

# BHUTAN

WOLFGANG-PETER ZINGEL

## Soziale Entwicklung

Das Königreich Bhutan, mit einer Fläche von 47.000 km<sup>2</sup> etwa so groß wie Niedersachsen, mit einer Bevölkerung von 0,7 Mio. aber so klein wie das Land Bremen, liegt im östlichen Himalaja zwischen Indien und China. Die Hauptsiedlungsgebiete sind ein schmaler, dem Gebirge vorgelagerter Streifen am Rande des Brahmaputra-Tales und die Täler zwischen dem Vor- und dem Hohen Himalaja. Bis vor einem Jahrhundert ein Mönchs-Staat, war das Land nur schwer zu erreichen, bis in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine Straße von der indischen Grenze zur Hauptstadt Thimpu gebaut wurde. Diese Abgeschlossenheit war durchaus gewollt. Fernsehen und Internet kamen erst gegen Ende des Jahrhunderts. Der größte Teil der Bevölkerung lebt in kleinen ländlichen Siedlungen, oft nur nach langen Fußmärschen zu erreichen.

Wie überall auf dem Lande in Südasien bietet die Familie soziale Sicherheit im Rahmen ihrer Möglichkeiten. Anders als im benachbarten Indien gibt es keine Kastenordnung, die die Stellung des Menschen in der Gesellschaft festlegt. Vorherrschende Religion ist der Buddhismus; vor allem im abgelegenen Landesteil gibt es noch viele Anhänger der traditionellen Bon-Religion; eine Minderheit nepalischer Herkunft, vor allem im Südwesten und in der Ebene, sind Nepali und Hindus. Sie sind de jure und de facto Bürger zweiter Klasse. Ihr Anteil der Bevölkerung ist umstritten und wird meist in der Größenordnung von einem Viertel angegeben.

Bis heute sind die großen befestigten Klöster die kulturellen, wirtschaftlichen und sozialen Zentren des Landes. Sie sind auch die traditionellen Bildungsstätten und die Zentren der Heilkunst. Im Vergleich zu den anderen Ländern Südasiens ist die Stellung der Frau wesentlich gefestigter. Vererbt wird in weiblicher Linie. Das Königshaus ist traditionell der Schützer der Religion. Der Buddhismus ist zwar nicht Staatsreligion, nimmt aber in der Verfassung eine herausragende Stellung ein. Die Staatsbürgerschaft ist an eine bhutanesische Abkunft gebunden; es leben etwa 100.000 Flüchtlinge nepalischer Herkunft aus Bhutan in Nepal. Von einer sozialen Gleichstellung aller Bürger kann keine Rede sein. Die ausgeprägte Bhutanisierungspolitik ist Ausdruck tiefstehender Überfremdungsängste. Offensichtlich, um sich international größeres Gewicht zu verschaffen, wurde die Bevölkerungszahl jahrzehntelang zu hoch angegeben. So erklärt es sich, dass renommierte internationale Quellen immer noch eine bis um Faktor vier überhöhte Einwohnerzahl angeben.

Nach Angaben der Weltbank macht Bhutan große Fortschritte auf dem Gebiet der Sozialpolitik (WB 2010, 7–9): Die Armut ging bis 2007 auf 23% der Bevölkerung zurück und ist vor allem auf dem Lande anzutreffen. Das Land ist von solidem Fortschritt im Bereich der Menschlichen Entwicklung und Modernisierung charakterisiert und auf gutem Wege, die meisten der Millenniums-Ziele zu erreichen: 92% der Kinder im Grundschulalter besuchen die Schule, 90% schließen sie ab; der Schulbesuch bis Klasse 10 liegt bei 75%. Die Kindersterblichkeit konnte in einem Jahrzehnt auf 62 je 1.000 Geburten verringert werden. Der Fortschritt ist allerdings in den entlegenen Gebieten langsamer. Die Tradition, dass Land und anderer Besitz in weiblicher Linie vererbt

mit 65% fast so hoch wie die der Männer mit 73%. Die Zahl der Schülerinnen ist mit 98% fast ebenso hoch wie die der männlichen Schüler in der Grundschule und der Sekundarstufe. Außerhalb der Landwirtschaft ist der Anteil der Frauen an der Erwerbsbevölkerung mit 14% noch immer gering. 10 von 72 Parlamentsmitgliedern sind Frauen; unter den 205 Dorfvorstehern gibt es aber nur eine Frau.

Mit zunehmender Modernisierung und Urbanisierung entstehen neue soziale Probleme. Die offizielle Zahl von 4% Arbeitslosen erscheint gering. Die Tatsache, dass sie fast ausnahmslos jung sind, ist besorgniserregend: 81% sind zwischen 15 und 24 Jahre alt. Eine landesweite Befragung zum Bruttonationalglück (GNH Survey 2010) erbrachte eine im Großen und Ganzen recht zufriedene Bevölkerung. Auf einer Skala von 0 bis 10 gaben 90% Werte von 5 bis 9 an, bei einem Mittelwert von 6,1 sowohl für Männer, als auch für Frauen. 55% gaben ihre Lebensqualität mit „gut bis sehr gut“ an, nur 6% mit „schlecht bis sehr schlecht“. Zwei Drittel waren mit ihren Lebensumständen (*livelihood*) zufrieden. 72% bezeichneten ihren Gesundheitszustand als „sehr gut“ oder „exzellent“. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung hat Zugang zu Fernsehen und ein Viertel zum Internet. Städter sehen zweieinhalb, die Landbevölkerung drei Stunden fern am Tag. 49% der Befragten bezeichneten sich als Alphabeten (*literate*), 59% der Männer und 37% der Frauen. 20% der Männer und 16% der Frauen hatten die 10. Klasse vollendet. Fast alle hatten von den Gefahren von HIV/AIDS gehört. Mehr als die Hälfte der Städter und fast ein Viertel der Landbevölkerung wusste, wie die Krankheit übertragen wird. 91% hielten die bhutanesischen Traditionen für sehr wichtig; lediglich 1,6% meinten, dass die Kinder ihre Eltern nicht respektieren würden. Nur 1% sagten, dass sie niemandem trauen würden.

## Finanzen, Organisationen

Bhutan erfreut sich der glücklichen Situation, trotz seiner langen Abgeschlossenheit heute das nach den Malediven wohlhabendste Land Südasiens zu sein. Diesen Umstand verdankt das Land seiner Lage, der Geographie und der Politik seiner Herrscher und Regierungen. Zwischen den beiden asiatischen Großmächten gelegen und mit keinem direkten Zugang weder zum Meer noch zu einem weiteren Land, ist Bhutan auf den Transit und deshalb auf gute Beziehungen zu Indien und China angewiesen. Während der Kolonialzeit von den Briten in seinem Gebietsstand beschnitten und als Protektorat behandelt, galt die Mühe der Regierung nach dem Ende der Kolonialherrschaft, dem Land die Unabhängigkeit zu sichern. Die vorgetäuschte höhere Bevölkerungszahl sollte dem Land Bedeutung verschaffen, nachdem sich China Tibet und Indien Sikkim einverleibt hatten. Die Unabhängigkeit steht seit der Aufnahme in die Vereinten Nationen nicht mehr in Frage. Indien sieht Bhutan aber immer noch als Teil seiner Einflussphäre, unterstützt Bhutan wirtschaftlich und militärisch und ist in Bhutan in vielerlei Weise präsent. Bhutan dankt es seinem Nachbarn dadurch, dass es Indien außenpolitisch unterstützt und ihm den Bau von Wasserkraftwerken und den Export der so gewonnenen elektrischen Energie nach Indien erlaubt. Elektrische Energie ist das mit Abstand bedeutendste Exportgut und versorgt Bhutan mit Devisen. Die Zusammenarbeit der beiden Länder geht soweit, dass die bhutanesishe Währung Ngultrum an die indische gekoppelt ist; der Wechselkurs beträgt 1:1; die indische Währung wird als offizielles Zahlungsmittel anerkannt. Deshalb kann Bhutan keine selbständige Geld- und Währungspolitik betreiben.

Die Beziehungen zu China waren lange kaum existent und werden nur ganz langsam besser. Dadurch blieb dem Land die Versuchung erspart, die beiden Nachbarn gegen-

war Bhutan von Anfang an wählerisch und hielt sich neben Indien an wenige ausgesuchte Länder, von denen kein wirtschaftlicher oder politischer Druck zu erwarten war. Es gelang dem Land Devisenreserven anzuhäufen, die zeitweise ausgereicht hätten, alle Auslandsschulden abzulösen; sie wuchsen weiter an. Die öffentlichen Einnahmen übersteigen seit Jahren die Ausgaben. Die beträchtliche öffentliche Verschuldung im Ausland resultiert aus dem gewaltigen Kapitalbedarf zur Finanzierung der Investitionsvorhaben im Energiebereich. Der Tourismus, der andere Exportsektor, ist von geringerer Bedeutung. Bhutan hat sich dem Massentourismus durch hohe „Eintrittspreise“ für die ausländischen Touristen in Form von Mindestausgaben und Steuern verschlossen.

Wie kaum ein Land verfolgt Bhutan aktiv den Umweltschutz: Die Staudämme entstehen im wenig besiedelten Vor-Himalaja; Touristen dürfen sich nur in Reisegruppen mit einem staatlich lizenzierten Führer bewegen. Dennoch gehen von Energieexport und Tourismus starke Wirkungen auf die Sozialstruktur aus: Die Verfügbarkeit von Staats- und Deviseneinnahmen aus dem Export von Rohstoffen birgt die Gefahr der „Holländischen Krankheit“ (*Dutch Disease*): Importierte Produkte verdrängen die einheimische Produktion, während nicht-handelbare Güter wie Wohnung und persönliche Dienstleistungen im Preis steigen. Indische Firmen bauen mit indischen Arbeitern die Kraftwerke, indische Militärs bilden die Armee aus. Sie alle und die indischen Touristen bestehen auf indischen Speisen. Die Küche Bhutans mit Maisbrot, Schweinefleisch und Rettich unterscheidet sich grundsätzlich von der vegetarischen und stark gewürzten Indiens, so dass wir überall dort, wo Inder arbeiten und reisen, auch indische Lokale mit indischem Personal finden; man spricht bereits von einer Curryisierung des Landes. Inder unterliegen keinen Einreisebestimmungen. Die offiziellen Angaben weniger Tausend ausländischer Touristen im Jahr enthalten offensichtlich nicht die indischen Touristen.

Das elfte Treffen der Regierung Bhutans mit den etwa 40 wichtigsten Gebern (*11th Round Table Meeting*) im September 2011 bot die Gelegenheit – nach den Glückwünschen zum Erreichten – auf einige andauernde und neue Probleme hinzuweisen, wie z.B. das gemessen an internationalen Maßstäben noch unzureichende Staatsbürgerschafts- und Wahlrecht, die Armut auf dem Lande, die Jugendarbeitslosigkeit und die Notwendigkeit beruflicher Ausbildung.

## **Aktuelle Politik im sozialen Bereich**

International ist Bhutan durch das inzwischen in der Verfassung verankerte Staatsziel des „Bruttonationalglücks“ (*gross national happiness, GNH*) – im Gegensatz zum Bruttosozialprodukt (heute: Bruttonationaleinkommen) – auf dem Weg, bekannt zu werden. Dahinter steht die Überlegung, dass sich die Entwicklung eines Staates nicht einfach durch die Summe der Einkommen seiner Bewohner messen lässt. Damit ist Bhutan zu einem Vorreiter auf dem Gebiet der internationalen Glücksforschung geworden. Zu prüfen ist, wie dieses Konzept in der Sozialpolitik umgesetzt werden kann.

In ihrem nationalen Entwicklungsbericht 2011, der dem Einfluss des Klimawandels gewichtet ist, verweist die Regierung auf die Erfahrungen anderer Länder, um die besonders verwundbaren und armen Gruppen im Lande zu schützen.

Der zehnte Fünfjahresplan (Haushaltsjahre 2008 bis 2013) enthält einen kurzen Abschnitt mit den sozialen Zielen: Die Armut soll verringert werden, so dass am Ende der Planperiode nur noch 15% der Bevölkerung unterhalb der Armutsgrenze leben. Um dies zu erreichen, dürfen auf dem Lande nur noch 20% unterhalb der

die Kindersterblichkeit auf 20 je 1.000 Geburten gesenkt und die Lebenserwartung auf wenigstens 70 Jahre erhöht werden. 95% der Bevölkerung sollen hygienisch unbedenkliches Trinkwasser erhalten und 96% sanitäre Anlagen. Alle Haushalte sollen an das Elektrizitätsnetz angeschlossen sein; die Telekommunikation soll auf 15% der Haushalte in allen 205 Gemeinden (*Gewogs*) ausgeweitet werden. Die Verbesserungen all dieser Indikatoren, zusammen mit der erwarteten Einkommenssteigerung sollten ausreichen, zum Jahr 2013 den Wert des Indexes der menschlichen Entwicklung (HDI) auf 0,700 anzuheben. Davon ist Bhutan noch weit entfernt. Im UNDP-Bericht zur Menschlichen Entwicklung 2011 rangiert Bhutan mit einem Wert von 0,522 an 141. und damit an letzter Stelle der Länder mit mittlerer Menschlichen Entwicklung unter insgesamt 187 Staaten. Es liegt hinter Sri Lanka und Indien und nur knapp vor Pakistan und Bangladesch. Die Position wurde auch nur erreicht, weil Bhutan ein vergleichsweise hohes Einkommen von 5.293 PPP\$ vorweisen kann; die Lebenserwartung beträgt 67,3 Jahre und der Schulbesuch nur 2,3 Jahre; möglich und erwartet wären 11,0 Jahre. Ohne Berücksichtigung des Einkommens läge Bhutan 36 Plätze weiter hinten.

## LITERATUR

*11th Round Table Meeting in Thimphu 1st and 2nd September 2011.* Statement by the Danish Delegation. <http://www.missionthimphu.um.dk/en/servicemenu/News/11thRoundTableMeetInThimphu.htm>. Eingesehen am 9.1.2012.

*Bhutan national development report 2011: Sustaining progress: Rising to the climate change.* [Thimpu:] Gross National Happiness Commission, Royal Government of Bhutan. 2011. [http://www.undp.org.bt/assets/files/publication/Bhutan\\_NHDR\\_2011.pdf](http://www.undp.org.bt/assets/files/publication/Bhutan_NHDR_2011.pdf). Eingesehen am 14.1.2012.

*Dorji, Gyalsten K.:* Composite threads of Bhutan's social fabric. In: Kuensel. Bhutan's daily news site. Thimpu. Jan 09, 2012. <http://www.kuenselonline.com/2011/?p=24737>. Eingesehen: 9.1.2012.

*GNH Survey Findings 2010.* [Thimpu:] The Centre for Bhutan Studies. [http://www.grossnationalhappiness.com/docs/2010\\_Results/PDF/National.pdf](http://www.grossnationalhappiness.com/docs/2010_Results/PDF/National.pdf). Eingesehen: 9.12.2010.

*International Development Association and International Finance Corporation Country Partnership strategy for the Kingdom of Bhutan for the period FY11-14.* Report No.: 56577-BT. [Washington, D.C.:] The World Bank. 2010. [http://siteresources.worldbank.org/BHUTANEXTN/Resources/306148-1293049839104/BhutanCAS2011\\_14.pdf](http://siteresources.worldbank.org/BHUTANEXTN/Resources/306148-1293049839104/BhutanCAS2011_14.pdf). Eingesehen: 9.1.2012.

*Köhler, Gabriele:* A new push towards achieving the MDG in South Asia: Reflections on transformative social policy and the welfare state. Paper accompanying power point presentation. Unicef /UNRISD: Social policy in South Asia: Towards universal coverage and transformation for achieving the Millenium Development Goals. 24-25 May 2006, Kathmandu. [http://www.unicef.org/rosa/Social\\_Policy\\_Workshop\\_Paper\\_new\\_push.pdf](http://www.unicef.org/rosa/Social_Policy_Workshop_Paper_new_push.pdf). Eingesehen: 9.1.2012.

*Köhler, Gabriele and Keane, Jennifer:* Social Policy in South Asia: Towards Universal Coverage and Transformation for Achieving the Millennium Development Goals. 24-25 May 2006, Kathmandu, Nepal. [http://www.unicef.org/rosa/Social\\_Policy\\_Workshop\\_Report.pdf](http://www.unicef.org/rosa/Social_Policy_Workshop_Report.pdf). Eingesehen: 9.1.2012.

*Millennium development goals: progress report, 2005*, Bhutan. Thimpu: Ministry of Finance, department of Planning. [http://www.undp.org.bt/assets/files/publication/MDG\\_PR05.pdf](http://www.undp.org.bt/assets/files/publication/MDG_PR05.pdf). Eingesehen: 14.1.2012.

*Tenth Five Year Plan 2008–2013*. Volume 1: Main Document. [Thimpu:] Gross National Happiness Commission, Royal Government of Bhutan. 2009. [http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Bhutan/Bhutan\\_TenthPlan\\_Vol1\\_Web.pdf](http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Bhutan/Bhutan_TenthPlan_Vol1_Web.pdf). Eingesehen: 9.1.2012.