

## BERICHTE / REPORTS

### Der Aufbau der Gerichtsbarkeit in Taiwan

Von *Zhuo-Ning Su*, Taipeh\*

#### I. Einleitung

Die Republik China, gegründet im Jahre 1912 auf dem Festland Chinas, ist die erste demokratische Republik Asiens. Kraft einer verfassungsgebenden Volksversammlung hat sie sich eine gewaltenteilende Verfassung gegeben, die seit 1947 in Kraft ist. Nach dem Bürgerkrieg zwischen der herrschenden Partei Kuomintang und den kommunistischen Kräften geleitet von Mao Zedong hat sich die nationalistische Regierung auf die Insel Taiwan zurückgezogen. Seitdem ist das Regime der Republik China (im Folgenden "Taiwan") in aller praktischen Hinsicht von dem der Volksrepublik China getrennt.

Die auf Grundsätzen der Freiheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit beruhende Verfassung gilt weiter in Taiwan und ein eigenständiges Justizsystem ist dementsprechend entstanden. Im Folgenden wird der Aufbau der Gerichtsbarkeit in Taiwan in einzelnen Abschnitten geschildert, anschließend wird ein Vergleich mit dem deutschen System vorgestellt.

#### II. Der Justiz-Yuan als Verfassungsorgan

Kapitel VII, von Art. 77 bis Art. 82, der Verfassung der Republik China (im Folgenden kurz die Verfassung genannt) ist der Rechtsprechung gewidmet. Auf der Spitze dieser Gewalt steht das Verfassungsorgan des Justiz-Yuan<sup>1</sup>. Als das einzige Verfassungsorgan der Rechtsprechungsgewalt ist der Justiz-Yuan in vielen Hinsichten eine spezielle Institution. Er stellt ein gemeinsames Dach für das gesamte Gebilde der Gerichtsbarkeit in Taiwan dar, aber ob er selbst zu dieser Gerichtsbarkeit gehören, oder ein reines Justizverwaltungsorgan sein sollte, oder eher, ob er gleichzeitig beide Funktionen tragen sollte, diese Fragen sind seit Jahren umstritten. Dabei relativ unbestritten ist die Tatsache, dass eine Verfassungsgerichtsbarkeit in Taiwan vom Justiz-Yuan mitgetragen wird. Die spezifische Ausgestaltung dieser Verfassungsgerichtsbarkeit wird im dritten Abschnitt dieses Beitrags dargestellt.

\* *Zhuo-Ning Su*, Studium der Rechtswissenschaften in Taipeh und Berlin. Assistent Editor der Chinesischen (Taiwan) Gesellschaft für Internationales Recht. Derzeit tätig als Rechtsanwalt in Taipeh. E-mail: zhuoning@gmail.com

<sup>1</sup> Unter der Verfassung von Taiwan wird die Staatsgewalt fünfach geteilt, neben den üblichen Gewalten: Exekutive, Legislative, Judikative gibt es noch die Gewalten der Kontrolle und der Prüfung. Die höchsten Verfassungsorgane dieser fünf Staatsgewalten sind alle mit "Yuan" benannt.

## *1. Organisation und Kompetenzen des Justiz-Yuan*

Gemäß Artikel 77 der Verfassung ist der Justiz-Yuan das oberste Organ der Judikative, er ist zuständig für die Gerichtsverhandlung in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen sowie die Disziplinarstrafen von Beamten. In dem anschließenden Artikel ist geregelt, dass der Justiz-Yuan die Verfassung auslegt und die Kompetenz hat, Gesetze und Verordnungen vereinheitlichend auszulegen.

Eine Betrachtung der Organisation des Justiz-Yuan macht deutlich, dass seinen Kern die Hohen Richter bilden. Ergänzungartikel Nr. 5<sup>2</sup> der Verfassung bestimmt, dass der Justiz-Yuan 15 Hohe Richter umfasst, darunter übt einer die Funktion des Präsidenten und einer die des Vizepräsidenten aus. Für die Ausübung ihrer Kompetenzen treffen sich die Hohen Richter zusammen auf einem Plenum oder gegebenenfalls bilden sie den Verfassungssenat. Jedoch trifft allein der Präsident alle wichtigen justizpolitischen sowie -verwaltungsrechtlichen Entscheidungen, einschließlich Gesetzentwürfe im Rahmen der Justizfunktionen sowie betreffend den Jahreshaushaltsplan der Justiz, der dem Parlament vorzulegen ist. Neben den Hohen Richtern ist ein Generalsekretär am Justiz-Yuan angestellt, der Aufsicht über zahlreiche Fachabteilungen führt. Den dritten Block des Organisationsgebilde des Justiz-Yuan stellen die Fachgerichtsbarkeiten dar. Alle Gerichte sämtlicher Gerichtszweige auf allen Instanzen sind einheitlich dem Justiz-Yuan und keinem anderen Fachministerium der Exekutive untergeordnet<sup>3</sup>. Schließlich ist parallel zu den Fachgerichtsbarkeiten die Disziplinarkommission für Beamte eingerichtet. Mit dieser Struktur und seinem Status als Verfassungsorgan nimmt der Justiz-Yuan das Monopol der Justizverwaltungshoheit, Disziplinarhoheit bezüglich der Beamten sowie der verbindlichen Verfassungsauslegung in Anspruch.

## *2. Justizverwaltungsorgan oder Rechtsprechungsorgan?*

Fraglich bei der Natur des Justiz-Yuan ist aber, ob er neben den obengenannten Zuständigkeiten auch die Tätigkeiten eines Gerichts wahrnehmen sollte. Trotz der Bezeichnung als "das oberste Organ der Judikative" ist es unklar, ob der Justiz-Yuan überhaupt ein Spruchkörper im Sinne eines Gerichtshofes ist. Dass er seit Geltungsbeginn der Verfassung keine Oberinstanz über den obersten Gerichtshöfen der einzelnen Gerichtszweigen darstellt, spricht eher dafür, dass er außerhalb der Verfassungsgerichtsbarkeit ausschließlich die Rolle des Justizverwaltungsorgans spielt.

<sup>2</sup> Eine Verfassungsänderung in Taiwan erfolgt nicht durch die Änderung des Wortlauts des ursprünglichen Verfassungstextes, sondern durch die Einfügung von Ergänzungartikeln, die etwa vergleichbar sind mit den Amendments der US-amerikanischen Constitution. Seit 1991 gab es sieben Verfassungsänderungen zu der taiwanesischen Verfassung, mit insgesamt zwölf Ergänzungartikeln.

<sup>3</sup> Die Staatsanwaltschaft ist dem Justizministerium untergeordnet.

### a. Wortlaut der Verfassungs- und Gesetzesvorschriften

Nach Art. 77 der Verfassung ist der Justiz-Yuan für die Gerichtsverhandlung in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen sowie die Disziplinarstrafen von Beamten zuständig. Der Wortlaut deutet darauf hin, dass der Justiz-Yuan nicht nur ein Aufsichtsorgan ist, sondern auch gerichtliche Kontrolle ausübt<sup>4</sup>. Zugleich behält dieser Satz aber auch eine bestimmte Flexibilität, die eine alternative Interpretation zulässt, nämlich dass der Justiz-Yuan für die Justizverwaltung in Bezug auf die Gerichtsverhandlung in den genannten Feldern und nicht für die Verhandlung selbst zuständig ist<sup>5</sup>. Weiterhin beauftragt die Verfassung mit Art. 82 den Gesetzgeber, „die Organisation des Justiz-Yuan und der Gerichte aller Instanzen“ durch Gesetz festzulegen. Aufgrund dieser Gegenüberstellung vom Justiz-Yuan und den Gerichten aller Instanzen wird auch argumentiert, dass der Erstere logischerweise nicht zu den Letzteren gehört, sondern ein externes Organ darstellt.

Wenn man das kraft diesem Auftrag zustande gekommene Gesetz über die Organisation des Justiz-Yuan (im weiteren OGJY) betrachtet, ist in dessen § 7 festgeschrieben, dass der Justiz-Yuan Gerichte aller Instanzen, das Verwaltungsgericht und die Disziplinarkommission für Beamte errichtet und dass deren Organisation separat durch Gesetze zu regeln ist. Dadurch wird auch der Eindruck erweckt, dass die Gerichte untergeordnete und getrennte Einheiten von dem Justiz-Yuan sind und dass der Justiz-Yuan keine eigene Gerichtsinstanz bildet. In dem gleichen Gesetz werden auch die Zuständigkeiten von den Abteilungen des Justiz-Yuan geregelt. Diesen Paragraphen ist lediglich zu entnehmen, dass die Abteilungen für die Verwaltungsangelegenheiten bezüglich ihrer jeweiligen Gerichtsbarkeiten zuständig sind und nicht für die konkrete Verhandlung oder die Überprüfung der Materialien<sup>6</sup>.

### b. Auslegung Nr. 530 der Hohen Richter

In der fehlenden Gerichtsfunktion sah man Reformbedarf beim Justiz-Yuan in der letzten Welle der Justizreform. Um den Doppelstatus des Justiz-Yuan als oberstes Justizverwaltungsorgan und als oberster Gerichtshof sicherzustellen, haben die Hohen Richter im Jahr 2001 Auslegung Nr. 530 verkündet, in der sie hauptsächlich anhand der historischen Auslegungsmethode zu dem Schluss gelangt sind, dass der Verfassungsgeber mit Art. 77 darauf

<sup>4</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Entstehungsgeschichte und historischen Hintergründe dieses Artikels sowie relevanter Gesetzesbestimmungen, siehe *Lee, Chien-Liang*, Die Verfassungsgerichtsbarkeit und Grundrechtsentwicklung in Taiwan (1949-1999) im Vergleich mit Deutschland, in: Christian Starck (Hrsg.): Staat und Individuum im Kultur- und Rechtsvergleich- Deutsch-taiwanesisches Kolloquium vom 8. bis 10. Juli an der Georg-August-Universität Göttingen, S. 137ff.

<sup>5</sup> *Yeong-Chin Su*, Ein falsches Beispiel der Verfassungsauslegungsmethode- Auslegung Nr. 530, die beiläufig das ganze Justizsystem geändert hat, in *ders.*, Konsstitutionalismus des neuen Jahrhunderts), 2002, S.369ff. .

<sup>6</sup> §12 lit.1 OGJY Die Abteilung für Zivilsachen ist zuständig für die Verwaltungsangelegenheiten bezüglich des Zivilprozesses. §13 lit.1 OGJY Die Abteilung für Strafsachen ist zuständig für die Verwaltungsangelegenheiten bezüglich des Strafprozesses etc.

abziele, den Justiz-Yuan als den einzigen obersten Rechtsprechungskörper im Sinne eines Gerichtshofes zu etablieren. Der oberste Gerichtshof, das Oberste Verwaltungsgericht und die Disziplinarkommission für Beamte sollten dementsprechend als Fachkammer in den Justiz-Yuan einbezogen werden. Das geltende OGJY sorgte aber dafür, dass die obengenannten Körperschaften als eigenständige Gerichte oder gerichtsähnliche Körperschaften weiterhin bestehen bleiben und die jeweiligen Gerichtsbarkeiten bei ihnen enden statt einheitlich bei dem Justiz-Yuan. Dies sei unvereinbar mit dem Wortlaut der Verfassung und dem Zweck des Art. 77. Daher erklärten die Hohen Richter das OGJY sowie die Organisationsgesetze der allgemeinen Gerichtsbarkeit (OGG), der Verwaltungsgerichtsbarkeit (OGVG) und der Disziplinarkommission für Beamte (OGDB) als mit dem Ziel des Verfassungsgebers unvereinbar. Der Gesetzgeber müsse notwendige Änderungen zu allen oben genannten Organisationsgesetzen innerhalb von zwei Jahren durchführen.

Diese Auslegung ist kontrovers und im akademischen Bereich unterschiedlich bewertet. Die Hauptargumentation gegen diese Auslegung verläuft von der Missachtung des Auslegungsumfangs<sup>7</sup>, indem die Hohen Richter über den ursprünglichen Auslegungsantrag hinaus in die Natur und den Reformbedarf des Justiz-Yuan eingreifen, über die fehlerhafte Anwendung der historischen Auslegung<sup>8</sup>, bis zur systematisch nicht idealen Entscheidung für den Zusammenschluss von Justizverwaltung und Verhandlungstätigkeiten<sup>9</sup>. In der Tat hat diese Auslegung keine systematische Veränderung verwirklicht, da die von den Hohen Richtern verlangten Gesetzesänderungen bis heute nicht vorgenommen sind<sup>10</sup>.

Somit bleibt der Justiz-Yuan außerhalb der Ausübung der Verfassungsgerichtsbarkeit durch die Hohen Richter allein ein Organ der Justizverwaltung.

### **III. Die Verfassungsgerichtsbarkeit**

Rein formell betrachtet verfügt Taiwan nicht über eine eigenständige Verfassungsgerichtsbarkeit, weil es ein förmliches Verfassungsgericht gar nicht gibt. Jedoch sind der Institution des Justiz-Yuan bzw. den Hohen Richtern am Justiz-Yuan durch Verfassung und Ergänzungsartikel verschiedene Befugnisse verliehen, die materiellrechtlich denjenigen eines Verfassungsgerichts bzw. der Verfassungsrichter gleichgestellt werden können. Im Folgenden wird diese Institution in ihren Einzelheiten vorgestellt.

<sup>7</sup> Ai-er Chen, 530, Das Verhältnis zwischen Verfassungsmäßigkeitsprüfung und Justizpolitik-Bewertung der Auslegung Nr. 530 der Hohen Richter aus prozessrechtlichen Gesichtspunkten, in Gedenkschrift für Chi-Bin Fa.

<sup>8</sup> Su, aaO., Fn. 5. 374-379.

<sup>9</sup> Yeong-Chin Su, Der Entwicklungstrend der Justizverwaltung- zum Spannungsverhältnis zwischen Unabhängigkeit des Gerichts und Justizleistungspflicht des Staates, in Gedenkschrift für Professor Chi-Bin Fa.

<sup>10</sup> Zu Rechtsfolgen und Bindungswirkung der Auslegungen der Hohen Richter, siehe unten im Abschnitt III 3.

### *1. Entscheidungsgremien und Besetzung der Hohen Richter*

Die Organisation und das Verfahren der Hohen Richter werden im Gesetz über das Verhandlungsverfahren der Hohen Richter am Justiz-Yuan, im Folgenden VGHR genannt) geregelt. Gemäß §2 VGHR bilden die Hohen Richter je nach Anlass zwei unterschiedliche Entscheidungsgremien- das Plenum der Hohen Richter, wenn es um Auslegung von Verfassungszweifeln geht, oder den Verfassungssenat, wenn es um Urteile zu konkreten verfassungswidrigen Akten geht. Der Wortsinn des “Plenums” der Hohen Richter ist ambivalent und seine rechtliche Stellung nicht eindeutig vorgeschrieben. Wobei unmittelbar aus der Bezeichnung zu erkennen ist, dass die Hohen Richter sich bei solchen Fällen in gemeinsamer Sitzung befinden, um ihre Entscheidung zu treffen, ist ein “Plenum” von seinem Wortsinn her nicht dasselbe wie ein “Gericht”, ebenso wenig wie ein “Hoher Richter” dasselbe wie ein “Richter” ist oder eine “Auslegung” dasselbe wie eine “Entscheidung”<sup>11</sup>. Das durch Verfassungsänderung hinzugefügte zweite Entscheidungsgremium “Verfassungssenat” hat die gewöhnlich verwendete Bezeichnung der Gerichtsorganisation angenommen, was offensichtlich dem Ziel der Justizreform, dem Justiz-Yuan die Funktion eines Gerichts zuzufügen, entspricht.

Die Ernennung der 15 Hohen Richter erfolgt durch den Vorschlag des Staatspräsidenten und die Zustimmung des Legislativ-Yuan (Parlament). Die Amtszeit der Hohen Richter beträgt acht Jahre und eine Wiederwahl ist ausgeschlossen<sup>12</sup>. Nach §4 Abs. 1 OGJY müssen die Hohen Richter eine der folgenden Qualifikationen aufweisen:

- (1) Richter am Obersten Gerichtshof mit herausragenden Leistungen, wobei die Dienstzeit an selbigem Gericht mehr als 10 Jahre betragen muss;
- (2) Parlamentsabgeordneter mit besonderen Leistungen, wobei die Dienstzeit als Abgeordneter mehr als 9 Jahre betragen muss<sup>13</sup>;
- (3) Professor an einer rechtswissenschaftlichen Fakultät, welcher Kernfächer unterrichtet und eine Lehrtätigkeit über 10 Jahren ausgeübt hat;
- (4) Richter an einem internationalen Gericht oder Verfasser führender Publikationen auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts oder der Rechtsvergleichung;

<sup>11</sup> Der chinesische Wortlaut kann im Deutschen mit diversen Begriffen übersetzt werden- Sitzung, Versammlung, Konferenz, Plenum etc. Für weitere Erläuterungen zur rechtlichen Stellung des Plenums der Hohen Richter und die Bindungswirkung ihrer Auslegungen, siehe *Feng-Zhi Peng*, Die allgemeine Bindungswirkung der Auslegungen der Hohen Richter, in: Werner Heun/Christian Starck (Hrsg.): Verfassungsgerichtsbarkeit im Rechtsvergleich- Drittes deutsch-taiwanesisches Kolloquium vom 2.-3. Oktober 2006 an der Georg-August-Universität Göttingen, S.175-202.

<sup>12</sup> Für eine detaillierte Darstellung der Änderungsgeschichte des Ernennungsverfahrens für die Hohen Richter und ihre Bedeutung für die Demokratie Taiwans, siehe *Yueh-Sheng Weng*, Auf dem Weg zu einer ausgereiften Verfassungsgerichtsbarkeit- Neue Entwicklungen der Verfassungsgerichtsbarkeit in der Republik China (Taiwan) zu Anfang des 21. Jahrhunderts, in: Die Ordnung der Freiheit: Festschrift für Christian Starck zum siebzigsten Geburtstag, S. 1055ff.

<sup>13</sup> Diese Qualifikationsklausel wird kritisch bewertet und wurde nie als Grund zur Wahl eines Hohen Richters angewandt.

(5) Herausragende Persönlichkeit der Rechtswissenschaft mit Publikationen und politischen Erfahrungen.

Somit ist die Qualifikation und berufliche Erfahrung als Richter nicht eine zwangsläufige Voraussetzung für das Amt des Hohen Richters. Im Gegenteil regelt dasselbe Gesetz, dass innerhalb der Gesamtheit der Hohen Richter der Anteil der Vertreter aus jeder der obigen Kategorien ein Drittel nicht überschreiten soll. Unter den amtierenden Hohen Richtern kommen gleich sieben, knapp die Hälfte, aus dem akademischen Arbeitsfeld<sup>14</sup>.

## 2. Kompetenzen der Hohen Richter

Kraft Verfassung entscheiden die Hohen Richter am Justiz-Yuan<sup>15</sup>

- über die Auslegung der Verfassung;
- über die vereinheitlichende Auslegung von Gesetzen und Verordnungen;
- über die Verfassungswidrigkeit von Parteien;
- über Klagen des Legislativ-Yuan gegen den Staatspräsidenten oder den Vize-Staatspräsidenten.

Die Hohen Richter tagen im Plenum, wenn sie die zwei Auslegungskompetenzen, die ihnen seit der Verfassungsgebung verliehen sind, ausüben, wobei sie den Verfassungssenat bilden, wenn sie im Rahmen der letzteren zwei Anlässe, die jeweils im Jahre 1992 und 2005 durch Verfassungsänderungen relativ neu hinzugefügt worden sind, entscheiden. Bisher haben die Hohen Richter noch nie die Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei erklärt oder einen Impeachment-Antrag gegen den Staatspräsidenten verhandelt. Dagegen haben sie von ihren Auslegungskompetenzen umfänglich Gebrauch gemacht<sup>16</sup>. Im Folgenden werden die Einzelheiten der obengenannten Kompetenzen dargestellt und gezeigt, wie sich die Hohen Richter dadurch mit Verfassungsrichtern vergleichen lassen.

### a. Verfassungsauslegung

Die Verfassung hat an mehreren Stellen bestimmt, dass der Justiz-Yuan bzw. die Hohen Richter die Verfassung auslegt bzw. auslegen, aber das „Wie“ ist nicht im Verfassungstext zu finden. Erst durch die gesetzlichen Bestimmungen, die auf Grundlage der Ermächtigungen in der Verfassung erfassen worden sind, werden der Anlass zur Verfassungsauslegung, der Gegenstand und das Verfahren der Verfassungsauslegung konkretisiert.

Um ihrem Status als Rechtsprechungsorgan gerecht zu werden, kann ein Verfahren vor den Hohen Richtern ausschließlich über Anträge eingeleitet werden. Die Hohen Richter haben kein Initiativrecht, Sachermittlungen einzuleiten. Gemäß §5 VGHR kann ein Antrag auf Verfassungsauslegung gestellt werden von: (1) zentralen oder lokalen Behörden;

<sup>14</sup> Für eine ausführliche Analyse der Hintergründe der Hohen Richter siehe Weng, Fn. 10, S. 1061ff.

<sup>15</sup> Art. 78, 171 Abs. 2, 173, Ergänzungsartikel 5 Abs. 4 der Verfassung.

<sup>16</sup> Bis zum 22.02.2010 haben die Hohen Richter 672 Verfassungsauslegungen verkündet.

(2) Bürgern bzw. juristischen Personen; (3) mindestens einem Drittel der Parlamentsabgeordneten und (4) Richtern, unter unterschiedlichen Voraussetzungen und in unterschiedlichen Verfahren. Zusammengefasst gibt es drei Konstellationen von Verfahrensarten der Verfassungsauslegung vor den Hohen Richtern, nämlich: (1) Anträge zu Auslegungsverfahren über verfassungsrechtliche Zweifel, die von zentralen oder lokalen Behörden oder von mindestens einem Drittel der Abgeordneten gestellt werden können; (2) Anträge wegen verfassungsrechtlichen Streitigkeiten, die nur von zentralen oder lokalen Behörden gestellt werden können; (3) Anträge auf Normenkontrolle, die von Bürgern<sup>17</sup>, zentralen oder lokalen Behörden, von mindestens einem Drittel der Abgeordneten oder von Richtern gestellt werden können.

In Konstellation (1) geht es um die Aufklärung von Verfassungsbegriffen, ihren Inhalten und Reichweiten. Ein Beispiel dafür ist Auslegung Nr. 627 aus dem Jahr 2007, nach dem Antrag zur Auslegung der Reichweite der verfassungsrechtlichen Immunität des Staatspräsidenten vom damaligen Staatspräsidenten Shui-bien Chen, gegen den wegen Bestechungsverdacht von der Staatsanwaltschaft ermittelt wurde und dessen Frau als Mittäterin angeklagt wurde.<sup>18</sup> In Konstellation (2) geht es um die Aufklärung der Kompetenzverteilung zwischen Verfassungsorganen. Ausschlaggebendes Beispiel dafür ist Auslegung Nr. 520 aus dem Jahr 2001, beantragt von dem Exekutiv-Yuan, der wegen seiner Anti-Atomkraftwerk-Politik den vom Parlament (Legislativ-Yuan) beschlossenen Haushaltsplan zum Bau des vierten Atomkraftwerks nicht durchführte.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Das von Bürgern eingeleitete Normenkontrollverfahren wird manchmal als Verfassungsbeschwerde in eine getrennte Kategorie eingestuft. Siehe *Lee*, Fn. 4, S. 151-152.

<sup>18</sup> Nach strafrechtlichen Ermittlungen gegen ihn und seine Frau wegen Bestechung hat die Staatsanwaltschaft Frau Chen als Mittäterin angeklagt und in der Klageschrift angekündigt, die Anklage gegen Herrn Staatspräsident Chen wegen seiner verfassungsrechtlichen Immunität bis Ende seiner Amtszeit zu verschieben. Als amtierender Staatspräsident hat Herr Chen bei den Hohen Richtern beantragt, Art. 52 der Verfassung auszulegen und zu erklären, ob diese verfassungsrechtliche Prärogative eine unbefristete, materielle Immunität beinhaltet oder nur eine temporäre, verfahrensrechtliche. Ist der Staatspräsident von der Pflicht entlastet, als Zeuge aufzutreten und auszusagen? Dürfen strafprozessuale Zwangsmäßigkeiten dem Staatspräsidenten gegenüber durchgeführt werden? Ist die als Mittäter des Staatspräsidenten angeklagte Person (hier seine Ehefrau) auch von der Immunität gedeckt? Kann der Staatspräsident auf seine Immunität verzichten? Die englische Version des Volltextes dieser Auslegung ist aufrufbar unter [http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/en/p03\\_01.asp?expno=627](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/en/p03_01.asp?expno=627). Es gibt zahlreiche Aufsätze und akademische Auseinandersetzungen zu dieser Auslegung, unter anderem von *Chen Chun-wen*, S. 693-768 (Zur Immunität und dem State Secrets Privilege des Staatsoberhaupts, in *Fu-te Liao* (Hrsg.): Theorie und Praxis der Verfassungsauslegung, Band VI, S. 693-768.) Der Volltext dieses Aufsatzes (auf Chinesisch) ist aufrufbar unter <http://www.iias.sinica.edu.tw/upload/book/book08/ch13.swf>

<sup>19</sup> Im Jahr 2000 wurde durch die zum zweiten Mal durchgeführte Direktwahl des Staatspräsidenten die mehr als 50 Jahre herrschende Partei Kuomintang als Regierungspartei abgewählt. Die KMT behielt aber die Mehrheit im Parlament (Legislativ-Yuan). Aus diesen unterschiedlichen Mehrheitsverhältnissen in der Regierung und im Parlament sind viele Kompetenzstreitigkeiten entstanden, darunter der Fall des 4. Atomkraftwerks. Die Hohen Richter wurden dabei aufgerufen, die rechtliche Natur des von der Exekutive vorgeschlagenen und von der Legislative beschlossenen

In Konstellation (3) steht die Verfassungsmäßigkeitssprüfung von Gesetzen und Verordnungen im Mittelpunkt. Je nach dem, ob der Antrag aus Anlass eines Einzelfalls gestellt ist, kann hier noch zwischen abstrakter und konkreter Normenkontrolle unterschieden werden. Bei der abstrakten Normenkontrolle prüfen die Hohen Richter die Verfassungsmäßigkeit von Normen wie sie in der verfassungsrechtlichen Rechtsordnung bestehen. Die auszulegende Norm muss nicht schon durch die Behörden oder das Gericht angewandt geworden sein. Nach geltendem Recht kann ein Antrag auf abstrakte Normenkontrolle von den Behörden oder von mindestens einem Drittel der Abgeordneten gestellt werden. Beispiel für diese Fallgruppe ist Auslegung Nr. 603 aus dem Jahr 2005, als 85 Abgeordneten des Legislativ-Yuan Zweifel über die Verfassungsmäßigkeit einer Bestimmung des Personenstandsgesetzes hatten, wonach die Bürger beim Antrag auf Erstellung oder Erneuerung ihrer Personalausweise ihre Fingerabdrücke abgeben mussten.<sup>20</sup> Da die gesetzliche Zulässigkeitsvoraussetzung nur ein Drittel der Abgeordneten verlangt, ist diese Konstruktion der Antragsberechtigung als ein Mechanismus des Minderheitsschutzes im Parlament vorgesehen, die zumal die nicht-demokratische Eigenschaft der Rechtsprechungsgewalt zeigt.

Die zweite Variante in Konstellation (3) liegt vor, wenn Bürger oder Richter aufgrund ihrer Überzeugung von der Verfassungswidrigkeit einer im konkreten Fall angewandten Norm die Normenkontrolle beantragen. Gemeinsame Voraussetzung für den Antrag von Bürgern und von Richtern auf konkrete Normenkontrolle ist die Einzelfallbezogenheit. Der Bürger ist jedoch erst dann antragsbefugt, wenn er den ihm eröffneten Rechtsweg erschöpft hat, wohingegen Richter aller Instanzen antragsbefugt sind.<sup>21</sup> Ein Beispiel für diese Fallgruppe wäre Auslegung Nr. 631 aus dem Jahr 2007, beantragt von Bürgern, die zum Freiheitsentzug verurteilt wurden, zum Teil aufgrund von Beweismitteln, die durch Lauschangriffe von der Staatsanwaltschaft erlangt worden waren. Die Verurteilte sahen in § 5 Absatz 2 des Gesetzes zum Schutz und zur Kontrolle der Telekommunikation, der die Staatsanwaltschaft ermächtigt, Lauschangriffe anzuordnen, eine verfassungswidrige Verlet-

Haushaltspolitik auszulegen. Geht es dabei nur um eine formelle, allgemeine Ermächtigung der Exekutive durch die Legislative oder ist der Haushaltspolitik im Wesentlichen ein Maßnahmengesetz und, wenn er vom Parlament beschlossen ist, muss er auch von der Exekutive durchgeführt werden? Siehe Volltext der Auslegung unter [http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/en/p03\\_01.asp?expno=520](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/en/p03_01.asp?expno=520)

<sup>20</sup> Siehe Volltext dieser Auslegung in englischer Sprache unter [http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/en/p03\\_01.asp?expno=603](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/en/p03_01.asp?expno=603)

<sup>21</sup> Im §5 Abs. 2 VGHR ist nur vorgesehen, dass Richter an Gerichtshöfen der letzten Instanz (Oberster Gerichtshof und (Oberstes) Verwaltungsgericht) für konkrete Normenkontrolle antragsbefugt sind. Erst durch Auslegung Nr. 371 aus dem Jahr 1995 wurde die Antragsbefugnis für eine Richtervorlage auf Richter an Gerichten aller Instanzen erweitert. Wenn diese “ernsthafte Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit von im zu verhandelnden Einzelfall anzuwendenden Gesetzen oder Verordnungen haben,” können sie den Gerichtsprozess einstellen und einen Antrag auf Verfassungsauslegung stellen.

zung ihrer Grundrechte auf Privatsphäre, Entfaltung ihrer Persönlichkeit und Menschenwürde.<sup>22</sup>

Bemerkenswerterweise fällen die Hohen Richter bei allen obengenannten Verfahrensarten der Verfassungsauslegung keine Einzelfallentscheidungen. Gegenstand der Verfassungsauslegung sind in keinem Fall ein Verwaltungsakt, ein gerichtliches Urteil oder sonstige konkrete Maßnahmen des Staates, sondern nur abstrakte Normen, losgelöst von allen sachlichen Zusammenhängen. Die Bezeichnung jeglicher Entscheidungen der Hohen Richter bei der Ausübung dieser Kompetenz lautet "Auslegung" und nicht "Urteil". Obwohl eine Auslegung der Hohen Richter gegebenenfalls Wirkungen auf einen Einzelfall entfalten könnte<sup>23</sup>, ist ihre Wirkung nicht auf dem Ausgangsfall beschränkt. Die Auslegung der Hohen Richter entfaltet stets allgemeine Gültigkeit für die fragliche Norm, selbst bei konkreter Normenkontrolle. Das heißt, die Voraussetzung der Einzelfallbezogenheit im Rahmen der konkreten Normenkontrolle ist eine reine Zulässigkeitsbeschränkung. Bei der materiellen Entscheidungsfindung sind der Vorgang und die Methode der Auslegung genau dieselben. Mit anderen Worten werden die konkreten Umstände der Ausgangsfälle bei der konkreten Normenkontrolle nicht berücksichtigt.<sup>24</sup>

#### b. Vereinheitlichende Auslegung von Gesetzen und Verordnungen

Neben der Verfassung legen die Hohen Richter auch Gesetze und Verordnungen aus zur Vereinheitlichung von Verständnisunterschieden zwischen Behörden oder Fachgerichtsbarkeiten. Gemäß §7 des VGHR kann ein Antrag auf vereinheitlichende Auslegung von Gesetzen und Verordnungen gestellt werden von zentralen oder lokalen Behörden, wenn im Zuge ihrer Amtsausübung Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung von Gesetzen und Verordnungen entstehen, und von Bürgern bzw. juristischen Personen, wenn ihre Rechte unrechtmäßig verletzt werden und wenn in einem Endurteil die Auslegung von angewandten Gesetzen oder Verordnungen von derjenigen eines anderen Spruchkörpers abweicht. Dabei ist die Antragsbefugnis von Bürgen erst 1993 durch Gesetzesänderung hinzugefügt worden.

<sup>22</sup> Siehe Volltext dieser Auslegung in englischer Sprache unter [http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/en/p03\\_01.asp?expno=631](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/en/p03_01.asp?expno=631)

<sup>23</sup> Mit Auslegung Nr. 177 aus dem Jahr 1982 haben die Hohen Richter die ausnahmsweise geltende Einzelfallwirkung ihrer Auslegung geschaffen. In dem Fall, in dem ein Bürger die Verfassungsmäßigkeitskontrolle der im rechtskräftigen Endurteil angewandten Norm beantragt und eine ihm begünstigende Auslegung von den Hohen Richtern erhält (wenn die angewandte Norm für verfassungswidrig erklärt wurde), ist die Voraussetzung für die Wiederaufnahme des Gerichtsverfahrens erfüllt.

<sup>24</sup> Die Tatsachen des Ausgangsfalles werden nur bei der Zulässigkeitsprüfung kontrolliert. Ein Antrag auf konkrete Normenkontrolle ist nur zulässig, wenn die fragliche Norm tatsächlich angewandt worden ist und für die Verurteilung des Falles wesentlich ist. Mit anderen Worten muss die beanstandete Norm eine Vorfrage zu der Beurteilung im konkreten Fall darstellen. §5 Abs. 2 VGHR, Auslegung Nr. 371, Nr. 572 der Hohen Richter.

Bei diesem Verfahren übernehmen die Hohen Richter die Rolle der Meinungsvereinheitlichung bezüglich der Anwendung von einfachen Gesetzen und Verordnungen- eine Tätigkeit, die nicht notwendig der Verfassungsgerichtsbarkeit angehört. Daher ist es auffällig, dass sich die Hohen Richter ganz überwiegend mit der vereinheitlichen Auslegung beschäftigt haben seit Inkrafttreten der Verfassung und mindestens bis Anfang der achtziger Jahre. Dies lässt sich möglicherweise durch die fehlende Wahrnehmung der Verfassung als praktikables Recht, die Unreife der taiwanesischen Demokratie während dieses Zeitraums oder durch den sich damals noch in der Entwicklung befindlichen systematischen Aufbau der Verfassungsauslegung<sup>25</sup> erklären.

Ein aktuelles Beispiel für die in Anzahl immer geringer werdende vereinheitlichende Auslegung durch die Hohen Richter ist deren Auslegung Nr. 668 vom Dezember 2009<sup>26</sup>. Der Antragsteller hat nach seiner vom Obersten Verwaltungsgericht zurückgewiesenen Verpflichtungsklage den Antrag auf vereinheitlichende Auslegung bei den Hohen Richtern eingereicht aufgrund abweichender Auslegung einer Vorschrift des Erbrechts durch das Oberste Verwaltungsgericht von der des Obersten Gerichtshofs. Die Hohen Richter haben durch ihre Entscheidung für große Kontroversen gesorgt, indem sie im Wesentlichen die Rechtsanwendung des Obersten Gerichtshofs für richtig hielten, aber zugleich erklärten, dass ab Verkündung der Auslegung das Recht so anzuwenden sei, wie das Oberste Verwaltungsgericht sie vornehme. Unter anderem wurde dieser Auslegung vorgeworfen, dass sie einen Rechtsbehelf spezifisch für den Antragsteller geschaffen hat<sup>27</sup>.

#### c. Parteiverbot und Präsidentenanklage

Im Jahr 1992 wurde die zweite Verfassungsänderung vorgenommen, welche die Kompetenzen der Hohen Richter um die Auflösung von verfassungswidrigen politischen Parteien ergänzt hat. Im Ergänzungartikel Nr. 13 Abs. 3 (später zum Ergänzungartikel 5 umnummeriert) ist festgeschrieben, dass „eine politische Partei verfassungswidrig ist, wenn ihr Zweck oder ihre Aktion den Bestand der Republik China oder die freiheitliche, demokratische Verfassungsordnung gefährdet“. Abs. 2 des gleichen Artikels hat zusätzlich den Verfassungssenat ausdrücklich als Entscheidungsgremium in dieser Sache genannt. Die Organisation und das Verfahren des Verfassungssenats sind aber erst durch Gesetzesänderung des VGHR in dem anschließenden Jahr kodifiziert worden. Nach dessen Bestimmungen ist

<sup>25</sup> Vgl. Lee, Fn. 4, S. 146, wo von den beschränkten Kompetenzen der Hohen Richter die Rede ist; *Yeong-Chin Su*, „Wer vereinheitlicht was, von wem? – eine Beobachtung zum Systemuntergang der vereinheitlichen Auslegung der Hohen Richter von dem Ausgangspunkt des Auslegung Nr. 668“), in dem die Auslegung Nr. 177 aus dem Jahr 1982 als der Auslöser für den Zuwachs der Verfassungsauslegungsfälle genannt ist (Law Monthly, unter <http://lawmonthly.shu.edu.tw/>), Heft 2 des 61. Bandes, Feb. 2010, S. 4-20.

<sup>26</sup> Der Volltext der Auslegung Nr. 668 in englischer Sprache ist abrufbar unter [http://210.69.124.205/constitutionalcourt/en/p03\\_01.asp?expno=668](http://210.69.124.205/constitutionalcourt/en/p03_01.asp?expno=668)

<sup>27</sup> Siehe *Su*, Fn. 25, S.18.

die zuständige Behörde (Ministerium des Innern) der einzige befugte Antragsteller (§19); eine mündliche Verhandlung ist erforderlich (§21); die Entscheidung ist in Urteilsform zu verfassen (§26) und sie ist endgültig (§29).

Bei der siebten Verfassungsänderung im Jahr 2005 wurde das Verfassungsorgan der Volksversammlung vollständig abgeschafft und ihre Kompetenzen überwiegend auf den Legislativ-Yuan übertragen. Die Kompetenz zum Beschluss über die Anklage gegen den Staatspräsidenten oder Vize-Staatspräsidenten ist aber den Hohen Richtern übertragen worden. Gemäß Ergänzungartikel Nr. 4 Abs. 6 und Ergänzungartikel Nr. 5 Abs. 4 kann eine Anklage nach Beschluss mit absoluter Mehrheit im Legislativ-Yuan bei den Hohen Richtern eingereicht werden, die dann den Verfassungssenat bilden, um über eine solche Klage zu entscheiden.

Wie bereits erwähnt gibt es seit 1992 noch keinen Beispielsfall dieser beiden durch Verfassungsänderung hinzugefügten Kompetenzen, aber es ist vorgekommen, dass die Hohen Richter während ihrer Entscheidungsfindung in einem Auslegungsantrag mündliche Verhandlungen nach den Verfahrensregeln für den Verfassungssenat gehalten haben.

### *3. Hauptmerkmale der Verfassungsgerichtsbarkeit in Taiwan*

Nach den obigen Darstellungen der Hohen Richter und des Justiz-Yuans muss wieder die Frage gestellt werden, ob man überhaupt davon ausgehen kann, dass Taiwan über eine Verfassungsgerichtsbarkeit verfügt, und wenn ja, was die Merkmale der taiwanesischen Verfassungsgerichtsbarkeit sind. Hans Kelsen hat den Begriff der Verfassungsgerichtsbarkeit zum ersten Mal im Rahmen der österreichischen Verfassung eingeführt. Seiner Meinung nach bedeutet Verfassungsgerichtsbarkeit „die Kassation der rechts(verfassungs-)widrigen Norm mit oder ohne Beschränkung auf einen konkreten Fall, mit oder ohne Rückwirkung, durch ein anderes Organ als jenes, das den rechtswidrigen Akt gesetzt hat; und zwar durch ein Gericht, d.h. durch eine in spezifischer Weise unabhängige Behörde“.<sup>28</sup> Für Kelsen liegt die Bedeutung der Verfassungsgerichtsbarkeit vor allem darin, die volle Rechtsverbindlichkeit und erhöhte Geltungskraft der Verfassung durch Vernichtung der verfassungswidrigen Akte, insbesondere Gesetze, zu sichern<sup>29</sup>. Wenn man die Verfassung und die Institution des Justiz-Yuan bzw. die Hohen Richter (in ihren verschiedenen Entscheidungsgremien) aus Kelsens Perspektive betrachtet, kann man Folgendes daraus schließen: Erstens hat die Verfassung eine Normenhierarchie für die Rechtsordnung von Taiwan bestimmt, in der die Verfassung Geltungsvorrang vor Gesetzen und Verordnungen hat (Art. 171 Abs. 1, 172). Normativ haben die Bestimmungen der Verfassung deshalb eine vorrangige Bedeutung gegenüber sonstigen Normen der Staatsorgane, und die Ungültigkeit

<sup>28</sup> Hans Kelsen, Wesen und Entwicklung der Staatsgerichtsbarkeit, Verhandlungen der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Wien am 23. und 24. April 1928, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer Heft 5, 1929, S. 85.

<sup>29</sup> Kelsen, Fn. 28, S. 78 ff.

verfassungswidriger Normen ist ausdrücklich geboten. Zweitens bildet der Justiz-Yuan ein unabhängiges Organ<sup>30</sup>, das sich in der fünf-Yuan-Struktur der Verfassung neben den höchsten Organen der Exekutive und der Legislative befindet. Er ist das einzige Organ, das befugt ist, die Verfassung verbindlich auszulegen. Die Beseitigung verfassungswidriger Normen ist durch die Auslegung und Erklärung der Verfassungswidrigkeit durch die Hohen Richtern am Justiz-Yuan verwirklicht. In dieser Hinsicht führen der Justiz-Yuan bzw. die Hohen Richter schon die Tätigkeit des “constitutional review” aus und bilden trotz ihrer Organisationen und Bezeichnungen eine Verfassungsgerichtsbarkeit in Taiwan.

#### a. Monopol der Verwerfungskompetenz

Wenn man die Merkmale der Verfassungsgerichtsbarkeit in Taiwan weiter untersucht, kann man zuerst feststellen, dass sie Kelsens These der zentralisierten Kompetenz zu verfassungsrechtlichen Streitigkeiten entspricht. Nach Art. 171 und 173 der Verfassung sowie der bereits zitierten Auslegung Nr. 371 der Hohen Richter besitzt der Justiz-Yuan durch die Auslegungen der Hohen Richter die monopolistische Kompetenz zur Erklärung der Verfassungswidrigkeit und folglich der Ungültigkeit von Gesetzen. Dieses Monopol der Normverwerfungskompetenz bedeutet nicht, dass die Richter an den einzelnen Gerichten die Verfassung keineswegs auslegen und anwenden dürfen. Ganz im Gegenteil betonen die Hohen Richter in derselben Auslegung noch einmal die Stellung der Verfassung als die höchste Norm des Staates und gebieten den Richtern an Gerichten aller Instanzen, Bestimmungen der Verfassung vorrangig zu befolgen und zu beurteilen, ob die im konkreten Fall anzuwendenden gesetzlichen Vorschriften gegen die Verfassung verstößen. Nur dürfen sie sich nicht weigern, die ihrer Meinung nach fraglichen Gesetzesvorschriften anzuwenden<sup>31</sup>, sondern sollen sie in solchen Situationen das Verfahren einstellen und einen mit einer Begründung verschenen Antrag auf Auslegung bezüglich der Verfassungsmäßigkeit der Gesetzesvorschriften beim Justiz-Yuan stellen.

Auf diese Weise werden die Richter an einfachen Gerichten trotz der Konzentration der Verwerfungskompetenz einbezogen, bei der (konkreten) Normenkontrolle mitzuwirken. Aber die Entscheidung, eine bestimmte Gesetzesvorschrift für ungültig zu erklären, trifft allein der Justiz-Yuan. Mit anderen Worten ist in Taiwan ein System zentralisierter/konzentrierter Verfassungsmäßigkeitskontrolle eingeführt worden.

<sup>30</sup> Vgl. Thilo Tetzlaff, Kelsen's Concept of constitutional Review Accord in Europe and Asia: The Grand Justices in Taiwan, in: National Taiwan University Law Review 2006, Vol.1 Nr. 2, S. 97-98, in dem der Autor die Meinung vertritt, dass die Zugehörigkeit der Hohen Richter zum Justiz-Yuan die Ersteren nicht wirklich unabhängig macht. Aber ob man das Verhältnis zwischen den beiden als über-/Unterordnungsverhältnis bezeichnen kann, ist fraglich.

<sup>31</sup> Die Richter sind hingegen nicht an die Verordnungen gebunden. Wenn ein Richter verfassungsrechtliche oder sonstige Zweifel an einer von der Exekutive erzeugten Norm hat, kann dieser die fragliche Norm unangewendet lassen. Siehe Auslegung Nr. 216 aus dem Jahr 1987 unter [http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/en/p03\\_01.asp?expno=216](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/en/p03_01.asp?expno=216)

## b. Allgemeine Bindungswirkung

Im System der zentralisierten Verfassungsgerichtsbarkeit ist allein der Justiz-Yuan zuständig für verfassungsrechtliche Fragen. Die Hohen Richter erklären die von einem Gericht angewendeten Normen für verfassungswidrig, aber sie dürfen das Urteil nicht selbst aufheben. Erst durch eine aufgrund der Verfassungswidrigkeitserklärung zugelassene Wiederaufnahme vor dem zuständigen Fachgericht kann das ursprüngliche Urteil geändert werden. Wie ist dann die Wirkung der Auslegungen der Hohen Richter zu beurteilen angesichts deren abstrakter Natur und fehlender Merkmale eines richterlichen Urteils?

Es gibt keine Bestimmung in der Verfassung oder dem VGHR, die diese Frage beantwortet. Im Zuge ihrer Auslegungstätigkeit haben die Hohen Richter allerdings klar Stellung genommen, und zwar, dass die Auslegungen unter Umständen Bindungswirkung für ihre Adressaten im Ausgangsfall entfalten könnten, aber sie grundsätzlich keine Einzelfallentscheidungen sind. Sie erzeugen vielmehr eine allgemeine Bindungswirkung, die über den konkreten Fall hinausgeht. Dies haben die Hohen Richter im Jahr 1984 in ihrer Auslegung Nr. 185 festgestellt, in welcher davon die Rede ist, dass „die Auslegung der Hohen Richter eine gegenüber allen staatlichen Organen und Bürgern bindende Wirkung hat. Ein jegliches Organ, das relevante Belange ausführt, muss sich an den Sinn der Auslegung halten. Präjudizien, welche der Auslegung entgegenstehen, verlieren natürlich ihre Wirkung“<sup>32</sup>.

Bemerkenswert ist noch das Ziel der gegenwärtigen Justizreform, dem Justiz-Yuan den Status eines Gerichts zuzuerkennen, und welche Bedeutung dies für die Hohen Richter und ihre Auslegungen hat. Im Jahr 2005 haben die Hohen Richter schon mit Auslegung Nr. 601 erklärt, dass sie Richter im Sinne der Verfassung sind und dass ihre Auslegungen gerichtlichen Entscheidungen entsprechen<sup>33</sup>. Bedeutet das, dass die Auslegungen auch solche Wirkungen haben, die gerichtlichen Urteilen zukommen, so etwa innerprozessuale Bindung, formelle und materielle Rechtskraft, Gestaltungswirkung, Tatbestandswirkung etc.? Des Weiteren muss man noch fragen, welchen verfahrensrechtlichen Voraussetzungen die

<sup>32</sup> Siehe Volltext der Auslegung Nr. 185 in englischer Sprache unter [http://www.judicial.gov.tw/CONSTITUTIONALCOURT/en/p03\\_01.asp?expno=185](http://www.judicial.gov.tw/CONSTITUTIONALCOURT/en/p03_01.asp?expno=185)

Die allgemeine Bindungswirkung der Auslegung ist mit dieser Auslegung festgestellt und nicht erst dadurch entstanden, da zahlreiche Auslegungen vor 1984 schon starke allgemeine Bindungswirkung entfaltet haben. Beispiele siehe *Peng*, Fn. 11, S.186ff. In demselben Aufsatz ist eine detaillierte Darstellung der Rechtsfolge der allgemeinen Bindungswirkung in den unterschiedlichen Verfahrensarten zu finden.

<sup>33</sup> Auslegung Nr. 601 ist zustande gekommen, als der Legislativ-Yuan aus politischer Rache die im Gehalt der Hohen Richter enthaltene „zusätzliche Bezahlung für richterliche Tätigkeit“ abschaffte durch Beschuß des jährlichen Budgets mit der Begründung, dass die Hohen Richter nicht Richter im Sinne der Verfassung und deshalb nicht von Art. 81 geschützt seien, der eine Gehaltskürzung bei Richtern ohne gesetzliche Grundlage verbietet. Die Hohen Richter haben den Antrag von 1/3 der Abgeordneten (der Oppositionspartei) angenommen und zu ihrem eigenen Vorteil entschieden. Siehe Volltext der Auslegung in englischer Sprache unter [http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/en/p03\\_01.asp?expno=601](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/en/p03_01.asp?expno=601)

Hohen Richter bei ihrer Auslegungstätigkeit genügen müssen, wenn ihre Auslegungen als Urteile gelten sollten.

#### 4. Entwurf des Verfassungsprozessgesetzes

Um die mit der Auslegung Nr. 530 deklarierte Justizreform zu verwirklichen, den Status des Justiz-Yuan als Gericht und den der Hohen Richter als Verfassungsrichter zu verfestigen, sowie die Wirkung der Entscheidungen der Hohen Richter und die erforderlichen Verfahrensvoraussetzungen gesetzlich zu kodifizieren, hat der Justiz-Yuan im Jahr 2008 den Entwurf eines Verfassungsprozessgesetzes (VfPG) in den Legislativ-Yuan eingebracht. Dieses soll das alte VGHR ersetzen und die Verfassungsgerichtsbarkeit Taiwans durch zahlreiche Umbenennungen und inhaltliche Ergänzungen von verfahrensrechtlichen Regeln so reformieren, dass sie dieser Bezeichnung in jeder Hinsicht entspricht. Da dieser Entwurf noch bei der Legislative liegt und kein Zeichen für eine baldige Verabschiedung in Sicht ist, wird hier nur ein zusammenfassender Blick auf den Inhalt des Entwurfs geworfen.

Vier Hauptthesen ergeben sich aus dem Entwurf des VfPG. Was die Organisation betrifft, werden die Entscheidungsgremien der Hohen Richter für alle Verfahrensarten auf den Verfassungssenat gebündelt. Auf das Plenum der Hohen Richter soll verzichtet werden. Zweitens wird, obwohl die Bezeichnung "Hohe Richter" beibehalten wird, durch diesen Entwurf deutlicher gemacht werden denn je, dass es sich dabei um Richter bzw. Verfassungsrichter handelt<sup>34</sup>. Drittens wird das Auslegungsverfahren vor den Hohen Richtern durch den Entwurf zur gerichtlichen oder gerichtsähnlichen Verhandlung umgeformt<sup>35</sup>. Schließlich wird die Form der Entscheidung von "Auslegung" einheitlich zu "Urteil" umgewandelt. Die allgemeine Bindungswirkung der Urteile der Hohen Richter wird auch ausdrücklich vorgeschrieben. Insgesamt sind 67 Paragraphen im Entwurf des VfPG enthalten im Gegensatz zu den 35 Paragraphen des geltenden VGHR.

### IV. Die Fachgerichtsbarkeiten und die Disziplinarkommission für Beamte

Unter dem gemeinsamen Dach des Justiz-Yuan, der selbst die Verfassungsgerichtsbarkeit durch die Hohen Richter ausführt, gibt es in Taiwan hauptsächlich zwei Gerichtszweige<sup>36</sup>- die ordentliche Gerichtsbarkeit und die Verwaltungsgerichtsbarkeit- beide sind mit Instan-

<sup>34</sup> Wo früher, zum Beispiel, die Gründe für die Ausschließung oder Ablehnung eines Hohen Richters dem VwPG in analoger Anwendung entnommen worden sind, werden sie ausführlich im VfPG genannt. Neben dem VfPG sollte auch der künftige Richtergesetz zur Feststellung des Richterstatus von Hohen Richtern beitragen. Nun befindet sich dessen Entwurf auch im Legislativ-Yuan.

<sup>35</sup> Während im jetzigen VGHR die gerichtsähnlichen Verfahrensregeln bezüglich der mündlichen Verhandlung oder Beweiserhebung nur Anwendung in Fällen des Parteiverbots und des Impeachment finden, werden sie im VfPG-Entwurf auf alle Verfahrensarten ausgeweitet.

<sup>36</sup> Neben diesen zwei Gerichtszweigen bestehen noch Fachgerichte wie zum Beispiel das Gericht für geistiges Eigentum, das Jugendgericht usw., denen mehr oder weniger gemischte Zuständigkeiten anvertraut sind und entweder dem Oberlandesgericht oder dem Obersten Gerichtshof unterstehen.

zen ausgestattet. Dazu kommt noch eine dem Justiz-Yuan direkt untergeordnete Disziplinarkommission für Beamte, die mit einer einzigen Instanz disziplinarische Verfahren für Beamten durchführt und den Aufbau der Gerichtsbarkeit in Taiwan vollendet.

### *1. Die ordentliche Gerichtsbarkeit*

Die Organisation der ordentlichen Gerichtsbarkeit, die für alle zivil- und strafrechtlichen Sachen zuständig ist, ist geregelt im Organisationsgesetz der allgemeinen Gerichtsbarkeit (OGG). Dementsprechend gibt es drei Instanzen: das Landgericht, das Oberlandesgericht und den Obersten Gerichtshof (§ 1 OGG). Da außer der Verwaltungsgerichtsbarkeit keine anderen speziellen Gerichtszweige errichtet wurden, sind auch Streitigkeiten im Bereich des Wahlrechts, Familienrechts, Straßenverkehrsrechts, öffentlichen Ordnungsrechts sowie Staatshaftungsrechts von den Zuständigkeiten der ordentlichen Gerichtsbarkeit gedeckt. Im Jahr 2009 betrug die Zahl der neu eingeleiteten Verfahren in der ersten Instanz der ordentlichen Gerichtsbarkeit insgesamt 2,9 Millionen<sup>37</sup>.

Zur Zeit gibt es zwanzig Landgerichte in Taiwan, inklusive eines Jugendgerichts in Kaohsiung, das sich ausschließlich mit Jugendstrafrecht beschäftigt. Außer dem Jugendgericht gibt es Zivil-, Straf- und ggf. andere Fachkammern an den Gerichten in der ersten Instanz. In der Regel entscheidet dort ein Richter allein über die Fälle. Aber wenn es abweichende Gesetzesbestimmungen gibt oder wenn der Sachverhalt des vorliegenden Falls besonders komplex ist, entscheidet eine Kammer, die aus drei Richtern besteht, zusammen.

In dem grundsätzlich nach der deutschen Strafprozessordnung konzipierten Strafprozess steht die Staatsanwaltschaft dem Angeklagten gegenüber. Der Staatsanwalt ist ein Jurist, der genau das gleiche Studium, Staatsexamen und Praxisausbildung ablegen muss wie ein Richter. Er ist zuständig für die Ermittlung, Klageerhebung, Mitwirkung bei der Prozessführung und den Strafvollzug. Bemerkenswert ist dabei die in den letzten Jahren wechselnde Rolle des Staatsanwalts unter der taiwanesischen Strafgerichtsbarkeit. Nach Gesetzesänderungen Anfang des 21. Jahrhunderts wurde allmählich das amerikanische System eingeführt, nämlich 2003 die Cross-examination und 2004 das Plea-bargaining. Solche Systemmodifizierungen haben die Gegenüberstellung von Staatsanwalt und Angeklagtem verstärkt und den Richter eher zum neutralen Schiedsrichter gemacht. Teilweise ist deshalb von einer Verwandlung des Grundprinzips des Strafprozesses vom Amtsermittlungsgrundsatz bzw. Prinzip der Prozessführung von Amts wegen hin zum modifizierten Beibringungsgrundsatz die Rede.

Insgesamt gibt es sechs Oberlandesgerichte in der Berufungsinstanz. Es ist eine Tatsacheninstanz und grundsätzlich ist in allen Fällen die Möglichkeit der Berufung gegen das

<sup>37</sup> Von den jährlichen 2,922,021 neu eingeleiteten Verfahren in der ersten Instanz machten zivilrechtliche Sachen mit 1,153,151 den größten Teil aus, daneben gab es 439,753 strafrechtliche Fälle. Quelle: Offizielle Statistik des Justiz-Yuan, unter <http://www.judicial.gov.tw/juds/98all.pdf> verfügbar.

Urteil in der ersten Instanz gegeben. In der dritten Instanz befindet sich ein einziges Gericht, nämlich der Oberste Gerichtshof. Es ist ein Revisionsgericht und lässt, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nur Rechtsmittel zu, die auf Rechtsfehler des angefochtenen Urteils gestützt sind.

## 2. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Für alle öffentlich-rechtlichen, einschließlich arbeitsrechtlicher, sozialrechtlicher und steuerrechtlicher Streitigkeiten ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit zuständig, deren Organisation im Organisationsgesetz der Verwaltungsgerichtsbarkeit OGVg geregelt ist. Es gibt zwei Instanzen: das Oberverwaltungsgericht und das Oberste Verwaltungsgericht (§ 2 OGVg). Die Instanz des Oberverwaltungsgerichts wurde allerdings erst im Jahr 2000 eingeführt, nachdem das Verwaltungsprozessgesetz (VwPG) 1998 massiv geändert worden und 2000 in Kraft getreten ist<sup>38</sup> sowie das OGVg daran angepasst worden ist. Bis dahin galt das eininstanzliche System fast siebzig Jahre lang. In der neu eingeführten ersten Instanz gibt es zur Zeit drei Gerichte, und zuständig für die Revision gegen Urteile aller drei Oberverwaltungsgerichte ist das Oberste Verwaltungsgericht in Taipei. Unter der neuen zweinstanzlichen Struktur der Verwaltungsgerichtsbarkeit bilden die Oberverwaltungsgerichte die Tatsacheninstanz, wo ein Urteil aufgrund mündlicher Verhandlung zu fällen ist. Das Oberste Verwaltungsgericht ist in der Regel eine Rechtsinstanz, wo eine mündliche Verhandlung nur unter bestimmten Umständen zu führen ist. Insgesamt gab es 2009 6,781 neue Verfahren bei der Eingangsinstanz der Verwaltungsgerichtsbarkeit<sup>39</sup>.

Mit der Gesetzesänderung ist das Vorverfahren des Widerspruchs vereinfacht worden. Das Einlegen eines Widerspruchs wird nämlich nur noch bei zwei von den differenzierten Klagearten einer zulässigen Klageerhebung vorausgesetzt. Zusätzlich ist das ursprünglich zweistufige Widerspruchsverfahren auf eine Stufe verkürzt worden. Gegen einen ablehnenden Widerspruchbescheid kann man Verwaltungsklage bei einem der Oberverwaltungsgerichte erheben, ohne einen abermaligen Widerspruch einzulegen<sup>40</sup>. Ein anderer Schwer-

<sup>38</sup> Die Neufassung des VwPG enthält 308 Paragraphen, im Gegensatz zu der Altfassung mit nur 34. Für eine ausführliche Darstellung der Entstehungs- und Änderungsgeschichte des VwPG, siehe Feng-Zhi Peng, Die Rezeption der deutschen Verwaltungsgerichtsordnung im taiwanesischen Verwaltungsprozessgesetz- erläutert am Beispiel der Verwaltungsprozessreform vom 1998, in: Werner Heun/Christian Starck.Tzung-jen Tsai (Hrsg.): Rezeption und Paradigmenwechsel im öffentlichen Recht- Viertes deutsch-taiwanesisches Kolloquium vom 7.-8. November 2008 in Taipeh, S. 179 ff. Einen zusammenfassenden Überblick dieser Reform des VwPG findet man in Ai-Er Chen, Der Einfluss des deutschen Verwaltungsrechts auf das taiwanesische Verwaltungsrecht, in: Die Ordnung der Freiheit: Festschrift für Christian Starck zum siebzigsten Geburtstag, S. 717 ff.

<sup>39</sup> Quelle: Offizielle Statistik des Justz-Yuan, verfügbar unter <http://www.judicial.gov.tw/juds/98all.pdf>.

<sup>40</sup> Gemäß §4 des Widerspruchsgesetzes ist ein Widerspruch gegen einen Verwaltungsakt oder eine Unterlassung bei der jeweils um eine Stufe höherrangigen Behörde einzulegen. Das heißt, gegen

punkt der Neufassung ist die Diversifizierung der zulässigen Klagearten, die von der ursprünglich einzig möglichen Anfechtungsklage auf vier wichtigste Klagearten erweitert worden sind, nämlich die Anfechtungsklage, die Verpflichtungsklage, die Feststellungsklage und die Leistungsklage. Reformmodell für die Neufassung des VwPG war die deutsche VwGO<sup>41</sup>.

### *3. Die Disziplinarkommission für Beamte*

Eine Besonderheit des Aufbaus der Gerichtsbarkeit in Taiwan ist der ausgelagerte “Gerichtszweig” für Beamte. Kraft Verfassung ist der Justiz-Yuan zuständig für die Disziplinarstrafen von Beamten (Art. 77). Allerdings wird er bis heute weitgehend als reines Justizverwaltungsorgan angesehen und führt diese Tätigkeit nicht selber aus. Ferner ist kein Gericht im formellen Sinne, wie eines der ordentlichen und die Verwaltungsgerichtsbarkeiten, zum Zweck des Disziplinarverfahrens unter dem Justiz-Yuan eingerichtet. Stattdessen ist gestützt auf diesen Artikel und nach dem Organisationsgesetz der Disziplinarkommission für Beamte (“OGDB”) die Disziplinarkommission für Beamte (im Folgenden “Disziplinarkommission”) zustande gekommen. Sie stellt eine eigenständige Gerichtsbarkeit dar und ist, parallel zum Obersten Gerichtshof und Obersten Verwaltungsgericht, das dritte letztinstanzliche Rechtsprechungsorgan in Taiwan.

#### a. Natur und Zusammensetzung der Disziplinarkommission

Nach §§ 2, 3 OGDB hat die Disziplinarkommission 9 bis 15 Kommissare (zurzeit sind 12 Kommissare tätig), darunter einen Hauptkommissar. Die Kommissare müssen als Richter oder Professor der Rechtswissenschaft qualifiziert sein und der Anteil von Kommissaren aus der Richterschaft darf nicht unter 2/3 liegen (zur Zeit sind alle amtierenden Kommissare ehemalige Richter). Aufgabe der Disziplinarkommission ist die Verhandlung und das Verhängen von Disziplinarstrafen für alle Beamte des Staates, einschließlich des Militärs. Das materielle Recht für das Disziplinarverfahren ist geregelt im Gesetz über Disziplinarstrafen für Beamte (“GDB”), nach dessen § 2 alle Beamten, die rechtswidrig gehandelt oder Dienstvergehen begangen haben, zu disziplinieren sind. Die Ausübung der Disziplinarhoheit ist passiv ausgestattet und ein Verfahren vor der Disziplinarkommission wird erst

einen Verwaltungsakt eines ministeriumszugehörigen Organs wird der Widerspruch bei dem zuständigen Ministerium eingelegt; gegen einen Verwaltungsakt eines Ministeriums wird der Widerspruch bei dem zuständigen Yuan eingelegt. Nur gegen einen Verwaltungsakt eines Yuans wird der Widerspruch bei demselben Yuan eingelegt, weil keine höherrangige Behörde besteht.

<sup>41</sup> Näheres zur Rezeption der deutschen VwGO im taiwanesischen VwPG, siehe Peng, Fn. 38, S. 181 ff.

auf Antrag von Behörden oder des Kontroll-Yuan eingeleitet. Es gibt keine Berufungsinstanz, somit ist ihre Entscheidung endgültig<sup>42</sup>.

Die Hohen Richter haben in der Auslegung Nr. 396 aus dem Jahr 1996 zur Natur dieses von den Fachgerichtsbarkeiten getrennten Organs und zu seiner Zusammensetzung anhand der Verfassung entschieden, dass die Disziplinarkommission trotz ihrer Bezeichnung im Wesentlichen die Rechtsprechungshoheit ausübt und deshalb das System eines Gerichts übernehmen soll, das heißt, unter anderem, den Beamten müssen Verfahrensrechte eingeräumt werden und ein allgemeines faires Verfahren (“due process”) ist zu gewährleisten<sup>43</sup>.

#### b. Rechtliche Probleme

Um das eigenständige Institut der Disziplinarkommission und ihre Ausübung der Disziplinarhoheit sind viele rechtliche Probleme entstanden. Ein besonders kontroverses betrifft die Abgrenzung zur Verwaltungshoheit sowie zur Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Gemäß Art. 77 der Verfassung und §§ 1- 2 GDB ist der Justiz-Yuan bzw. die Disziplinarkommission zuständig für die Disziplinarstrafen von Beamten. Das Gesetz über die Leistungsbewertung von Beamten (“GLB”) ermächtigt aber die Verwaltung bzw. die einzelnen Dienstvorgesetzten der Behörden, bei der jährlichen oder projektbezogenen Prüfung und Bewertung von Leistungen der angestellten Beamten je nach Bewertungsergebnis Maßnahmen zu ergreifen, die disziplinarischen Charakter haben können. Zum Beispiel ist nach §§ 7, 8 und 12 GLB bei besonders gravierenden Umständen der betroffene Beamte mit “nicht bestanden” zu bewerten und aus seinem Dienst zu entfernen. Der Entfernung aus dem Dienst gleicht nun die schwerste Disziplinarstrafe, die im GDB vorgesehen ist und von der Disziplinarkommission verhängt werden kann. Verstößt also dieses Gesetz gegen die verfassungsrechtliche Bestimmung, wonach die Disziplinarhoheit der Verwaltung übertragen ist? Wie grenzt sich die Kompetenz der Disziplinarkommission von denen der einzelnen Dienstvorgesetzten ab? Gibt es einen Rechtsweg gegen Maßnahmen, die den Status des Betroffenen als Beamten aufheben, und welcher Gerichtszweig wäre dafür zuständig?

Mit der Frage der faktischen Übertragung der Disziplinarhoheit auf die Verwaltung haben sich die Hohen Richter zuerst 1989 befasst in der Auslegung Nr. 243, in der sie wiederholt haben, dass das Verhängen von Disziplinarstrafen für Beamten zur Kompetenz des Justiz-Yuan gehört. Da der Streitgegenstand des Auslegungsantrags der Rechtsweg gegen solche von Behörden ergriffenen Maßnahmen war, haben die Hohen Richter nichts zur Frage der Gewaltenteilung weiter ausgeführt, sondern ihre Entscheidung hauptsächlich in Bezug auf die Rechtswegsfrage getroffen. Aber um zu diesem Schluss zu gelangen, haben sie doch unter der nicht ausdrücklich angedeuteten Annahme, dass die Verwaltung

<sup>42</sup> Der Empfänger der Disziplinarstrafen oder die einbringende Behörde kann allerdings unter gesetzlich bestimmten Voraussetzungen eine zweite Prüfung bei der Disziplinarkommission beantragen. §§ 33-40 GDB.

<sup>43</sup> Siehe Volltext der Auslegung Nr. 396 in englischer Fassung unter [http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/EN/p03\\_01.asp?expno=396](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/EN/p03_01.asp?expno=396)

auch Disziplinarhoheit ausüben darf, weiter argumentieren können. Deswegen kann man aus dieser Auslegung wohl schon die logische Schlussfolgerung ziehen, dass die Hohen Richter indirekt anerkannt haben, dass die Behörden unter Umständen Maßnahmen mit disziplinarischem Charakter gegenüber den ihnen zugehörigen Beamten ergreifen können<sup>44</sup>. Mit der Zeit wurde das Problem der unrealistischen Zuweisung der Disziplinarhoheit an die Rechtsprechung aber immer deutlicher. Aus praktischer und organisatorischer Hinsicht werden Maßnahmen mit disziplinarischem Charakter innerhalb des Verwaltungssystems weitgehend als unabdingbar für die Aufrechterhaltung der Aufsichts- und Kontrollfunktion des Dienstvorgesetzten akzeptiert. Unter Anerkennung dieses Grundgedankens haben die Hohen Richter dann in Auslegung Nr. 491 aus dem Jahr 1999 ausdrücklich gesagt, dass, wenn gesetzliche Voraussetzungen für solche im Wesentlichen Disziplinarstrafen gleichenenden Maßnahmen in hinreichendem Maße bestimmt sind, sie auch von den Behörden selbst ergriffen werden dürfen<sup>45</sup>. Somit wird die Ausübung der Disziplinarhoheit gegenüber den Beamten effektiv unter der Justiz und der Verwaltung aufgeteilt. Einerseits kann die Behörde einen Disziplinarantrag bezüglich eines Beamten bei der Disziplinarkommission am Justiz-Yuan stellen, andererseits kann sie auch aus Anlass einer Leistungsbewertung selbst Maßnahmen ergreifen, die bis zur Entfernung aus dem Dienst führen könnten<sup>46</sup>.

Was den Rechtsweg für den betroffenen Beamten im letzteren Fall betrifft, haben sich die Hohen Richter in Auslegung Nr. 243 für die bedingte Öffnung des Rechtswegs bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgesprochen. Voraussetzung ist, dass der Beamte durch die fragliche Maßnahme seinen Beamtenstatus an sich verlieren würde. Allein eine schlechte Leistungsbewertung und der darauf folgende Verweis oder andere negativ wirkende Maßnahmen reichen nicht aus<sup>47</sup>. Diese Zulässigkeitsvoraussetzung wurde aber durch Auslegung

<sup>44</sup> Siehe Volltext der Auslegung Nr. 243 in englischer Fassung unter [http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/EN/p03\\_01.asp?expno=243](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/EN/p03_01.asp?expno=243)

<sup>45</sup> Siehe Volltext der Auslegung Nr. 491 in englischer Fassung unter [http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/EN/p03\\_01.asp?expno=491](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/EN/p03_01.asp?expno=491)

<sup>46</sup> Beispieldhaft für die Notwendigkeit dieser Aufteilung der Disziplinarhoheit ist außerdem die Situation im Militär. Um dort die Autorität und Effektivität der Führung zu sichern, haben die Hohen Richter 1990 in ihrer Auslegung Nr. 262 bestätigt, dass einerseits Antrag auf Disziplinarstrafen für Mitglieder der Streitkräfte durch den Kontroll-Yuan bei der Disziplinarkommission zu stellen ist, andererseits dürfen Vorgesetzte ihren Untergebenen gegenüber disziplinarischen Maßnahmen anordnen, solange die Voraussetzungen gesetzlich vorgeschrieben sind. Siehe Volltext auf Englisch unter [http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/EN/p03\\_01.asp?expno=262](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/EN/p03_01.asp?expno=262)

<sup>47</sup> Ausschlaggebender (aber nicht ausdrücklich genannter) Grund dafür ist, dass die Bewertung und die darauf folgenden Maßnahmen grundsätzlich nur innerhalb der Verwaltung wirken und deshalb keinen Verwaltungsakte darstellen. Zur Zeit dieser Auslegung war das VwPG noch nicht geändert und der Verwaltungsakt war der einzige zulässige Klagegegenstand in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Hohen Richter meinten aber, dass, wenn eine behördliche Maßnahme einen Beamten aus dem Dienst entfernt, dann der Betroffene als Bürger in seinem Grundrecht, an Staatsexamen teilzunehmen und den öffentlichen Dienst aufzunehmen, verletzt ist (Art. 18 der Verfassung) und ein Rechtsweg gegen diese Maßnahme eröffnet werden muss.

Nr. 298 gelockert, indem auch Maßnahmen, die “schwerwiegende Folgen” mit sich bringen, als zulässiger Streitgegenstand anerkannt wurden<sup>48</sup>.

Das Problem des Rechtswegs erschöpft sich aber nicht mit dieser Entscheidung. Denkbar wäre noch ein Konflikt zwischen der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Disziplinarkommission, etwa in Fällen, in denen das Oberste Verwaltungsgericht eine Anfechtungsklage gegen eine behördliche Dienstentfernungsmaßnahme für nicht begründet hält, wo aber die Disziplinarkommission den Antrag auf Disziplinarstrafe zur Entfernung aus dem Dienst als nicht begründet zurückweist<sup>49</sup>.

Letztlich sind mit der Letzt- und Eininstanzlichkeit der Disziplinarkommission auch rechtliche Bedenken entstanden. Dazu haben die Hohen Richter in der oben zitierten Auslegung Nr. 396 ausgeführt, dass, obwohl der Rechtsweg des Bürgers verfassungsrechtlich garantiert ist (Art. 16), die konkrete Ausgestaltung der gerichtlichen Instanzen zum Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers gehört. Dass er für den speziellen “Gerichtszweig” der Disziplinarkommission keine Berufungsinstanz vorsieht, führt nicht schon deshalb zur Verfassungswidrigkeit des Instituts.

## V. Vergleich und Schlußwort

Zum Schluss wird hier ein Abschnitt dem Rechts- und Systemvergleich zwischen Taiwan und Deutschland bezüglich des Aufbaus der Gerichtsbarkeit gewidmet. Aus zweierlei Gründen ist dies sinnvoll: Erstens da der Vergleich eine wichtige Methode des logischen Denkens ist und der vertieften Erkenntnis dient, vor allem in der Rechtswissenschaft, aber keineswegs beschränkt darauf. Durch Rechtsvergleich wird erst die Eigenartigkeit eines Systems deutlich. Zweitens ist Taiwan durch die umfassende Übernahme des deutschen Rechts in vielerlei Hinsicht von dem Letzteren stark geprägt. Deshalb ist ein Vergleich der Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den beiden Ländern auch besonders vielsagend.

### 1. Unterordnung unter den Justiz-Yuan, Justizverwaltung und Gerichtstätigkeiten

In Taiwan bildet der Justiz-Yuan das gemeinsame Dach aller Gerichtsbarkeiten, im Gegensatz zu dem deutschen Modell, wonach die fünf obersten Gerichtshöfe zwei Bundesministerien unterstellt sind und das Bundesverfassungsgericht als Gericht eigener Art neben den anderen Gerichten steht. Der größte Kontrast dabei ist aber nicht die Anzahl der Behörden für die Gerichte, sondern der grundlegende Unterschied in der organisatorischen Zugehörigkeit der Justizverwaltungshoheit: In Taiwan bleibt sie bei der Judikative und in

<sup>48</sup> Siehe Volltext der Auslegung Nr. 243 in englischer Fassung unter [http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/en/p03\\_01.asp?expno=298](http://www.judicial.gov.tw/constitutionalcourt/en/p03_01.asp?expno=298)

<sup>49</sup> Zur Zeit gibt es noch keine gesetzlichen Bestimmung zur Lösung von solchen Konflikten. In der Praxis wird die Behörde in der genannten Situation aus Respekt vor der Disziplinarkommission das begünstigende Urteil des Verwaltungsgerichts von sich aus nicht durchführen.

Deutschland, abgesehen vom Bundesverfassungsgericht, bei der Exekutive. Dieser Unterschied weist die unterschiedlichen Vorstellungen vom Wesen der Justizverwaltungshoheit auf. In Deutschland wird diese grundsätzlich als Verwaltungshoheit charakterisiert und deshalb von der dem Parlament gegenüber verantwortlichen Exekutive ausgeübt, sonst könnte das im Grundgesetz festgelegte Demokratieprinzip gefährdet werden<sup>50</sup>. Hingegen ist in Taiwan durch die Verfassung (Art. 77), die Verfassungsänderung (Ergänzungsartikel Nr. 5 Abs. 6), die Auslegungen der Hohen Richter (Auslegung Nr. 530) und einfachgesetzliche Bestimmungen (§§79 ff. OGG) vielseitig bekräftigt, dass die Unabhängigkeit der Justiz nicht lediglich die Einzelfallentscheidungen der Richter betrifft, sondern auch den allgemeinen, externen Schutz des Gerichtswesens. Deswegen wird den anderen Staatsgewalten, insbesondere der Exekutive, in Angelegenheiten der Justiz, von der Auswahl und Versetzung der Richter, bis hin zum Haushaltsplan der Gerichte, kein (Mit-)Entscheidungsrecht gewährt.

Insoweit ähnelt der Justiz-Yuan Justizverwaltungsorganen in anderen europäischen Ländern, wie dem Obersten Rat der Richterschaft in Italien oder dem Allgemeinen Rat der Gerichtsgewalt in Spanien. Jedoch sind dabei zwei wesentliche Unterschiede zu bemerken, nämlich: Erstens nimmt der Justiz-Yuan zugleich die Befugnisse der Verfassungsgerichtsbarkeit in Anspruch und ist kein reines Justizverwaltungsorgan. Dass diese zwei Befugnisse einem Organ vorbehalten sind, zeichnet ihn aus und macht ihn zu einem außerordentlich mächtigen Justizorgan. Zweitens übt der Justiz-Yuan, obwohl in Angelegenheiten der Verfassungsgerichtsbarkeit die Hohen Richter am Justiz-Yuan tagen und zusammen entscheiden, seine Justizverwaltungsfunktion nicht durch einen Ratsbeschluss aus, sondern der Präsident entscheidet allein. Die Hohen Richter, mit Ausnahme des Präsidenten des Justiz-Yuan, der auch zu den Mitgliedern zählt, sind nicht zuständig für die Justizverwaltung. Dem Präsidenten des Justiz-Yuan sind somit die Personal- und Budgethoheiten für das gesamte Gerichtssystem zugewiesen; er hat außerdem das Initiativrecht, Gesetzesänderungsentwürfe bei dem Legislativ-Yuan einzubringen<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Diese Ansicht vertreten unter anderem *Ulrich Scheuner*, Die Selbständigkeit und Einheit der Rechtspflege, DÖV 1953, S. 517-525; und *Hans-Jürgen Papier*, Zur Selbstverwaltung der Dritten Gewalt, NJW 2002, S. 2585 ff.

<sup>51</sup> Allerdings ist der Präsident des Justiz-Yuan bei der Ausübung seiner umfangreichen Befugnisse durch Verfahrensregeln in vielerlei Hinsicht beschränkt. Zum Beispiel ist bei der Auswahl, Versetzung und Bewertung von Richtern eine Kommission für Personalangelegenheiten innerhalb des Justiz-Yuan zu errichten, die aus Präsidenten und Richtern der Gerichte aller Instanzen besteht. Da die Entscheidung des Präsidenten des Justiz-Yuan bei solchen Angelegenheiten der Zustimmung dieser Kommission bedarf, bleibt ihm im Wesentlichen kein großer Entscheidungsspielraum. Aber formell betrachtet wird der Vorschlag zur Wahl oder Versetzung von ihm eingebracht und die endgültige Entscheidung von ihm verkündet.

## 2. Konzentrierte Verfassungsgerichtsbarkeit und abstrakte Entscheidungsform

Obwohl der Justiz-Yuan parallel zu seiner verfassungsgerichtlichen Funktion auch Justizhoheit in Anspruch nimmt, was sich im internationalen Vergleich als ungewöhnlich bezeichnen lässt, ist er innerhalb seiner Zuständigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit mit dem deutschen Bundesverfassungsgericht insoweit vergleichbar<sup>52</sup>, als beide die Vorstellung verkörpern, dass für die Entscheidung von Verfassungsfragen ein besonderes und institutio-nell verselbständigte Organ (Gericht) zuständig sein soll<sup>53</sup>. Das Monopol der Normverwer-fungskompetenz sowie die allgemeine Bindungswirkung der Entscheidungen des Jusiz-Yuan lassen sich auch beim Bundesverfassungsgericht wiederfinden. Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Institutionen liegt in der Entscheidungsform- die Ent-scheidungen des Bundesverfassungsgerichts ergehen in Urteilsform, wohingegen die Hohen Richter am Justiz-Yuan ihre Entscheidungen (bei der Normenkontrolle) in Ausle-gungen abfassen<sup>54</sup>. Dies kann wahrscheinlich darauf zurückgeführt werden, dass der Justiz-Yuan von dem Verfassungsgeber ursprünglich nicht als Gericht konzipiert wurde, das dem Bürger letztinstanzlichen Rechtsschutz anbietet. Seine Verfassungsauslegungen und vereinheitlichenden Auslegungen sollten vielmehr der abstrakten, objektiven Rechtsordnung des Staates dienen.

Mit derselben Argumentation kann man auch versuchen, den zweiten wesentlichen Unterschied zwischen den beiden Institutionen, nämlich das Fehlen der Verfassungsbe-schwerde im System der taiwanesischen Verfassungsgerichtsbarkeit, zu erklären. An dieser Stelle muss darauf hingewiesen werden, dass in Taiwan auch die Meinung vertreten wird, dass ein Verfassungsbeschwerdeverfahren über die Konstruktion der vom Bürger bean-tragten konkreten Normenkontrolle doch besteht<sup>55</sup>. Allerdings unterscheidet sich dieses von der deutschen Verfassungsbeschwerde dadurch, dass es sich nicht gegen den die Grund-rechte verletzenden Einzelakt der öffentlichen Gewalt, sondern gegen die dem einzelnen Rechtsanwendungsakt zugrunde liegende verfassungswidrige Rechtsnorm richtet. Eine solche Konstruktion wurde deshalb von Georg Brunner als “unechte Grundrechtsbe-schwerde” bezeichnet, der nach seiner Analyse der Unterschiede zwischen “echter” und “unechter” Grundrechtsbeschwerde ferner zu dem Ergebnis gekommen ist, dass die subjek-

<sup>52</sup> Angesichts der fehlenden Bundesstaatsstruktur in Taiwan beschränkt sich der Vergleich mit Deutschland auf die Bundesebene.

<sup>53</sup> Für einen Vergleich zwischen den diffusen und konzentrierten Verfassungsgerichtsbarkeiten in den europäischen Ländern, siehe *Georg Brunner*, Der Zugang des Einzelnen zur Verfassungsge-richtsbarkeit im europäischen Raum, Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, Neue Folge, Band 50, 2002, S. 191-256. Dieser Aufsatz ist zugleich im Internet abrufbar unter: [http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-JU\(2001\)022-ger.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-JU(2001)022-ger.asp)

<sup>54</sup> Wie bereits erwähnt haben die Hohen Richter ihre Kompetenzen außerhalb Verfassungsauslegung und vereinheitlichenden Auslegung noch nie in Anspruch genommen; deshalb besteht ein förmliches “Urteil” der Hohen Richter immer noch nur auf dem Papier.

<sup>55</sup> Siehe *Lee*, Fn. 4, S. 150-151.

tive Rechtsschutzfunktion der Verfassungsgerichtsbarkeit schwächer ausgebildet ist bei der Letzteren<sup>56</sup>. In der Tat wurde in Taiwan die Möglichkeit des subjektiven Rechtsschutzes im Verfahren der konkreten Normenkontrolle erst 1982 von den Hohen Richtern durch Auslegung Nr. 177 geschaffen. Aber selbst dann lässt sich eine vom Bürger eingeleitete konkrete Normenkontrolle mit ausnahmsweiser Wirkung auf den konkreten Fall nicht wirklich mit der umfassenden subjektiven Rechtsschutzfunktion der “echten” Verfassungsbeschwerde in Deutschland vergleichen. Dennoch ist in den letzten Jahrzehnten eine Wandlung der Vorstellung von Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit in Taiwan zu beobachten. Die Verfassung hat sich von einem völlig abstrakten, von dem alltäglichen Leben der Bürger losgelösten Regelwerk allmählich zu einem tatsächlich praktikablen Recht entwickelt, und der Justiz-Yuan wollte sich auch einem Gericht mit entsprechenden prozessrechtlichen Anforderungen annähern, wie bereits in früheren Abschnitten erwähnt. Wie sich dieser Trend weiterentwickeln wird und ob er sich legislativ durchsetzen kann, bleiben abzuwarten.

### 3. Zuständigkeitskonflikt

In einem dualistischen Gerichtssystem wie dem Taiwans bzw. in einem noch differenzierten System der Gerichtszweige wie in Deutschland muss man sich mit dem Problem der Zuständigkeitskonflikte auseinandersetzen. Ein Zuständigkeitskonflikt liegt vor, wenn beide Gerichtsbarkeiten (die ordentliche und die Verwaltungsgerichtsbarkeiten) die Zuständigkeit in derselben Sache in Anspruch nehmen (positiver Zuständigkeitskonflikt) oder ablehnen (negativer Zuständigkeitskonflikt). Der Erstere ist in der Praxis selten aufgetreten und beschränkt in Theorie nicht das Grundrecht des Bürgers auf Rechtsschutz. Bei dem Letzteren würde aber die Rechtsweggarantie ins Leere laufen.

In Taiwan wurde früher eine Klage aufgrund fehlender Zuständigkeit von einem Gericht der ordentlichen oder Verwaltungsgerichtsbarkeit als unzulässig zurückgewiesen. Wenn die zweite Klageerhebung des Bürgers bei der jeweils anderen Gerichtsbarkeit aus demselben Grund wieder zurückgewiesen wurde, hatte er nur noch die Möglichkeit, eine vereinheitlichende Auslegung der Hohen Richter am Justiz-Yuan zu beantragen, deren Zuordnung zu einer der Gerichtsbarkeiten dann endgültig und verbindlich war. Um die Prozesseffizienz zu verbessern und dem Bürger die Unannehmlichkeiten aus Zuständigkeitskonflikten zwischen den Gerichtsbarkeiten zu ersparen, haben die Hohen Richter aber mit Auslegung Nr. 540 das System der Verweisung eingeführt<sup>57</sup>. Gemäß der Entscheidung der Hohen Richter und der darauf folgenden Gesetzesänderungen des VwPG und des Zivilprozessgesetzes soll ein Gericht eine aus seiner Sicht wegen fehlender Zuständigkeit unzu-

<sup>56</sup> Brunner, Fn. 53, S. 220 ff.

<sup>57</sup> Volltext der Auslegung Nr. 540 in englischer Sprache ist abrufbar unter [http://www.judicial.gov.tw/CONSTITUTIONALCOURT/en/p03\\_01.asp?expno=540](http://www.judicial.gov.tw/CONSTITUTIONALCOURT/en/p03_01.asp?expno=540)

lässige Klage an das zuständige Gericht verweisen und das verwiesene Gericht darf sie nicht aus dem selben Grund zurückweisen.

Wobei die Neuregelung womöglich aus dem deutschen Recht übernommen wurde, gibt es einen wesentlichen Unterschied: während in Deutschland die Verweisung an einen anderen Gerichtszweig grundsätzlich bindend ist (§17a GVG), nämlich das verwiesene Gericht trotz einer möglichen fehlerhaften Verweisung die Klage zulassen soll, besteht in Taiwan für das verwiesene Gericht die Möglichkeit, diese Verweisung zu rüge[n]. Es kann den Prozess durch Beschluss einstellen und eine vereinheitlichende Auslegung der Hohen Richtern zur Feststellung der Zuständigkeit beantragen. Wenn die Hohen Richter den Antrag für begründet erklären, kann das Gericht die Klage verbindlich an das ursprüngliche Gericht verweisen. Der prinzipielle Unterschied liegt darin, dass in Deutschland die verschiedenen Gerichtszweige als einigermaßen gleichwertig angesehen sind und der Prozessökonomie der Vorzug gegeben wird, während in Taiwan die richtige Zuordnung zur Gerichtsbarkeit an sich für wichtig gehalten wird<sup>58</sup>.

#### *4. Vereinheitlichende Auslegung- gemeinsamer Senat*

Neben Zuständigkeitskonflikten kann es in ausdifferenzierten Gerichtssystemen zu abweichenden Meinungen zwischen den Gerichtsbarkeiten kommen. Diesbezüglich gibt es in Deutschland sowie in Taiwan einen Mechanismus zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung. Wie bereits unter Abschnitt III. 2. b. erwähnt, wird in Taiwan die Vereinheitlichung von Verständnisunterschieden zwischen Behörden oder Fachgerichtsbarkeiten von den Hohen Richtern durchgeführt. Bei der Ausübung dieser Funktion bezüglich der letztinstanzlichen Gerichte spielen die Hohen Richter eine ähnliche Rolle wie der gemeinsame Senat der obersten Bundesgerichte in Deutschland.

Die zwei Institutionen sind insoweit ähnlich, als sie angerufen werden, wenn Unterschiede in einer Rechtsfrage zwischen den Gerichtsbarkeiten bestehen und die Rechtssicherheit des Systems gefährdet ist. Ferner sind die Entscheidungen der beiden Institutionen verbindlich für die beteiligten Gerichte. Die Organisation und das Verfahren weisen jedoch Unterschiede zwischen beiden auf. In Deutschland setzt sich der gemeinsame Senat aus den Präsidenten der fünf obersten Gerichtshöfe zusammen, die je nach Sachverhalt durch die Vorsitzenden und jeweils einen weiteren Richter der beteiligten Senate ergänzt werden (§ 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes). Hingegen ist diese Aufgabe in Taiwan dem von den Gerichtshöfen völlig getrennten Spruchkörper des Justiz-Yuan, bzw. den Hohen Richtern zugewiesen. Dass der Justiz-Yuan zugleich die Funktion der Verfassungsgerichtsbarkeit ausübt, unterstreicht den strukturellen, organisatorischen Unterschied zu dem deutschen

<sup>58</sup> In dieser Hinsicht ähnelt Taiwan eher dem französischen Gerichtssystem, wo ein Konfliktgericht (tribunal des conflits) der strikten Trennung zwischen ordentlicher und Verwaltungsgerichtsbarkeit Rechnung trägt.

Modell. Außerdem ist in Deutschland nur ein (oberstes) Gericht bzw. ein Senat eines (obersten) Gerichts vorlageberechtigt bei dem gemeinsamen Senat, während in Taiwan neben den letztinstanzlichen Gerichten auch die Bürger befugt sind, eine Auslegung zur Vereinheitlichung der Meinungen der Gerichtsbarkeiten bei den Hohen Richtern zu beantragen. Dieser systematische Unterschied könnte vielleicht darauf zurückgeführt werden, dass in Deutschland eine umfassende Verfassungsbeschwerde besteht, über die der Bürger eine Abweichung von einer Entscheidung einer anderen Gerichtsbarkeit rügen kann. Im Gegensatz dazu muss der Schutz der Bürger vor Rechtsunsicherheit in Taiwan durch die vereinheitlichende Auslegung gewährleistet werden.

##### *5. Disziplinarkommission - Kammer für Disziplinarsachen am Verwaltungsgericht*

Schließlich sieht man noch einen bemerkenswerten Unterschied im Aufbau der Gerichtsbarkeit zwischen Taiwan und Deutschland, nämlich im Bereich des Disziplinarrechts. In Taiwan ist hierfür die eigenständige Disziplinarkommission für Beamte eingerichtet, die über das Verhängen von Disziplinarstrafen letztinstanzlich entscheidet, während in Deutschland die Disziplinargerichtsbarkeit nicht von einem eigenständigen Gerichtszweig wahrgenommen wird, sondern von der Verwaltungsgerichtsbarkeit<sup>59</sup>. Gleichwohl ergeben sich Ähnlichkeiten zwischen beiden Systemen. Erstens wird die Disziplinarhoheit in beiden Ländern von der Verwaltung und der Justiz geteilt. Nach dem Bundesdisziplinargesetz (BDG) werden in Deutschland die minderen Disziplinarmaßnahmen gegen die Beamten von ihren Dienstvorgesetzten durch Disziplinarverfügung ausgesprochen (§ 33) und die schwerwiegenderen Disziplinarmaßnahmen, nämlich die Zurückstufung, die Entfernung aus dem Beamtenverhältnis und die Aberkennung des Ruhegehalts erst über eine Disziplinarklage von der Verwaltungsgerichtsbarkeit durch Urteil erkannt (§ 34). In Taiwan ist es verfassungsrechtlich vorgeschrieben, dass das Verhängen von Disziplinarstrafen von Beamten Sache der Justiz ist. Allerdings ist dem Dienstvorgesetzten durch Gesetzgebung (GLB) eine im Wesentlichen gleich wirkende Befugnis übertragen, wie etwa die Entfernung aus dem Dienst eines Beamten im Fall nicht bestandener Leistungsbewertung. Die Hohen Richter haben die Verfassungsmäßigkeit dieser Übertragung auch bejaht. Deshalb sind in der Praxis die Disziplinarkommission und die einzelnen Dienstvorgesetzten beide in der Lage, je nach gesetzlich bestimmten Tatbestandsmerkmalen, Disziplinarmaßnahmen anzurufen, wobei der Rechtsweg für den Beamten in beiden Situationen auch unterschiedlich ist. Dies führt zur zweiten Ähnlichkeit zwischen Deutschland und Taiwan. Es ist nämlich in beiden Ländern die Verwaltungsgerichtsbarkeit, die zuständig für die Anfechtung gegen von Dienstvorgesetzten angeordnete Disziplinarmaßnahmen ist. Trotz der eigenständigen Stellung der Disziplinarkommission in Taiwan bietet diese einen nur be-

<sup>59</sup> Früher gab es in Deutschland das Bundesdisziplinargericht, das zuständig für Disziplinarstreitigkeiten auf Bundesebene war. Im Rahmen der Disziplinarrechtsreform wurde dieses aber Ende 2003 aufgelöst.

dingten Rechtsweg an, und zwar nur im Bezug auf von ihr selbst auferlegte Disziplinarmaßnahmen<sup>60</sup>. Gegen die von Dienstvorgesetzten angeordneten Disziplinarmaßnahmen wurde kraft Auslegung der Hohen Richter der Rechtsweg bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit eröffnet.

Im Grunde genommen unterscheidet sich dann das taiwanesische System von dem Deutschen dadurch, dass dort die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht für Disziplinarklagen von Behörden zuständig ist, sondern nur für den nachträglichen Rechtsweg, und dass ein separater "Gerichtszweig" in Form der Disziplinarkommission besteht, der auf Antrag von Behörden Disziplinarstrafen verhängt, und Rechtsbehelfe gegen deren Entscheidung nur durch eine zweite Prüfung durch dieselbe Kommission möglich sind.

## 6. Schlusswort

Der Überblick über den Aufbau der Gerichtsbarkeit in Taiwan zeigt: Dem Bürger in Taiwan, wie jenem in Deutschland, steht umfassender Rechtsschutz zu, obwohl grundlegende Unterschiede im Systemaufbau bestehen. Manche Grundzüge oder Elemente des taiwanesischen Gerichtssystems mögen sogar fremd und unbegreiflich wirken, wie etwa die Stellung des Justiz-Yuan, der den Eindruck eines außerordentlich mächtigen Justizorgans erwecken könnte; oder das Fehlen eines formellen und eigenständigen Verfassungsgerichts, das nicht dem Justizverwaltungsorgan innewohnt; oder die Eigenständigkeit einer Disziplinarkommission parallel zu den Fachgerichtsbarkeiten, die aus nur einer Instanz besteht und bei der die meisten Disziplinarstreitigkeiten nicht anhängig gemacht werden; oder die Tatsache, dass Unklarheit schaffende Bezeichnungen wie Justiz-Yuan, Kommission oder Hohe Richter verwendet werden, die von den allgemein gebrauchten Begrifflichkeiten wie Gericht oder Richter abweichen, denen aber oft die gleichen Funktionen wie jenen zugeschrieben sind. Die taiwanesischen Juristen beschäftigen sich auch immer noch mit diesen Themen. Eines ist klar: Taiwans Gerichtsaufbau wird weiter reformiert. Genau wie bei der Verwaltungsgerichtsbarkeit zu Anfang des vorigen Jahrhunderts, als, unter anderem, zusätzliche Klagearten und eine neue Instanz eingeführt wurden, oder wie bei der Strafgerichtsbarkeit, die während der letzten Dekade zahlreiche Neuerungen aus dem angloamerikanischen Rechtssystem erfahren hat, stehen dem Gerichtssystem von Taiwan noch weitere Reformen unter den Stichworten "lückenloser Rechtsschutz" und "Wirtschaftlichkeit der Justiz" bevor.

<sup>60</sup> Siehe Fn. 42.