

Friedlicher Wandel in Bhutan

Auf dem Weg von der absoluten Monarchie zum modernen Verfassungsstaat

Dieter Brauer

Kaum beachtet von der Weltöffentlichkeit und in krassem Gegensatz zu den politischen Entwicklungen der vergangenen Jahre im Nachbarland Nepal läuft im Himalaya-Königreich Bhutan ein Prozess der Demokratisierung von oben, der beispielhaft auch für andere Entwicklungsländer sein könnte. Angetrieben von dem seit 1972 regierenden König Jigme Singye Wangchuck und ohne Druck von außen oder innen wandelt sich das Land von einer altertümlichen absoluten Monarchie zu einem modernen Verfassungsstaat, in dem das Königshaus wesentliche Rechte freiwillig abgibt.

Die Reformen begannen bereits vor vier Jahren, als der König die Verantwortung für die laufenden Regierungsgeschäfte einem aus fünf Ministern bestehenden Kabinett übertrug, die allerdings von ihm ernannt wurden und daher noch nicht demokratisch legitimiert waren. Gleichzeitig begann ein Prozess der Dezentralisierung, der den Distrikten und Gemeinden größere Selbstverwaltung und mehr Einfluss auf die Entwicklungsplanung einräumte. Im November 2001 setzte der König dann eine 39-köpfige Kommission ein, die einen Verfassungsentwurf für das Königreich ausarbeiten sollte. Der fertige Entwurf wurde im März 2005 vom König einer breiten Öffentlichkeit in Bhutan vorgestellt und auch im Internet verbreitet. Jeder Bürger, so verkündete der Monarch, könne sich an der Diskussion des Entwurfes beteiligen und Vorschläge zur Verbesserung machen. Am Ende werde dann ein nationales Referendum über die neue Verfassung abgehalten. Dieses war ursprünglich schon für Ende 2005 geplant, wurde dann aber auf 2008 verschoben.

Was nun ist der Inhalt der neuen Verfassung? Kurz gesagt wird Bhutan eine demokratische konstitutionelle Monarchie mit einem Zwei-Kammer-Parlament, einem Zwei-Parteiensystem, einem auf drei Ebenen organisierten Staatswe-

sen – nationale, Distrikt- und Gemeindeebene – einer Trennung von Exekutive, Legislative und Gerichtsbarkeit und einem Grundrechtekatalog, der im wesentlichen alle auch in westlichen Demokratien verbürgten Rechte umfasst. Der König behält allerdings wesentliche Kompetenzen wie den Oberbefehl über die Armee, das Ernennungsrecht für alle wichtigen Amtsträger, und das Recht zur Ausrufung des Ausnahmezustands. Er bleibt also wesentlich einflussreicher als die gekrönten Häupter Europas oder etwa der deutsche Bundespräsident. Die Institution der Monarchie selbst kann, ähnlich wie unsere Grundrechte, vom Parlament nicht geändert werden, und umfangreiche Verfassungsparagraphen regeln die Nachfolge auf dem Thron. Eine interessante Regelung ist, dass der regierende Monarch mit Erreichen des 65. Lebensjahr zurücktreten muss, und dass auch eine weibliche Erbfolge vorgesehen ist.

Wie modern die Verfassung in manchen Bestimmungen ist, zeigt sich z.B. darin, dass der Umweltschutz an vorderer Stelle in der Verfassung verankert wird und u.a. festgeschrieben wird, dass 60 Prozent der Landfläche des Landes bewaldet bleiben muss. Auch Begriffe wie Verursacherprinzip beim Umweltschutz und Generationengerechtigkeit finden sich in dem Text des Entwurfes.

Seit Veröffentlichung des Verfassungsentwurfs findet eine lebhaftere öffentliche Debatte, vor allem auch im Internet, statt, die eine merkwürdige Umkehrung der gewohnten Frontstellungen erkennen lässt: während der König mit Verweigerung seiner eigenen Entmachtung betreibt, ist das Volk unsicher, ob die Demokratie wirklich das Richtige für das Land in seinem jetzigen Entwicklungsstadium ist. Verstärkt wird diese Unsicherheit durch die überraschende Ankündigung des Königs vom 17. Dezember 2005, die wie eine Bombe einschlug: darin teilte Jigme Singye Wangchuck in kurzen Worten mit, er werde im Jahr 2008 zugunsten seines Sohnes Kronprinz Khesar Namgyel Wangchuck abdanken, obwohl er dann erst 52 Jahre alt sein wird. 2008 wird auch das hundertjährige Bestehen der Wangchuck-Dynastie begangen. Dann sollen die neue Verfassung in Kraft treten und die neuen politischen Institutionen ihre Arbeit aufnehmen.

Gesprächsrunden über Verfassung

Mittlerweile setzen König Jigme Singye Wangchuck und der Kronprinz ihre Gesprächsrunde durch sämtliche 20 Distrikte des Landes fort, um mit dem Volk über den Verfassungsentwurf zu diskutieren. Der Ablauf ist dabei immer der

gleiche: zunächst werden die immer zahlreich versammelten Bürger aufgefordert, alle ihre Fragen und Bedenken vorzutragen. Dann wird der Verfassungsentwurf in der jeweiligen Regionalsprache vorgelesen und die Artikel einzeln vom König bzw. Kronprinz erläutert. Anschließend kommen regelmäßig die gleichen Diskussionspunkte. Kritisiert wird der Artikel, der die Abdankung des Monarchen mit dem 65. Lebensjahr vorschreibt, Bedenken werden laut hinsichtlich der zum ersten Mal gebildeten politischen Parteien, dass möglicherweise die falschen Personen gewählt werden könnten und die Gefahr von Korruption bestehe. Man sorgt sich auch, dass die Demokratie wie in so vielen anderen Ländern der Welt versagen könnte. Es kommen Vorschläge, das Tragen der Nationaltracht in der Verfassung zu verankern und die buddhistische Religion stärker gegenüber anderen Religionen zu schützen. Diese Bedenken werden dann vom König und dem Thronfolger mit dem Hinweis auf die gründliche Vorbereitung des Verfassungsentwurfes, die Bedeutung von starken Institutionen und die Vorteile der Volkssouveränität zerstreut. Die obligatorische Altersgrenze für den König – und andere Amtsträger und Beamte – wird von ihm immer wieder mit dem Argument verteidigt, man brauche eine frische und energische Führung und die sei jenseits der 65 nicht immer zu gewährleisten.

Angesichts der immer noch überraschenden Autorität des regierenden Königs besteht kein Zweifel, dass der Verfassungsentwurf im Wesentlichen in der vorgelegten Form in dem vorgesehenen Referendum bestätigt wird. Inzwischen weiß man auch, wie viele bhutanische Bürger es überhaupt gibt, die die neuen politischen Institutionen mit Leben erfüllen sollen. Eine über lange Jahre bestehende Unsicherheit über die Bevölkerungszahl des Landes ist mit dem Zensus vom Mai 2005 beseitigt worden. Die Einwohnerzahl Bhutans betrug danach 634.982 Personen. Hinzu kamen noch 37.443 Ausländer, sodass die gesamte Wohnbevölkerung bei 672.425 Personen lag. Die Einwohnerzahl lag damit höher als die zunächst gemeldeten 553.000, aber niedriger als die bisher von der Regierung angenommenen 734.000 Personen.

Die zugleich mit der Bevölkerungszahl ermittelten Statistiken zur sozio-ökonomischen Situation im Land sollen eine bessere Planung der Entwicklung in Bhutan ermöglichen. Verblüffend ist der enorme Überschuss von männlichen Einwohnern gegenüber den weiblichen in Bhutan. Es kommen nämlich 111 männliche auf 100 weibliche Personen, was selbst im Vergleich mit Ländern wie Indien (107:100) und China (106:100) mit ihrer bekannten Vorliebe für männlichen Nachwuchs als außeror-

dentlich erscheint. Bisherige Statistiken aus Bhutan zeigten ein nahezu ausgeglichenes Verhältnis zwischen den beiden Geschlechtern. Auch die Verteilung der Bevölkerung auf die verschiedenen Alterskohorten überrascht: auf die Jahrgänge 0-14 Jahre entfallen jetzt nur 33,1 Prozent (bisherige Schätzung 42,1 Prozent) Unerwartet ist auch der hohe Anteil der Bevölkerung, der in städtischen Gebieten wohnt (30,9 Prozent), denn bisher war man davon ausgegangen, dass rund 80 Prozent in ländlichen Gebieten wohnen. Die Alphabetisierungsrate wird mit 59,5 Prozent angegeben.

Eine genauere Analyse der Zahlen kann erst vorgenommen werden, wenn mehr Einzelheiten bekannt werden. Revidiert werden müssen vor allem die Schätzungen, die von den UN-Organisationen bisher für Bhutan veröffentlicht wurden und die zum Teil um das Dreifache über den jetzt durch den Zensus ermittelten Zahlen liegen. Die geringe Bevölkerungszahl wird sich – zumindest statistisch gesehen – positiv auf die Pro-Kopf-Einkommen auswirken, denn das Bruttosozialprodukt verteilt sich jetzt auf wesentlich weniger Köpfe als in den Indices von UN und Asiatischer Entwicklungsbank bisher angenommen. Das anhaltende Wirtschaftswachstum soll dafür sorgen, dass der oben beschriebene politische Prozess ökonomisch und sozial abgesichert werden kann.

Wirtschaftsboom

Im Finanzjahr 2004-2005 ist die Wirtschaft Bhutans nach Angaben der *Royal Monetary Authority* um 8,7 Prozent gewachsen. Der Zuwachs geht hauptsächlich auf das Wachstum in der Bauwirtschaft und im Tourismus zurück. Die Bauwirtschaft profitierte von den großen Dammbauten in Tala und Basochu und anderen großen Infrastrukturvorhaben. Der Tourismus erholte sich von den Schocks der vorangegangenen Jahre und wuchs um 68 Prozent, wobei er rund 15 Mio Dollar an Devisen einbrachte. Hauptdevisenbringer war aber wieder der Export von Elektrizität nach Indien mit Einnahmen von 3 Milliarden Ngultrum (1 Dollar gleich

Dieter Brauer



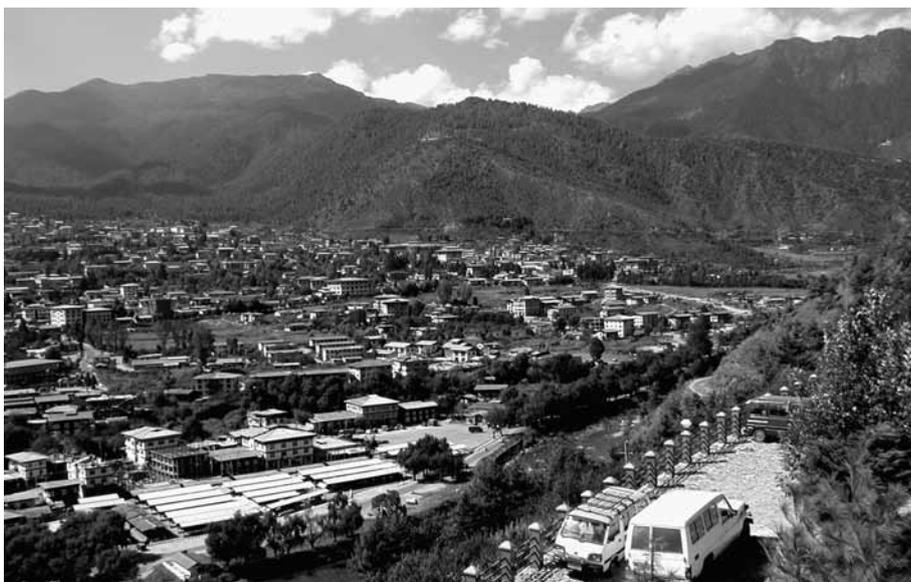
Pflügen ist meistens noch harte Knochenarbeit in Bhutan

46,5 Nu.). Der Beitrag des Primärsektors (Land- und Forstwirtschaft, Bergbau) zum Bruttoinlandsprodukt fiel weiter zurück.

Entscheidend für die wirtschaftliche Entwicklung Bhutans ist der weitere Ausbau des Elektrizitätssektors. Bhutans Wasserkraftreserven werden auf 30.000 MW geschätzt. Davon sind mit der Inbetriebnahme des Großkraftwerks Tala erst 1.500 MW genutzt. Fast die gesamte Stromproduktion wird in das energie-hungrige Nachbarland Indien verkauft, das mit Krediten auch den Bau der meisten der Kraftwerke finanziert. So verspricht zumindest die Devisenbilanz des kleinen Königreichs in den nächsten Jahren und Jahrzehnten immer komfortabler zu werden.

Damit wird allerdings nicht das Hauptproblem der bhutanischen Gesellschaft gelöst, nämlich die Frage, wo die Arbeitsplätze für die rund 50.000 Jugendlichen, die in den nächsten Jahren einen Schulabschluss erlangen, herkommen sollen. Wie die Bevölkerungsstatistik zeigt, strömen immer mehr Menschen vom Land in die Städte. Mangels ausreichender privatwirtschaftlicher Investitionen außerhalb der Sektoren Tourismus und Stromwirtschaft fällt es immer schwerer, den jungen Menschen, die durch ihre Bildung der einfachen Landwirtschaft und dem eintönigen Leben auf entlegenen Bauernhöfen entfremdet wurden, eine geeignete Lebensperspektive zu bieten.

So wird Bhutan auch trotz seiner steigenden Einnahmen aus dem lukrativen Stromgeschäft auch in Zukunft auf Hilfe von außen angewiesen bleiben. Dabei beobachten die Bhutaner mit Sorge, dass sich die meisten Geberländer mittelfristig aus Bhutan zurückziehen wollen. Die deutsche GTZ hat damit bereits den Anfang gemacht und ihre Projekte in Bhutan auslaufen lassen. Das hat auch bei Hilfsorganisationen aus anderen Ländern Nachdenken über die Zukunft ausgelöst. Die dänische DANIDA, die schweizerische Helvetas, die japanische JICA und die UN-Organisationen, die von Kuensel daraufhin befragt wurden,



Thimpu-Stadt

sagten übereinstimmend, es gäbe Pläne für einen schrittweisen Rückzug aus der seit langem bestehenden Zusammenarbeit. Schließlich sei es das gemeinsame Ziel von Gebern wie für das Empfängerland selbst, die Hilfe auslaufen zu lassen. Ob das in fünf oder erst in zehn Jahren sein werde, wollte der Repräsentant der DANIDA, Torben Bellers, nicht sagen. Auch die anderen Geberorganisationen vertraten die Ansicht, ein langsames Auslaufen der Hilfe sei wünschenswert, doch der Zeitpunkt sei offen. Im Augenblick brauche Bhutan weiter die internationale Unterstützung. Trotz lobenswerter Fortschritte in verschiedenen Sektoren gäbe es noch große Herausforderungen. Nach UN-Daten ist die Müttersterblichkeit noch hoch, der Zugang für Mädchen im Bildungssystem gering, und die Armut sei ein Problem, dem man sich zuwenden müsse.

Von den Gebern wird die Fertigstellung des Tala-Wasserkraftwerks als wichtiger Schritt auf dem Weg zur finanziellen Unabhängigkeit Bhutans gesehen. Einige Geberorganisation bezweifeln aber, ob die erhöhten Einnahmen ausreichen werden, um die Kredite für das Projekt zurückzahlen und zusätzlich verstärkte öffentliche Investitionen vornehmen zu können. Die Geber wollen daher vor allem den privaten Sektor stärken, um Arbeitsplätze für die wachsende Zahl von Jugendlichen zu schaffen, die in den nächsten Jahren auf den

Markt drängen werden. Ein baldiges Ende der Hilfe für Bhutan ist also noch nicht in Sicht.

Die Jahre 2006 und 2007 gelten gemäß der buddhistischen Astrologen als „nicht Glück verheißend“ („inauspicious“), und deshalb werden in diesen beiden Jahren in Bhutan keine wirklich wichtigen und neuen Projekte angegangen. Aus diesem Grund wurde auch das Dynastie-Jubiläum, das eigentlich 2007 fällig gewesen wäre, und das Inkrafttreten der neuen Verfassung sowie die Abdankung des Königs auf das Jahr 2008 verschoben. Bis dahin sollen aber alle Vorarbeiten geleistet sein, um den Start in das neue Jahrhundert der Wangchuck-Monarchie zu einem Neubeginn für die ganze Gesellschaft werden zu lassen. Trotz aller Schwierigkeiten stellt sich Bhutan ernsthafter und realistischer seinen Herausforderungen als viele andere Entwicklungsländer.

Zum Autor

Dieter Brauer ist Journalist und seit 2000 Mitglied des Vorstands der „Deutschen Bhutan Himalaya Gesellschaft“ (www.bhutan-gesellschaft.de) und dort für Öffentlichkeitsarbeit und Publikationen zuständig. Der frühere Leiter des Englischen Programms der Deutschen Welle und Chefredakteur der Zeitschrift Development and Cooperation (D+C) ist seit 1984 mehrmals nach Bhutan gereist.