierung von Universitäten und Hochschulen durch und verwendet die Beschäftigungsquote und den Karrierestatus von Hochschulabsolventen als eines der Bewertungskriterien für den Erfolg des Hochschulbetriebs. Dies wirkt sich indirekt auf die Ausrichtung der Universitäten und die Lehrinhalte der Hochschulbildung aus.⁶ Im System der von Prüfung-Yuan dominierten Staatsprüfungen haben einige Universitäten und Hochschulen, die spezialisiertes berufliches und technisches Personal ausbilden, im Laufe der Zeit das Staatsexamen als Lehrorientierung übernommen und dabei die Kernaufgabe der universitären Ausbildung, d. h. die Kultivierung von hochqualifizierten Forschungstalenten und die Entwicklung von beruflichem Wissen und Fähigkeiten, vernachlässigt. Einige Universitäten legen sogar die Prüfungsinhalte der Staatsprüfungen als ihre Lehrziele fest und greifen damit faktisch in die verfassungsmäßig garantierte akademische Freiheit der Universitätsprofessoren und Dozenten ein.

Die Prüfungs-Yuan greift zwar nicht direkt in den Betrieb der Universitäten ein, übt aber mittelbar einen starken Einfluss auf die Hochschulbildung in Taiwan aus und verkürzt so faktisch die universitäre Selbstverwaltung.

5 Fazit

Obwohl die taiwanische Verfassung die Prüfungsgewalt zu einer eigenständigen Verfassungsgewalt erhebt, bestehen nach wie vor Zweifel, ob eine solche Institution den Anforderungen der Gewaltenteilung, den Geboten des Grundrechtsschutzes und den Demokratieprinzipien entspricht. In der verfassungsrechtlichen Literatur wird häufig argumentiert, dass es notwendig ist, die Prüfungsbehörde abzuschaffen, sowohl im Hinblick auf die demokratische Legitimität als auch auf die Effizienz. Einige Literaturstimmen meinen sogar, dass die Prüfung-Yuan eigentlich nicht in der Lage sei, ihre Unabhängigkeit im Sinne der Gewaltenteilung zu bewahren. Selbst wenn die Prüfungsgewalt als eigenständige Staatsgewalt erhalten werden sollte, muss vor dem Hintergrund der Entwicklungsziele der taiwanesischen Verfassung und der bürokratischen Kultur eingehender geprüft werden, ob es Optionen für eine Reform der Prüfung-Yuan auf organisatorischer und funktionaler Ebene gibt. In welche Richtung sich die Verfassungsdisкусion zur taiwanesischen Prüfungsgewalt entwickelt, bleibt abzuwarten.

⁶ Siehe im Vergleich dazu zur Situation in Deutschland Ziekow, J., Die juristischen Staatsprüfungen in Deutschland, Elite des Staates 2009, S. 193 ff.

*Verf.: Prof. Dr. Chen-Jung Chan, National Chengchi University, Taipeh, Taiwan, E-Mail: chjuchan@g.nccu.edu.tw;
Chih-Yu Chen, Doktorand, derzeit Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main.*