

## AUS POLITIK UND WISSENSCHAFT

### Im Diamantfahrzeug in die Moderne – Bhutans neue Verfassung von 2008

Von *Dietrich Nelle*, Bonn

#### 1. Einführung

Bhutan, gerne als "Schweiz des Himalaya" bezeichnet, war bis vor kurzem weitgehend von der Außenwelt isoliert; Fernsehen und Internet etwa sind erst seit weniger als 10 Jahren verbreitet. Das Land, nie von fremden Mächten kolonisiert, hat sich einen markant ursprünglichen Charakter bewahrt<sup>1</sup>, weckt aber in Europa meist nur vage Assoziationen als ein Rückzugsgebiet des tibetischen Buddhismus. Diese Konnotation wird verstärkt durch eine eigene Entwicklungsphilosophie. Diese geht auf eine Rede des vierten Königs höchstselbst zurück, welche 1972<sup>2</sup> dem Brutto sozialprodukt ein "Bruttoglücksprodukt" überordnete<sup>3</sup>. In seiner Operationalisierung ähnelt dies einem weiten Nachhaltigkeitsbegriff, ausge-

<sup>1</sup> Zur allgemeinen Landeskunde vgl insbesondere die Werke der französischen Bhutanistin Pommairet (s.o. FN 6), *dies.*, Bhoutan. Au plus secret de l'Himalaya", Paris 2005 sowie den herausragenden einheimischen Bhutanisten und spiritus rector des Institute of Bhutan Studies, Ura (im Internet zahlreiche Veröffentlichungen unter [www.bhutanstudies.com](http://www.bhutanstudies.com)).

<sup>2</sup> *Hershock*, Bhutanese Public Policy in the "Century of Interdependence", *Journal of Bhutan Studies* 11 (2004), S. 97 ff.; *Gopilal Acharya*, Operationalizing Gross National Happiness, Kuensel v 21.2.2004.

<sup>3</sup> Royal Government of Bhutan, Department of Debt and Aid Management, *Development Towards Gross National Happiness*, Thimpu 2001; *Karma Galay*, International Politics of Bhutan, *Journal of Bhutan Studies* 10 (2004), S. 93 ff.; dieser Aspekt wird gerade von ausländischen Verfassern gerne herausgestellt, vgl. *Simoni/Whitcross*, Gross national happiness and the heavenly stream of justice: modernization and dispute resolution in the Kingdom of Bhutan, *American Journal of Comparative Law* 55(2007), S. 165 ff.; *Evans*, Preserving the Consciousness of a Nation: Promoting "Gross National Happiness" in Bhutan Through Her Rich Oral Traditions, *Journal of Bhutan Studies* 15 (2006), S. 115 ff.; *Prakke*, The Buddhist Truth of Happiness: Spirituality and Development – the case of governance in Bhutan, *Journal of Bhutan Studies* 12 (2005), S. 119 ff.; *McDonald*, Towards a new conceptualization of Gross National Happiness and its Foundations, *Journal of Bhutan Studies* 12 (2005), S. 23 ff.; *Hirata*, How Should Happiness guide Policy? Why

richtet vor allem auf die Bewahrung der eigenständigen Kultur des Landes, einer intakten Umwelt, nachhaltige Wirtschaftsentwicklung und gute Regierungsführung.<sup>4</sup> Wenn es ein Charakteristikum der tibetischen Form des Buddhismus ist, mit dem "Diamantfahrzeug"<sup>5</sup> eine Art Hochgeschwindigkeitszugang zur religiösen Erleuchtung besonders Befähigter zu öffnen, erinnert an diese Gedankenhaltung im weltlichen Pendant die atemberaubende Geschwindigkeit, mit welcher das Königshaus seit einigen Jahrzehnten den gesellschaftlich-verfassungspolitischen Wandel Bhutans auf der Grundlage einer kohärenten Entwicklungsphilosophie betreibt.

Aus der *Geschichte* Bhutans vor dem 18. Jahrhundert sind nur wenige Details gesichert. Die heutige Hauptbevölkerungsgruppe der Bhote soll ungefähr im 9. Jahrhundert aus Tibet zugewandert sein.<sup>6</sup> Gleichzeitig verbreitete sich der tantrische Buddhismus in Form der *nyingmapa*-Schule ("Schule der Alten"), nachdem der Buddhismus erst kurz vorher durch den indischen Geistlichen Padmasambava (Guru Rinpoche) ins Land gebracht worden war.<sup>7</sup> Im 12. Jahrhundert entstand die *drukpa kagyupa* ("Rotmützen-Buddhismus"), eine Bhutan noch heute prägende geistige Kraft. Allerdings gründete sich über Jahrhunderte hinweg kein straff organisiertes Staatswesen. Vielmehr bildeten sich – auch bedingt durch die schwierige Geographie – eine Vielzahl lokaler Machtzentren heraus, welche immer wieder in Konkurrenz untereinander, wie auch mit den benachbarten Völkerschaften traten. Im Zuge einer ersten Konsolidierung setzte 1616 der aus Tibet stammende Mönch Shabdrung Ngawana Namgyal seine Autorität geistig und militärisch gegen konkurrierende Bestrebungen durch.<sup>8</sup> 1652 wurden erstmals zentrale Rechtsvorschriften (*thrimzhung chhenmo*) kodifiziert und ein System kirchlicher und ziviler Verwaltung mit einem Kronrat als obersten Beratungsorgan geschaffen. Damit begann eine langanhaltende Epoche der Theokratie mit dem *dharma raja* als geistigem Führer, während die weltliche Macht dem

Gross National Happiness is not opposed to democracy, *Journal of Bhutan Studies* 12 (2005), S. 1 ff.

<sup>4</sup> Resolutions of the National assembly of Bhutan Nr 83 (2005), S. 1 ff.; The four pillars of Gross National Happiness, Kuensel v 3.7.2004.

<sup>5</sup> Auch vajrayana (Sanskrit) oder dorje tegpa (Tibetisch) bzw mantrayana ("Mantrafahrzeug"), tantrayana ("Tantrafahrzeug"); zu den religiösen Grundlagen vgl *Hsuan Hua/Bhisuni Heng Yin* (Übers.), *The Diamond Sutra, A General Explanation of the Vajra Prajna Paramita Sutra*, San Francisco 1974.

<sup>6</sup> *Ardussi*, Formation of the State of Bhutan ("Brug gzhung") in the 17th Century and its Tibetan Antecedents, *Journal of Bhutan Studies* 11 (2004), S. 10 ff.; *Pommaret*, Bhutan, Hongkong/Nürnberg 1992, S. 27 ff.; *Spriggs*, The Legal System of Bhutan, in: Redden, *Modern Legal Systems Cyclopedia*, Bd 9-Asia, Buffalo NY 2001 ff., S. 9.40.6.

<sup>7</sup> *Markham*, Narrative of the Mission of George Bogle to Tibet and of Thomas Manning to Lhasa, London 1875, S. 99 ff.

<sup>8</sup> *Pommaret* (s.o. FN 6); *Ardussi* (s.o. FN 6), S. 10 ff.; *Markham* (s.o. FN 7), S. 101 ff.

jeweils mächtigsten Regionalfürsten als *desi* (*deb raja*) zufiel<sup>9</sup>. In den beiden folgenden Jahrhunderten erodierten diese Strukturen zwar zunächst erheblich. Sie gewannen aber wieder an Bedeutung, als es dem Fürsten der Zentralregion Jigme Namgyel und besonders seinem Sohn Ugyen Wangchuck gelang, ihre Macht im Inneren zu sichern und nach außen stabile Beziehungen zur britischen Herrschaft<sup>10</sup> im benachbarten Indien aufzubauen. Sie bilden noch heute im Selbstverständnis des Landes eine wichtige Referenz.

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts verstarb der letzte *dharma raja* ohne dass sich eine Reinkarnation als Nachfolger für dieses Amt offenbart hätte<sup>11</sup>. Fürst Ugyen Wangchuck übernahm als amtierender *desi* daraufhin im Jahre 1907 auch die geistliche Oberhoheit und wandelte seine weltliche Herrschaft in eine erbliche Monarchie um<sup>12</sup>. Wenig später schlossen 1910 Bhutan und Großbritannien den sog. Punakha-Vertrag: Bhutan sicherte sich innere Autonomie<sup>13</sup> und Schutz vor einer chinesischen Okkupation, wie sie zeitgleich Tibet traf. Es musste aber im Gegenzug die britische Dominanz in auswärtigen Angelegenheiten akzeptieren.<sup>14</sup> 1949 schloss Bhutan mit dem gerade unabhängig gewordenen Indien einen Vertrag über immerwährenden Frieden und Freundschaft, demzufolge nunmehr Indien weitgehend die bisherige Rolle Großbritanniens übernahm<sup>15</sup>. China gegenüber blieb Bhutan stets neutral, ungeachtet einer andauernden, nicht erst seit der chinesischen Einverleibung Tibets 1950/59 spürbaren militärischen Bedrohung. Erst mit der Entspannung zwischen den beiden großen Nachbarn konnte 1998 auch zwischen Bhutan und der VR China ein Vertrag über die friedliche Beilegung von Grenzstreitigkeiten zustandekommen.

Mit dem Amtsantritt des dritten Königs der Dynastie, Jigme Singye wurde das Königshaus selber zur treibenden Kraft für beeindruckende demokratische und rechtsstaatliche Reformen<sup>16</sup>, welche in dem damals noch tief im Mittelalter verhafteten und von der Außenwelt

<sup>9</sup> Markham (s.o. FN 7), S. 103 ff.

<sup>10</sup> Zum britischen Engagement in der Himalaya-Region vgl. Markham (s.o. FN 7), S. 237 ff., speziell zu Bhutan S. 264 ff.; Poulous, Bhutan's External Relations and India, ICLQ 20 (1971), S. 195 ff.

<sup>11</sup> Spriggs (s.o. FN 6), S. 9.40.7.

<sup>12</sup> Markham (s.o. FN 7), S. 283 ff.

<sup>13</sup> Tashi Choden, Indo-Bhutan Relations – Recent Trends, Journal of Bhutan Studies 11 (2004), S., 104.

<sup>14</sup> Harris, Area Handbook for Nepal, Bhutan and Sikkim, 2. Aufl Washington 1973, S. 363; Spriggs (o. FN 6), S. 9.40.7.

<sup>15</sup> Vertrag unterzeichnet am 8.8.1949 in Darjeeling; sein Art II lautet: "Die Regierung von Indien verpflichtet sich, sich nicht in die innere Verwaltung Bhutans einzumischen. Die Regierung Bhutans stimmt ihrerseits zu, dass es in seinen auswärtigen Angelegenheiten durch den Rat Indiens angeleitet wird."

<sup>16</sup> Harris (o. FN 14), S. 362.

abgeschotteten Land von der Bevölkerung zunächst vielfach mit offener Zurückhaltung und regelrechtem Unverständnis aufgenommen wurde<sup>17</sup>. Bereits 1953, ein Jahr nach der Thronbesteigung entstand auf königliche Anordnung ein Parlament mit gewählten Abgeordneten.

Im Jahr 1972 übernahm im Alter von nur 16 Jahren Jigme Singye Wangchuck als vierter König der Dynastie den Thron. Mit den Thronfeierlichkeiten wurde die Gelegenheit zur Aufmerksamkeit der Weltöffentlichkeit bewusst genutzt, um die sich im Lande vollziehende Transformation auch nach außen zu verdeutlichen. Der neue König betonte ferner von Anfang an die Bedeutung moderner Erziehung, die Dezentralisierung der Verwaltung, die Entwicklung der Wasserenergie, der Ausbau der Infrastruktur und die Verbesserung der Lebensbedingungen im ländlichen Raum.

Nachdem der vierte König seine Absicht, nach Abschluss der Verfassungsberatungen auf seinen Thron zu verzichten, bereits im Dezember 2005 geäußert hatte, kam die tatsächliche Übergabe der Regierungsgeschäfte auf seinen ältesten Sohn Jigme Khesar Namgyal Wangchuck bereits im Dezember 2006 doch allgemein überraschend<sup>18</sup>. Angeblich sollte der fünfte König ausreichend Erfahrung vor Einführung der Demokratie sammeln können. Einen historischen Durchbruch konnte der neue König bereits in den ersten Monaten seiner Amtszeit feiern, indem die Schutzmacht Indien seinem Land erstmals die äußere Souveränität zugestand<sup>19</sup>.

Die bevorstehende Inkraftsetzung einer ersten Verfassung zum 100-jährigen Jubiläum der Dynastie hat hohen Symbolwert für einen sich weiter beschleunigenden Reformprozess, der geschickt nach innen wie nach außen präsentiert werden soll.

## 2. Ausarbeitung der Verfassung

Gegenwärtig gibt es in Bhutan keine geschriebene Verfassung. Zwar wurde die absolute Monarchie bereits 1953 durch eine königliche Anordnung eingeschränkt, dieses kurz

<sup>17</sup> Harris (o. FN 14), S. 358 ff.

<sup>18</sup> His Majesty Jigme Khesar Namgyel Wangchuck becomes the fifth Druk Gyalpo, Kuensel v 15.12.2006.

<sup>19</sup> Vertrag v 8.2.2007, abgedr. Bhutan Times vom 7.3.2007; Art 2 lautet jetzt: "Unter Bewahrung der engen Bande der Freundschaft zwischen Bhutan und Indien werden das Königreich Bhutan und die Indische Republik in Fragen ihres jeweiligen nationalen Interesses eng miteinander zusammenarbeiten. Keine der Regierungen wird es zulassen, dass sein Staatsgebiet zu Handlungen genutzt wird, welche der Sicherheit und den Interessen des anderen schädlich sind."; dazu India-Bhutan Relations: Leaying to Rest A Historical Indignity, Bhutan Times v 7.2.2007; Rewriting History, India to Unshackle Bhutan, Indian Express vom 8.2.2007.

gefasste Dokument konzentriert sich jedoch auf die Einrichtung eines Parlaments als neues Staatsorgan und ist durch die späteren Schritte zur weiteren Stärkung des Parlaments inzwischen ohnehin weitgehend obsolet<sup>20</sup>.

Angesichts der hohen Akzeptanz des herrschenden Systems stand eine geschriebene Verfassung nie auf der Tagesordnung. Umso größer war die Überraschung, als 2001 durch königliches Dekret eine 39-köpfige Kommission zur Ausarbeitung eines Entwurfs eingesetzt wurde<sup>21</sup>. Ihr gehörten 20 direkt gewählte Mitglieder, 6 Vertreter des Kronrates sowie 13 Vertreter des Klerus, der Justiz sowie der Regierung an<sup>22</sup>. Indien half intensiv. Besonders schwierig war die Übertragung englischer Fachbegriffe in die Nationalsprache Dzongka dar<sup>23</sup>. Bereits im Dezember 2002 lag dem Parlament ein erster Entwurf vor<sup>24</sup>. Nach weiterer 3-jähriger Arbeit wurde ein zweiter Entwurf am 26.5.2005 der Öffentlichkeit vorgestellt, sodann an alle Haushalte des Landes verteilt<sup>25</sup> und im Internet veröffentlicht<sup>26</sup>. Vorrangiges Ziel ist die weitere Fundierung und Absicherung des Demokratisierungsprozesses. Herangezogen wurden die Verfassungen europäischer Länder sowie Indiens. Der Verfassungsentwurf umfasst zwar insgesamt nur 35 Artikel, doch trägt der erste Eindruck: einzelne Artikel bestehen aus bis zu 25 Absätzen, so dass es sich insgesamt um einen zwar konzise gefassten, inhaltlich aber voll ausgebauten Grundagentext handelt.

Hieran schloss sich vom 29.10.2005 bis zum 24.5.2006 eine Phase flächendeckender Diskussionsveranstaltungen im Lande an, bei welchen der König zusammen mit weiteren führenden Repräsentanten aus Politik und Justizwesen im Rahmen von Bezirkskonferenzen der Bevölkerung das Vorhabens erläuterte und deren Bemerkungen entgegennahm. So warb man für ein Vorhaben, dessen Notwendigkeit und inhaltliche Anliegen der Bevölkerung noch wenig bewusst war, während die Sorge vor einem Abbau traditioneller Werte durch eine neue Generation weniger verantwortungsvoller Politiker, Eigennutz und Machtmissbrauch verbreitet ist<sup>27</sup>. Für ein Desinteresse der Bevölkerung selber an einer

<sup>20</sup> *Spriggs* (s.o. FN 6), S. 9.40.9.

<sup>21</sup> Eine Chronik des Beratungsprozesses findet sich im Internet unter [www.constitution.bt/background](http://www.constitution.bt/background).

<sup>22</sup> *Ugyen Penjore*, Dzongkhag consultations end, the future begins, Kuensel v 27.5.2006, S. 3.

<sup>23</sup> *Kinley Dorji*, Simplifying the Dzongka Constitution, Kuensel v 23.4.2005.

<sup>24</sup> *Subir Bhaumik*, Bhutan moves towards democracy, BBC vom 7.12.2002.

<sup>25</sup> *Kinley Dorji*, Draft Constitution to be distributed to all Bhutanese, Kuensel v 23.3.2005; Bhutan Times v 18.6.2006, S. 17.

<sup>26</sup> [www.constitution.bt](http://www.constitution.bt).

<sup>27</sup> The Constitution – are we ready? Kuensel v 5.11.2005; *Ugyen Penjore*, Dzongkhag consultation ends, the future begins, Kuensel v 27.5.2006; *Thinley Pelden*, What would come with DEMOCRACY?, Bhutan Observer v 14.7.2006, S. 7; Zusammenfassung d Anhörungen unter [www.constitution.bt/consultation](http://www.constitution.bt/consultation).

aktiven Gestaltung der tiefgreifenden Veränderungsprozesse gibt es vielfache Erklärungsansätze. So gibt es einen relativen Wohlstand, fast jede Familie besitzt Land. Die kontinuierlich positive Entwicklung der letzten Jahrzehnte bewirkte hohes Vertrauen in die Urteilsfähigkeit der staatlichen Eliten. Die Lage Bhutans als kulturell einzigartiges Land in der Mitte zwischen zwei mächtigen, untereinander jahrzehntelang in erheblicher Spannung lebenden Nachbarn stärkt den Wunsch nach starker Führung und die persönliche Identifikation mit dem König als sichtbarem Repräsentanten und Garanten dieser Eigenständigkeit. Gegen die rasche Entwicklung einer Zivilgesellschaft wirkt zudem ein relativ hohes Analphabetentum. Die im Zuge dieser Diskussionen gesammelten rund 500 Anregungen lagen der Überarbeitung des Konsultationsentwurfs zugrunde. Der am 1.8.2007 vorgestellte dritte Entwurf<sup>28</sup> enthält vorwiegend Änderungen redaktioneller Art<sup>29</sup>. Weitere Änderungen sind nunmehr nur noch durch Parlamentsbeschluss möglich. Zusätzliche Legitimation soll die neue Verfassung außerdem durch ein Referendum erhalten.

Für das Inkrafttreten wurde das Jahr 2008 als in vielerlei Hinsicht symbolträchtiges Jahr ausgewählt. In diesem Jahr stehen die 100-Jahr-Feiern der bhutanesischen Erbmonarchie als Identifikationskern der Staatlichkeit des Landes schlechthin an<sup>30</sup> verbunden mit der offiziellen Inthronisierung des fünften Königs. Als weitere Glanzlichter sollen erstmals allgemeine, landesweit zeitgleich abzuhaltende Wahlen<sup>31</sup>, eine Regierungsneubildung<sup>32</sup>, die Schaffung eines Obersten Gerichtshofs sowie eben die Inkraftsetzung der neuen Verfassung stattfinden<sup>33</sup>, so dass sich die wichtigsten Institutionen des Landes in einer Art friedlicher Revolution von oben fundamental erneuern.

### 3. Staatsgrundsätze, Grundrechte und -pflichten

Staatsform ist die demokratische, konstitutionelle Monarchie (Art 1 (3) VerfE<sub>3</sub>)<sup>34</sup>. Exekutive, Legislative und Judikative sind geteilt (Art 1 (13) VerfE<sub>3</sub>). Grundlegend sind das Bemühen um eine gute Lebensqualität der Bürger in einem fortschrittlichen und prosperierenden Land, welches Frieden und Freundschaft in der Welt verpflichtet ist (Art 9 (1)

<sup>28</sup> Wiederum im Internet veröffentlicht unter [www.constitution.bt](http://www.constitution.bt).

<sup>29</sup> *Ugyen Penjore*, Draft constitution: final version ready, Kuensel v 4.8.2007.

<sup>30</sup> Das rechnerisch dafür anstehende Jahr 2007 wurde als "schwarzes" Jahr für eine solche Feier als zu wenig glückverheißend angesehen, Bhutan's unique political system continues to evolve, Kuensel v 7.9.2005.

<sup>31</sup> *Tashi dorji*, Preparing for the elections, Kuensel v 19.7.2006, S. 1; *Sonam Wangmo*, Preparation of electoral Roll Underway, Bhutan Observer v 14.7.2006.

<sup>32</sup> *Ugyen Penjore*, Lhengye Zhungtshog: Final session, Kuensel v 28.7.2007.

<sup>33</sup> Bhutan Times v 18.6.2006, S. 17.

<sup>34</sup> Zitiert wird hier wie im Folgenden jeweils die Fassung des 3. Entwurfs vom 1.8.2007.

VerfE<sub>3</sub>) sowie die Verfolgung des Bruttoglücksprodukts (Art 9 (2) VerfE<sub>3</sub>). Nationalsprache ist das eng mit dem Tibetischen verwandte *dzongka* (Art 1 (8) VerfE<sub>3</sub>)<sup>35</sup>. Der englische Verfassungstext ist gleichermaßen authentisch wie derjenige in *dzongka* (Art 35 (4) VerfE<sub>3</sub>)<sup>36</sup>.

Die *Zivilgesellschaft* in Bhutan ist bislang noch wenig ausgeprägt<sup>37</sup>. Menschenrechtsgruppen sind nicht vorhanden<sup>38</sup>. Es gibt derzeit nur zwei private Zeitungen<sup>39</sup>. Die Stellung der Frauen wurde 2005 in den letzten Jahren u.a. bei Scheidung und bei Vorhandensein nicht-ehelicher Kinder deutlich gestärkt<sup>40</sup>.

Die neue Verfassung kennt sowohl einen ausführlichen Katalog von Grundrechten wie eine – kürzere – Liste von Grundpflichten. Zu den *Grundrechten* gehören insbesondere das Recht auf Leben, Gesundheit und Sicherheit (Art 7 (1)), Rede- und Meinungsfreiheit (Art 7 (2)), auf Information (Art 7 (3)), auf Religionsfreiheit (Art 7 (4)), auf Pressefreiheit einschließlich elektronischer Medien (Art 7 (5)), auf Beteiligung an Wahlen (Art 7 (6)), auf Freizügigkeit (Art 7 (7)), auf gleichberechtigten Zugang zum öffentlichen Dienst (Art 7 (8)), auf Eigentum (mit Ausnahme der Befugnis, Bodeneigentum an Ausländer zu veräußern, soweit dies nicht gesetzlich zugelassen wurde und vorbehaltlich von Enteignungen zum öffentlichen Wohl auf gesetzlicher Grundlage und gegen angemessene Entschädigung – Art 7 (9, 14)), auf geistiges Eigentum (Art 7 (13)), auf Berufs- und Gewerbefreiheit (Art 7 (10)), auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit (Art 7 (11)), auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit (Art 7 (12)) sowie auf Schutz der Privatsphäre (Art 7 (18) VerfE<sub>3</sub>). Diskriminierungen auf Grund von Rasse, Geschlecht, Sprache, Religion, Weltanschauung oder Status sind verboten (Art 7 (15)), außerdem gehört der Schutz von Frauen und Kindern vor Diskriminierung zu den Staatszielbestimmungen (Art 9 (17, 18) VerfE<sub>3</sub>). Ferner gilt im Strafrecht die Unschuldsvermutung (Art 7 (16)) und das Verbot grausamer oder unmenschlicher Strafen (Art 7 (17)); willkürliche Freiheitsentziehungen sind untersagt (Art 7 (19)) und jedermann hat Anspruch auf Rechtsbeistand (Art 7 (20) VerfE<sub>3</sub>). Grundrechte können gesetzlich u.a. aus Gründen der Staatssicherheit, des Friedens und des Schutzes der Rechte anderer beschränkt werden (Art 7 (21) VerfE<sub>3</sub>). Grundrechtsverletzungen können

<sup>35</sup> *Pommaret* (s.o. FN 6), S. 48 ff.

<sup>36</sup> Gesetze werden grundsätzlich sowohl in englischer Sprache als auch in *dzongka* veröffentlicht, für die Maßgeblichkeit der Fassungen gibt es keine feste Regel, vgl. *Simoni*, A language for rules, another for symbols, *Journal of Bhutan Studies* 8 (2003), S. 42 ff.

<sup>37</sup> *Phuntsho Choden*, The role of civil society, *Kuensel* v 23.6. 2007.

<sup>38</sup> *Hainzl* (o. FN 6), S. 87.

<sup>39</sup> *Bhutan Times* v 18.6.2006, S. 17.

<sup>40</sup> *Karma Choden*, Divorce: for better or worse? *Kuensel* v 6.1.2004; Bhutan lauded for its impressive strides in socio-economic progress, *Kuensel* v 20.1.2004; *Gopilal Acharya*, Gender equality guaranteed, *Kuensel* v 8.5.2004; *Dekey Choden Gyeltshen*, *Bhutan Times* v 11.6.2006.

vor dem Obergericht bzw dem Obersten Gerichtshof geltend gemacht werden (Art 7 (22) VerfE<sub>3</sub>). Weitere Freiheits- und Gleichheitsgewährleistungen sind als Staatszielbestimmungen verankert. Dies betrifft u.a. den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit (Art 9 (3)), den Schutz des Post- und Fernmeldeverkehrs (Art 9 (4)), gerechte, transparente und schnelle Gerichtsverfahren (Art 9 (5)) und die Verfügbarkeit von Rechtsbeistand (Art 9 (6) VerfE<sub>3</sub>).

Der Katalog an *Grundpflichten* erklärt sich aus der Grundeinstellung, dass die Bevölkerung in diesem kleinen Land in prekärer Lage besonders zusammenstehen müsse<sup>41</sup>. Zu den Grundpflichten gehörten der Schutz der Staatsicherheit (Art 8 (1)), der Kultur (Art 8 (2)), der Toleranz (Art 8 (3)), die Vermeidung von Gewalttaten (Art 8 (5)), die Hilfeleistung in Not (Art 8 (6)), der Schutz öffentlichen Eigentums (Art 8 (7)), die Steuerzahlung (Art 8 (8)), das Einschreiten gegen Korruption (Art 8 (9)), die Unterstützung des Rechts (Art 8 (10)) sowie die Achtung der Verfassung (Art 8 (11) VerfE<sub>3</sub>).

Der *Notstand* kann vom König auf schriftlichen Antrag des Ministerpräsidenten ausgerufen werden (Art 33 VerfE<sub>3</sub>). Während des Notstandes können die Grundrechte der Meinungs-, Informations- und Versammlungsfreiheit sowie der Schutz der Privatsphäre eingeschränkt werden.

#### 4. Exekutive

Der König ist zentrale Identifikationsfigur des Landes und der wichtigste Gewährträger für einen reibungslosen Ablauf der verfassungsrechtlichen Umbrüche. Auch nach der neuen Verfassung bleibt er (*druk gyalpo*) Staatsoberhaupt (Art 2 (1) VerfE<sub>3</sub>). Bis 1998 war er auch Regierungschef und ernannte die Minister und Vizeminister. Die demokratische, konstitutionelle Monarchie ist als Staatsform festgeschrieben (Art 1 (2) VerfE<sub>3</sub>). Diese Staatsform sowie die weiteren die Monarchie betreffenden Verfassungsregeln können nur durch ein Referendum verändert werden (Art 2 (26) VerfE<sub>3</sub>). Die Thronfolge ist durch die Verfassung detailliert vorgegeben (Art 2 (3 ff.) VerfE<sub>3</sub>). Der König muss Buddhist sein, anders als im Nachbarland Nepal handelt es sich aber um eine säkulare Monarchie<sup>42</sup>. Wie für andere hohe Staatsdiener gilt eine – nicht zuletzt den Willen auch zur personellen Erneuerung dokumentierende – Altershöchstgrenze von 65 Jahren, sofern ein volljähriger Thronerbe vorhanden ist (Art 2 (6) VerfE<sub>3</sub>). Ferner kann er durch förmliches Parlamentsverfahren seines Amtes enthoben werden (Art 2 (20 ff.) VerfE<sub>3</sub>)<sup>43</sup>. Der König genießt gerichtliche Immunität für jedwede Handlung (Art 2 (15) VerfE<sub>3</sub>). Er ernennt hoher Rich-

<sup>41</sup> Rinzin Wangchuk, His Majesty speaks on Bhutan's future, Kuensel v 11.4.2007.

<sup>42</sup> Mathou, The Politics of Bhutan: Change in Continuity, Journal of Bhutan Studies 3 (2001), S., 235 ff.

<sup>43</sup> National Assembly Resolutions Nr 76 (1998), S. 70 ff.



ter, Beamte, Diplomaten und Soldaten (Art 2 (19), kann Gesetzesinitiativen (Art 2 (18) d)) ergreifen, Amnestie gewähren (Art 2 (18) c)), die Staatsbürgerschaft sowie Bodentitel (Art 2 (18) b)) verleihen und Befugnisse in den verfassungsrechtlich nicht geregelten Bereichen (Art 2 (18) e) VerfE<sub>3</sub>) wahrnehmen. In Gesetzgebungsverfahren hat er ein Vetorecht (Art 13 (1, 10, 11) VerfE<sub>3</sub>).

Die Bildung einer *Regierung* nach modernen Vorstellungen geht erst auf das Jahr 1968 zurück, als der erste Ministerrat (*lengye zhuntshog*) ins Leben gerufen wurde. Zunächst gab es nur 3 Ministerien für Inneres, Wirtschaft und Finanzen. Als Ministerpräsident fungiert seit 1998 in jährlicher Rotation einer der Kabinettsangehörigen als *primus inter pares*<sup>44</sup>.

Nach der neuen Verfassung hat der König den Parteiführer der Mehrheitsfraktion zum Ministerpräsidenten zu ernennen (Art 17 (1) VerfE<sub>3</sub>). Die Amtsdauer des Ministerpräsidenten ist auf zwei Amtsperioden beschränkt (Art 17 (2) VerfE<sub>3</sub>). Der König ernennt die Minister auf Vorschlag des Ministerpräsidenten aus dem Kreis der Parlamentsabgeordneten (Art 17 (3) VerfE<sub>3</sub>). Alle Regierungsangehörigen müssen gebürtige Bhutanesen sein (Art 17 (4) VerfE<sub>3</sub>). Eine regionale Ausgewogenheit ist zu gewährleisten; aus jeweils einem *dzonghak* dürfen höchstens zwei Regierungsangehörige stammen (Art 17 (5) VerfE<sub>3</sub>). Misstrauensvoten können von einer Minderheit von einem Drittel der Abgeordneten eingebracht werden (Art 20 (6)), die Annahme eines solchen Antrags bedarf einer Mehrheit von zwei Dritteln (Art 20 (7) VerfE<sub>3</sub>). Die neue Verfassung verpflichtet die Regierung auf gute Regierungsführung und auf das Glück des Volkes (Art 20 (1) VerfE<sub>3</sub>). Die Zahl der Ministerien wird durch das Parlament festgelegt (Art 20 (2) VerfE<sub>3</sub>). Die Regierung ist gleichzeitig dem König und dem Parlament verantwortlich (Art 20 (7) VerfE<sub>3</sub>). Regierungserlasse dürfen den Gesetzen nicht widersprechen (Art 20 (8) VerfE<sub>3</sub>). Sonderregelungen gelten für Übergangsregierungen bis zur ersten regulären Regierungsbildung<sup>45</sup> oder den Fall der Parlamentsauflösung (Art 19 VerfE<sub>3</sub>).

## 5. Religion und Kirche

Bhutan ist die einzige buddhistische Monarchie der Welt und die *drukpa-kagyupa*- ("Rotmützen-") Schule des *mahayana*-Buddhismus wird bislang als Staatsreligion praktiziert. Die *drukpa*-Schule hat ihren Ursprung in Tibet und fand ab dem 7. Jahrhundert ihren Weg nach Bhutan. Im 17. Jahrhundert gelang es dem Shabdrung Ngawang Namgyal eine theokratische Herrschaft unter der *drukpa*-Tradition zu etablieren. Mit der Gründung der Erbmonarchie im Jahre 1907 endete die theokratische Herrschaft, die buddhistische Religion

<sup>44</sup> Bhutan Times v 18.6.2006, S. 16.

<sup>45</sup> *Ugyen Penjore*, Lhengye Zhungtshog: Final session, Kuensel v 28.7.2007.

blieb gleichwohl für das staatliche, gesellschaftliche und kulturelle Leben im Lande prägend. Die enge Verbindung zwischen Staat und Kirche wird jedem Besucher des Landes bereits dadurch eindrucklich vor Augen geführt, dass die festungsartigen *dzong* gleichzeitig Sitz der zivilen Verwaltung, der örtlichen Gerichte sowie Klöster sind. Neben Klöstern der *drukpa*-Schule gibt es insbesondere in Zentral- und Ost-Bhutan auch einige Klöster der *nyingmapa*-Schule. Die vor Ankunft des Buddhismus verbreitete Naturreligion *bon* ist ähnlich wie in Tibet oberflächlich kaum sichtbar, im täglichen Leben aber vielfach noch tief verwurzelt. Die Verfassung betont die besondere Bedeutung des *Buddhismus* mehrfach (Art 2 (2), 3 (1), 9 (20) VerfE<sub>3</sub>), ohne diesem aber die Bedeutung einer exklusiven Staatsreligion zuzuweisen. Vielmehr wird der König als Schutzherr aller Religionen bezeichnet (Art 3 (2)), die Trennung von Religion und Politik postuliert (Art 3 (3)) sowie die Religionsfreiheit (Art 7 (4) VerfE<sub>3</sub>). Zu den Staatszielbestimmungen gehört die nachhaltige Entwicklung einer guten und mitleidsvollen Gesellschaft, welche im Buddhismus und den universalen menschlichen Werten wurzelt (Art 9 (20) VerfE<sub>3</sub>).

Die monastische Körperschaft (*sangha*) gliedert sich in eine zentrale Körperschaft (*zhung dratshang*) und acht regionale Körperschaften (*rabdey*). Ihr gehören über 5.000 registrierte Mönche an. Sie wird durch Zuschüsse aus dem Staatshaushalt finanziert (so auch künftig Art 3 (7) VerfE<sub>3</sub>). Als Oberhaupt führt der *je khenpo* die zentrale Körperschaft an (so auch künftig Art 3 (4) VerfE<sub>3</sub>). Er wird für eine Amtszeit von drei bis fünf Jahren von den fünf *lopon* (leitende Mönche) gewählt; seine Wahl erfordert die Bestätigung durch den König (so auch künftig Art 3 (4) VerfE<sub>3</sub>). Seine soziale Stellung ist auf derselben Stufe wie diejenige des Königs, er nimmt zwar keinen aktiven Anteil an politischen Angelegenheiten, ist aber in sozialen und kulturellen Belangen von eminenter Bedeutung. Der *je khenpo* ernennt seinerseits die *lopon* (so auch künftig Art 3 (5) VerfE<sub>3</sub>) sowie Oberhäupter der regionalen Körperschaften. Diese sind vorrangig mit geistigen Angelegenheiten befasst, verfügten aber bislang auch über 10-12 Sitze in der Nationalversammlung. Ihm steht ein Rat für religiöse Angelegenheiten zur Seite (*dratshang lhentshog*), welchem außer dem *je khenpo* die *lopon* und ein Sekretär angehören (Art 3 (6) VerfE<sub>3</sub>); nach der neuen Verfassung entfällt also die Mitgliedschaft des Innenministers und der beiden kirchlichen Mitglieder des Kronrats. Zu den Besonderheiten des Landes gehört es, dass auch der Rechtsstatus der lebenden Buddhas und buddhistischen Gelehrten gesetzlich geregelt ist<sup>46</sup>.

Die *Sonderkommission für kulturelle Angelegenheiten* (*soldzin lhentsog*) wurde 1984 gegründet und besteht aus 15 Mitgliedern. Ihr sitzt der Innenminister vor. Die weiteren Mitglieder kommen aus anderen Ministerien und Regierungsagenturen sowie den religiösen Institutionen einschließlich eines Hindu-Vertreters aus dem Süden des Landes. Sie ist das zentrale Organ für kulturelle und religiöse Angelegenheiten. Sie ist insbesondere für den

<sup>46</sup> Zu den Hintergründen National Assembly Resolutions Nr 83 (2004), S. 52 ff.; National Assembly finalises rules on recognition of trulkus and lams, Kuensel v 23.11.2005.

Erhalt der religiösen Gebäude und Schriftdokumente verantwortlich. Ihr nachgeordnet sind u.a. das Nationalmuseum, die Königliche Akademie der darstellenden Künste, die Kunst- und Kunsthandwerksschule sowie die Nationalbibliothek. In der neuen Verfassung wird sie nicht ausdrücklich erwähnt.

## 6. Parlament, Opposition, Wahlen und Parteien

Das *Parlament* bestand bislang aus einer einzigen Kammer, der Nationalversammlung (*tshogdu*). Nach der neuen Verfassung wird das Parlament eine bikamerale Struktur haben und aus einem Nationalrat und einer Nationalversammlung bestehen (Art 10 VerfE<sub>3</sub>). Die Abgeordneten beider Häuser genießen Immunität mit Ausnahme von Korruptionsvorwürfen; die Immunität kann mit einer zwei Drittel-Mehrheit in beiden Häusern aufgehoben werden<sup>47</sup>. Für Parlamentsentscheidungen wurde zunächst eine Zwei-Drittel-Mehrheit verlangt, dieses Erfordernis wurde später auf eine einfache Mehrheit zurückgenommen. Nach der neuen Verfassung wird grundsätzlich mit einfacher Mehrheit bei Anwesenheit eines Quorums von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Mitglieder entschieden. Sitzungen wurden zunächst einmal jährlich abgehalten, seit 2004 finden sie halbjährlich statt. Die Gesamtsitzungsdauer des Parlaments hat sich dabei im Laufe der Jahre kontinuierlich ausgeweitet. Üblich sind derzeit zwei Sitzungsperioden zu jeweils drei Wochen. Nach der neuen Verfassung sind jährlich mindestens zwei Sitzungsperioden abzuhalten (Art 11 (6), 12 (5) VerfE<sub>3</sub>). Meinungsverschiedenheiten zwischen den Kammern sind in gemeinsamer Sitzung zu entscheiden (Art 13 (8) VerfE<sub>3</sub>); ebenso hat der König ein Veto-recht, welches in einer gemeinsamen Sitzung beider Häuser überstimmt werden kann (Art 13 (10, 11) VerfE<sub>3</sub>). Die Beratungen der Nationalversammlung sind öffentlich. In der Nationalversammlung wird neben der Nationalsprache *dzongkha* auch das Nepalesische verwendet. Ausschüsse (bislang für Gesetzgebung und für Rechnungskontrolle) wurden erst 2004 gebildet<sup>48</sup>.

Der *Nationalrat* wird durch die neue Verfassung erstmalig als zweite Kammer eingerichtet. 20 seiner 25 Mitglieder werden in den *dzongkhags* direkt gewählt, die übrigen vom König ernannt (Art 11 (1) VerfE<sub>3</sub>). Seine Mitglieder dürfen keiner Partei angehören (Art 11 (3) VerfE<sub>3</sub>). Neben seiner Beteiligung an Gesetzgebungsvorhaben wird er für Fragen, welche die nationale Souveränität betreffen, zuständig sein (Art 11 (2) VerfE<sub>3</sub>); er soll nach dem Wunsch des Königs aber nicht als Oberhaus angesehen werden<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> Diese Einschränkungen finden sich erstmals im Entwurf von 2007, vgl. *Ugyen Penjore*, Draft constitution: final version ready, Kuensel v 4.8.2007.

<sup>48</sup> *Ugyen Penjore* Legislation to decentralise legislative powers, Kuensel v 2.4.2004.

<sup>49</sup> *Kinley Dorji*, Draft Constitution to be distributed to all Bhutanese, Kuensel v 23.3.2005.

Die erheblich verkleinerte *Nationalversammlung* hat künftig nur noch höchstens 55 Mitglieder, welche in den einzelnen *dzongkhag* gewählt werden (Art 12 VerFE<sub>3</sub>). Je nach Bevölkerungsstärke entsendet dabei jeder *dzongkhag* zwischen 2 und 7 Vertreter. Die Hauptaufgabe der Nationalversammlung bleibt die Gesetzgebung (Art 13 VerFE<sub>3</sub>). Ferner verfügt sie über das Budgetrecht (Art 14 (8 ff.) VerFE<sub>3</sub>). 1969 wurde die Vertrauensabstimmung eingeführt, mit welcher die Nationalversammlung mit 2/3-Mehrheit den Thronverzicht des Königs erzwingen kann (jetzt Amtsenthebungsverfahren gemäß Art 2 (20 ff.) VerFE<sub>3</sub>). Diese Regelung wurde 1974 wieder abgeschafft und 1998 auf Vorschlag des Königs erneut eingeführt. Mit 2/3-Mehrheit kann die Nationalversammlung den Rücktritt eines Ministers erzwingen, nach der neuen Verfassung ist dieses Recht kollektiv gegenüber der gesamten Regierung auszuüben (Art 17 (7) VerFE<sub>3</sub>). Zu den vorrangigen Aufgaben der Abgeordneten gehört bislang auch die Rechtsverbreitung durch Bekanntmachung der beschlossenen Gesetze in den Wahlbezirken. Zur Vorbereitung der Parlamentssitzungen sind bisher Bürgerversammlungen üblich, in welchen den Abgeordneten vor allem Petitionen zum Vortrag in der Hauptstadt mit auf den Weg gegeben werden.

Die neue Verfassung verleiht auch der *Opposition* Verfassungsstatus. Das vorherrschende Bestreben nach Harmonie zeigt sich aber darin, dass auch diese auf gute Regierungsführung, das nationale Interesse, nationale Einheit und Zusammenarbeit sowie konstruktive und verantwortliche Diskussionsführung verpflichtet wird (Art 18 VerFE<sub>3</sub>). Bei äußeren Bedrohungen muss auch die Opposition die Regierung unterstützen (Art 18 (6) VerFE<sub>3</sub>).

Die neue Verfassung enthält eingehende Regelungen zum aktiven und passiven *Wahlrecht*. Während ursprünglich nur jeweils der Haushaltsvorstand aktiv wahlberechtigt war, schreibt die neue Verfassung fest, dass jeder Bhutanese wahlberechtigt ist, der das 18. Lebensjahr vollendet hat und mindestens ein Jahr lang in seinem Wahlbezirk registriert ist (Art 23 (1) VerFE<sub>3</sub>). Das passive Wahlrecht genießt jeder Buthanese, sofern er das 25. Lebensjahr vollendet und das 65. Lebensjahr nicht überschritten hat, er im Vollbesitz seiner geistigen Kräfte und nicht mit einem Ausländer verheiratet ist (Art 23 (3, 4) VerFE<sub>3</sub>). Außerdem müssen sie der Nationalsprache *dzongkha* mächtig sein und dürfen keine Haftstrafe verbüßt haben. Alle Abgeordneten werden auf fünf Jahre gewählt. Während die Wahlen bisher nicht für alle Abgeordneten gleichzeitig stattfanden, sondern jeweils beim Ausscheiden eines Amtsinhabers, wird es künftig einen einheitlichen Wahltermin geben. Frauen sind auch als Abgeordnete bislang spärlich vertreten. Die neue Verfassung sieht ferner eine unabhängige Wahlkommission vor (Art 24 VerFE<sub>3</sub>). Dem Parlament werden nur zwei Parteien angehören; falls mehr Parteien zur Wahl antreten wollen, sind die beiden aussichtsreichsten Parteien in einer Vorwahl zu ermitteln (Art 15 (5 ff.) VerFE<sub>3</sub>). Der Fraktionswechsel von Abgeordneten ist ausgeschlossen (Art 15 (10) VerFE<sub>3</sub>). Die Verabschiedung eines neuen Wahlgesetzes wurde dem neu zu wählenden Parlament vorbehalten.

In Bhutan gab es bis vor Kurzem keine *politischen Parteien*. Im Vorfeld der ersten landesweiten Parlamentswahlen wurde ein Zweiparteiensystem als den Gegebenheiten des Landes am besten entsprechend angesehen<sup>50</sup>. Parteien wurden dann weitgehend top-down gegründet<sup>51</sup>. Nach der neuen Verfassung sind alle Parteien auf das nationale Interesse und die nationale Einheit verpflichtet, regionale, ethnische oder religiöse Parteien sind untersagt (Art 15 VerFE<sub>3</sub>). Parteien dürfen nur durch den Obersten Gerichtshof aufgelöst werden (Art 15 (11) VerFE<sub>3</sub>). Eine Auflösung der Regierungspartei führt gleichzeitig zur Auflösung der Nationalversammlung und Neuwahlen (Art 15 (12) VerFE<sub>3</sub>)<sup>52</sup>. Wird die Oppositionspartei aufgelöst, haben Nachwahlen für deren Parlamentssitze stattzufinden, bis dahin bleibt die Nationalversammlung suspendiert (Art 15 (13 ff. VerFE<sub>3</sub>). Parteien werden nach von der Wahlkommission festzulegenden Regeln aus dem Staatshaushalt finanziert, Benachteiligungen sind dabei auszuschließen; Höchstgrenzen für Parteiausgaben und -beiträge können festgelegt werden (Art 16 VerFE<sub>3</sub>)<sup>53</sup>.

## 7. Justizwesen

Vor dem Hintergrund der im Land vorherrschenden Tradition des Konsenses ist die Befassung von Gerichten mit Streitfällen traditionell ein nur in besonderen Ausnahmefällen gangbarer Weg<sup>54</sup>. Auch die Kriminalität ist äußerst niedrig. Gerichte werden deshalb nach wie vor seltener als in anderen Ländern in Anspruch genommen und Lösung vor allem durch die traditionellen örtlichen Streitschlichtungsmechanismen gesucht<sup>55</sup>. Allerdings hat die Zahl der Gerichtsverfahren in jüngster Zeit sprunghaft zugenommen, so dass die Überlastung der Gerichte zu einem Dauerthema geworden ist<sup>56</sup>. Der Reformprozess in der bhutanesischen Justiz wird im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit Indien

<sup>50</sup> Kinley Dorji, Draft Constitution to be distributed to all Bhutanese, Kuensel v 23.3.2005.

<sup>51</sup> Puntcho Choden, Finding the right candidate, Kuensel v 30.7.2007, *ders.*, First political party registers, Kuensel v 8.8.2007.

<sup>52</sup> Diese Regelungen finden sich erstmals im Entwurf von 2007, vgl Ugyen Penjore, Draft constitution: final version ready, Kuensel v 4.8.2007.

<sup>53</sup> Auch diese Regelung findet sich erstmals im Entwurf von 2007, vgl Ugyen Penjore, Draft constitution: final version ready, Kuensel v 4.8.2007.

<sup>54</sup> Mathou, The Politics of Bhutan: Change in Continuity, Journal of Bhutan Studies 3 (2001), S. 232 ff.

<sup>55</sup> Hainzl (s.o. FN 20), S. 45, 60 ff.; Simoni/Whitecross, Gross national happiness and the heavenly stream of justice: modernization and dispute resolution in the Kingdom of Bhutan, American Journal of Comparative Law 55(2007), S. 165 ff.

<sup>56</sup> Rinzin Wangchuck, Cases need faster judgment, Kuensel v 17.8.2005; Kinley Dorji, Judiciary system provides full access, Kuensel v 22.1.2005; Puntsho Choden, Judiciary to clarify more issues, Kuensel v 3.5.2007.

nachdrücklich gefördert, weitere besonders engagierte Partner sind die dänische DANIDA und die japanische JOCV. 2003 wurde ein Oberster Richterrat eingerichtet.

In den 1960er Jahren wurden die ersten professionellen Gerichte zunächst auf Bezirksebene eingerichtet und 1968 auch ein Obergericht (*thimkhang gongma*) gebildet<sup>57</sup> und damit die Trennung der rechtsprechenden Gewalt von den übrigen staatlichen Funktionen vollzogen. Die Gerichte sind heute weitgehend unabhängig von der Regierung. Die neue Verfassung bekräftigt dies ausdrücklich (Art 21 (1) Verf, ebenso Art 2 ZStPO<sup>58</sup>).

Der bisher zweistufige Gerichts Aufbau mit Bezirksgerichten und einem Obergericht soll bis 2008 durch den Aufbau eines *Obersten Gerichtshofs* vervollständigt werden. Dieser ist in der neuen Verfassung vorgeschrieben (Art 21 (2 ff.) VerfE<sub>3</sub>) und im Vorgriff bereits im neuen Verfahrensrecht bereits berücksichtigt (Art 8, 16 ff. ZStPO). Die Gründung wird gegenwärtig mit indischer finanzieller und technischer Unterstützung vorbereitet und soll parallel zum Inkrafttreten der neuen Verfassung offiziell erfolgen<sup>59</sup>. Die Zuständigkeitsabgrenzung der verschiedenen Instanzen ist für westlich geschulte Juristen unübersichtlich. Der Oberste Gerichtshof ist die höchste Rechtsmittelinstanz (Art 17 ZStPO). Nach bisherigem Recht hatten die Parteien derzeit die Möglichkeit, sich innerhalb von 10 Tagen nach einer Entscheidung des Obergerichts an den König zu wenden; von dieser Möglichkeit wurde allerdings nur in Ausnahmefällen Gebrauch gemacht<sup>60</sup>. In diesem Falle wurde zunächst der Kronrat um Stellung gebeten. Ferner kann der Oberste Gerichtshof vor dem Obergericht anhängige Verfahren an sich ziehen und selber entscheiden (Art 21 (9) VerfE<sub>3</sub>). Der König kann den Obersten Gerichtshof beauftragen, ihm zu Rechtsfragen von besonderer Bedeutung eine Stellungnahme abzugeben (Art 21 (8) Verf, 18 ZStPO). Außerdem ist er zur Herausgabe von Hinweisen und Richtlinien allgemeiner Art befugt (Art 21 (10) VerfE<sub>3</sub>), er übernimmt damit eine bisher vom Obergericht versehene Aufgabe<sup>61</sup>. Der Oberste Gerichtshof wird ferner die Rolle eines Verfassungsgerichts zu übernehmen haben (Art 1 (11) VerfE<sub>3</sub>).

Das 1968 eingerichtete *Obergericht* gliedert sich derzeit in drei Kammern mit jeweils mindestens zwei Richtern. Es ist die allgemeine Berufungsinstanz für Urteile der Bezirksgerichte (Art 23 ZStPO) und hat in gewissem Umfang auch erstinstanzliche Kompetenzen (Art 22 ZStPO). In jedem der 20 Bezirke gibt es ein *Bezirksgericht* (*thrimkiduensa*). Die ersten dieser Bezirksgerichte wurden 1960 errichtet. Normalerweise bestehen diese

<sup>57</sup> Kuensel v 15./31.10.1967, 5.11.1967, 16./30.6.1968.

<sup>58</sup> Zivil- und Strafprozessordnung vom 26.11.2004.

<sup>59</sup> Kinley Wangmo, The judiciary reaches out to new heights, Kuensel v 15.10.2005.

<sup>60</sup> Kinley Dorji, Judiciary system provides full access, Kuensel v 22.1.2005.

<sup>61</sup> Hainzl (s.o. FN 20), S. 29.

Gerichte aus einer einzigen Kammer. Außerdem gibt es in den Unterbezirken jeweils Unterbezirksgerichte, welche die Funktion eines Bezirksgerichts ausüben. Einem Bezirksgericht steht ein Richter (*thrimpon*) vor, welchem wiederum ein Urkundsbeamter (*rabjam*) zur Seite steht. Alle Gerichte sind gleichermaßen in Zivil-, Straf- und Verwaltungssachen zuständig. Die neue Verfassung sieht ausdrücklich die Möglichkeit der Einrichtung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie alternativer Streitschlichtungsmechanismen vor (Art 21 (16) VerfE<sub>3</sub>).

Die Prozessregeln ergaben sich ursprünglich aus der traditionellen Kodifikation des 17. Jahrhundert *thrimzhung chhenmo*, 1997 erfolgte eine Kompilation des Obergerichts und 2004 eigenständige Kodifikationen des Verfahrens-<sup>62</sup> und des Beweisrechts<sup>63</sup>. Das Verfahren dient der Wahrheitssuche, welcher auch die Parteien verpflichtet sind. Außerdem gilt der Untersuchungsgrundsatz; Richter spielen auch in Zivilsachen eine aktive Rolle bei der Aufklärung eines Falles<sup>64</sup>. Die Hauptgerichtssprache ist *dzongkha*, es kann aber auch das Nepalesische verwendet werden.

Es gibt bislang nur wenige im modernen Recht geschulte Richter<sup>65</sup>. Weibliche Richter wurden erstmals 2004 ernannt. Das neue Richtergesetz von 2007 verankert ausdrücklich ethische Standards<sup>66</sup>. Traditionell nehmen die Parteien Gerichtstermine persönlich wahr. Es gab jedoch pensionierte Beamte, Richter oder andere erfahrene Bürger, welche sich die Beratung von Prozessbeteiligten als sog. *jabmi* zur Aufgabe machten. Mit der Verabschiedung des Anwaltsgesetzes im Jahre 2003 wurde die 1996 eingeleitete Professionalisierung des Anwaltsstandes erneut einen erheblichen Schritt vorangetrieben<sup>67</sup>. Die Verfassung sieht außerdem nach angelsächsischen Vorbildern das Amt eines *Generalanwalts* vor, der neben seiner Beteiligung an Justizverfahren gleichzeitig auch oberster rechtlicher Berater der Regierung und des Parlaments ist und die Regierung in Rechtsangelegenheiten auch vertritt (Art 29 VerfE<sub>3</sub>). Er ist in seiner Amtsführung autonom (Art 29 (1) VerfE<sub>3</sub>). In dieses Amt darf nur ein herausragender Jurist berufen werden durch den König auf Vorschlag des

<sup>62</sup> Zivil- und StrafPO vom 26.11.2004; *Harris* (o. FN 14), S. 361; Hainzl (s.o. FN 20), S. 61 ff.; National Assembly Resolutions Nr 79 (2000), S. 222 ff.

<sup>63</sup> National Assembly Resolutions Nr 85 (2006), S. 54 ff.; *Kencho Wangdi*, Evidence bill comes into place, Kuensel v 11.12.2005.

<sup>64</sup> *Hainzl* (s.o. FN 20), S. 46; zur Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Entscheidungen Schütze, die Anerkennung und Vollstreckbarerklärung ausländischer Zivilurteile und Schiedssprüche in Bhutan, JR 1981, S. 498 ff.

<sup>65</sup> *Hainzl* (s.o. FN 20), Human Rights in Bhutan, Wien 2000, S. 55 ff.; *Rinzin Wangchuk*, Judges wear green scarves, Kuensel vom 4.6.2005.

<sup>66</sup> National Assembly Resolutions Nr 86 (2007), S. 107 ff.

<sup>67</sup> National Assembly Resolutions Nr 81 (2002), S. 117 ff.; *Kencho Wangdi*, National Assembly endorses Jabmi Act, Kuensel v 9.8.2003.

Premierministers (Art 29 (2) VerfE<sub>3</sub>). Im Vorgriff auf die neue Verfassung wurde das Amt des Generalanwalts bereits 2006 gesetzlich geregelt<sup>68</sup>.

## 8. Gesetzgebung

Die traditionelle Kodifikation *thrimzhung chhenmo* entstand im 17. Jahrhundert<sup>69</sup> und prägt geistig noch heute das Rechtswesens des Landes<sup>70</sup>. Sie behandelte bedeutsame Rechtsfragen aus den Bereichen sowohl des heutigen Zivilrechts (insbesondere Ehen, Bodeneigentum und Erbrecht) als auch des Strafrechts (insbesondere Mord und Diebstahl) und hatte einen gleichermaßen religiösen und weltlichen Charakter. Zentral sind die 10 frommen und tugendhaften Handlungen (*lhachoe gyewa chu*) und die 16 tugendhaften Handlungen gesellschaftlichen Mitgefühls (*michoe tsangma chudrug*), welche den christlichen 10 Geboten ähneln. Diese Kodifikation bildet zugleich die Grundlage für weitere Einzelgesetzgebungen, welchen sich vor allem an den folgenden sechs Grundsätzen zu orientieren haben: Trennung von Macht und Verantwortlichkeit (*thri tse bum zher*), Rechtstreue (*gyalkhab paer lang ki thrim*), gerechte Verfahrensabläufe (*do laen zhi chi gi thrim*), Entscheidungen auf dem richtigen Wege (*wangchen chay ji chathrim*), materielle Gerechtigkeit ohne Benachteiligung (*khabso lang pai thrim*) sowie lauterer Wettbewerb und Verwendung einheitlicher Maße und Gewichte (*bum ser thog shawa chen gi thrim*). Der Charakter dieses Rechts wird traditionell durch den seidenen Knoten und ein goldenes Joch symbolisiert, welche in der Regel leicht und locker sitzen, aber sehr fest werden können, wenn sie durch böse Taten beansprucht werden. 1953-59 wurde eine leicht modifizierte, modernisierte Fassung in Kraft gesetzt, welche u.a. traditionelle, als grausam angesehene Strafen abschaffte, das traditionelle Recht in seinen Grundstrukturen aber unberührt ließ. Sie ist sehr kurz und regelt und beschränkt sich auf wichtige Fragen des Zivil- und Strafrechts. Der strafrechtliche Teil wurde 2004 durch das neue Strafgesetzbuch aufgehoben<sup>71</sup>. Gleichzeitig wurde die bereits seit längerem nicht mehr verhängte Todesstrafe abgeschafft.

<sup>68</sup> National Assembly Resolutions Nr 85 (2006), Ziff. XI-1.

<sup>69</sup> Zur Entwicklung in Tibet und Sikkim vgl. *White, Sikkim & Bhutan, Twenty-one years on the North-East Frontier 1887-1908*, New Delhi 2000 (London 1909), S. 1 ff., 320 ff.; zum ebenfalls durch den tibetischen Buddhismus geprägten monogolischen Rechtskreis *Nelle, Rechtliche Transformationsprozesse in der Mongolei von der Zeit Dschingis Khans bis zum Ende des Sozialismus*, asien 86 (2003), S. 32 ff.

<sup>70</sup> *Mathou, The Politics of Bhutan: Change in Continuity*, Journal of Bhutan Studies 3 (2001), S. 229 ff.

<sup>71</sup> National Assembly Resolutions Nr 82 (2003), S. 237 ff.; *Karma Choden, Bhutan Penal Code passed*, Kuensel v 16.8.2004.



*Gesetzentwürfe* werden heute grundsätzlich in den jeweiligen Ministerien erarbeitet. Vor der Kabinettsbefassung und Weiterleitung an die Nationalversammlung wird üblicherweise zunächst eine Stellungnahme des Obergerichts eingeholt. Gelegentlich geht die Gesetzesinitiative jedoch auch von *chimis* aus. Insgesamt ist die Zahl der formell beschlossenen Gesetze noch sehr niedrig; so wurde in den ersten 30 Jahren nach Einrichtung des Parlaments im Durchschnitt ein Gesetz pro Jahr verabschiedet, in den folgenden beiden Dekaden verdreifachte sich diese Zahl und seit 2004 gibt es mindestens 10 Gesetze pro Jahr. Die Bevölkerung hat vielfach noch ein quasi-religiöses Verhältnis zum Gesetz: Es verkörpert das geheime Fachwissen eingeweihter Funktionsträger und ist nicht zum allgemeinen Gebrauch bestimmt<sup>72</sup>. Seit 1990 wurden die Gesetze seltener im traditionellen Stil und häufiger auf Englisch<sup>73</sup> von indischen Beratern entworfen<sup>74</sup>.

Die neue Verfassung erlaubt *Referenden* auf Antrag des Königs oder einer absoluten Mehrheit des Parlaments (Art 34 VerfE<sub>3</sub>). Zur Annahme genügt eine einfache Mehrheit der Wahlberechtigten. Steuerangelegenheiten sind von Referenden ausgenommen.

Die Obersten Gesetze (*thrimzhung chhenmo*) geben den Rechtsakten des Königs absoluten Vorrang. Der König übt diese Vorrechte aus, indem er bzw. seine Ministerien königliche Verordnungen (*kasho* oder *kadyon*) herausgeben. Der Rechtsstatus solcher Erlasse gibt oft zu Zweifelsfragen Anlass<sup>75</sup>. Die Nationalversammlung muss diese nicht ratifizieren, kann sie aber aufheben oder verändern. Auch die Regierung hat Rechtsetzungsbefugnis durch sog. *chatrim*s. Diese dienen insbesondere der Auslegung und Umsetzung der Gesetze, allerdings ohne eine Kompetenzkontrolle. Darüber hinaus werden auch weitere *chatrim*s ohne eine solche Grundlage herausgegeben, die allerdings vor dem Obergericht nicht geltend gemacht werden können. Nach der neuen Verfassung hat in der Gesetzgebung das Parlament die Prärogative; dem König bleibt bei der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt durch die Nationalversammlung aber auch weiterhin eine aktive Rolle (Art 13 VerfE<sub>3</sub>).

*Verfassungsänderungen* können vom Parlament auf dem Wege des normalen Gesetzgebungsverfahrens beschlossen werden (Art 35 VerfE<sub>3</sub>). Zur Annahme bedarf es einer Stimmenmehrheit von drei Vierteln. Die Monarchie betreffende Änderungen bedürfen zusätzlich der Bestätigung durch ein Referendum (Art 2 (26) VerfE<sub>3</sub>).

<sup>72</sup> Zu den Hintergründen vgl. White, Sikkim & Bhutan, Twenty-one years on the North-East Frontier 1887-1908, New Delhi 2000 (London 1909), S. 301 ff.; Nelle, Rechtliche Transformationsprozesse in der Mongolei von der Zeit Dschingis Khans bis zum Ende des Sozialismus, asien 86 (2003), S. 38.

<sup>73</sup> Simoni, A language for rules, another for symbols, Journal of Bhutan Studies 8 (2003), S. 42 ff.

<sup>74</sup> Rinzin Wangchuck, Anomalies of legislative reforms, Kuensel v 29.8.2003.

<sup>75</sup> Urban land issue sparks debate, Kuensel v 18.6.2005.

## 9. Bevölkerung und Staatsbürgerschaft

Die Angaben über die Bevölkerung Bhutans schwanken zwischen gut 500.000 und rund 2 Mio.<sup>76</sup> Nach den amtlichen Statistiken hatte das Land 2006 eine Gesamtbevölkerung von 634.982 Einwohnern<sup>77</sup>. Mehr als zwei Drittel von diesen leben noch im ländlichen Raum, weniger als 100.000 in der – in den letzten Jahren allerdings stark gewachsenen – Hauptstadt Thimpu. Von der Gesamtbevölkerung gehören rund zwei Drittel der Mehrheitsgruppe der Bhote oder Ngalong an. Diese sollen um das 9. Jahrhundert aus dem heutigen Tibet zugewandert und mit den Tibetern eng verwandt sein. Sie hängen durchweg der *drukpa-kagyupa*-Schule des Buddhismus an. Die Angehörigen dieser Gruppe dominieren durchweg das öffentliche Leben in Politik, Verwaltung, Justiz und Wirtschaft. Die vor allem im Osten des Landes ansässigen Sharchops ("Ostländer") werden als Nachkommen der Ureinwohner des Landes angesehen. Sie hängen vorzugsweise der *ningmapa*-Schule des Buddhismus an. Sie sprechen ebenfalls Dialekte der mit dem Tibetischen eng verwandten Nationalsprache *dzongka*<sup>78</sup>. Weitere indigene Gruppen sind u.a. die Adhivasi, Birmi, Brokpa, Doya, Kheng, Lepcha, Mönkpa, Santal und Toktop<sup>79</sup>.

Nach der chinesischen Besetzung Tibets ist von dort eine größere Zahl von Flüchtlingen in das Nachbarland Bhutan geströmt, welche das Land nicht nur vor erhebliche Integrationsprobleme stellte, sondern auch Befürchtungen weckte, das Land könne in en Strudel der Spannungen zwischen China und Indien geraten und durch Intervention der einen oder der anderen Seite seine staatliche Selbständigkeit verlieren<sup>80</sup>. Zur Lösung dieser Problematik wurde den Flüchtlingen deshalb die bhutanesische Staatsangehörigkeit angeboten; gut die Hälfte der Flüchtlinge ging auf dieses Angebot ein, so dass die Zahl der Staatsangehörigen um rund 10 % anstieg. Die seinerzeit eingebürgerten Tibeter leben noch heute weitgehend geschlossen in den damals neu gegründeten Dörfern und hängen überwiegend dem in Tibet vorherrschenden *gelukpa*- ("Gelbmützen-")Buddhismus mit dem Dalai Lama als oberstem spirituellen Führer an. Diejenigen, welche dieses Einbürgerungsangebot nicht annahmen,

<sup>76</sup> Die Schwankung erklärt sich weniger aus den Schwierigkeiten im Zensus als aus den Unterschieden bei der Zurechnung verschiedener Personengruppen zum Land, vgl. dazu die nachfolgenden Ausführungen zur Staatsangehörigkeit.

<sup>77</sup> Buthan Times v 30.4.2006.

<sup>78</sup> Teilweise erfolgt auch eine Klassifizierung als eine eigene Sprache; seit der Standardisierung des dzongka als Nationalsprache entwickelt sich dieses jedoch immer stärker zu dominierenden Hochsprache; *Simoni*, A language for rules, another for symbols, *Journal of Bhutan Studies* 8 (2003), S. 29 ff.

<sup>79</sup> Eine universell akzeptierte Klassifizierung hat sich noch nicht herausgebildet, vgl. zu möglichen Einteilungen [www.ethnologue.com](http://www.ethnologue.com) und [www.peoplegroups.org](http://www.peoplegroups.org).

<sup>80</sup> *Hecker*, Die Staatsangehörigkeit von Bhutan, *StAZ* 1998, S. 204.

wurden allerdings angesichts der regionalpolitischen Gesamtlage als Bedrohung angesehen und nach Indien ausgewiesen.

Rund ein Viertel besteht aus Siedlern vor allem der Volksgruppen der Pahari, Rai, Gurung und Limbu sowie kleinerer Gruppen wie den Dhimel, Tharu und Oraon, die während der britischen Kolonialzeit aus Nepal zugewandert sind und sich im Süden des Landes niederließen. Sie werden auch *Ihotshampa* ("Südländer") genannt. Dieser Teil der Bevölkerung spricht Nepali und praktiziert den Hinduismus. Angesichts der Vorkommnisse im benachbarten Sikkim, welches ursprünglich einen ähnlichen Status wie Bhutan innehatte und auch gesellschaftlich und kulturell ähnlich geprägt war, inzwischen aber von einer zugewanderten Bevölkerungsmehrheit vorwiegend indischer und nepalesischer Herkunft und hinduistischen Glaubens dominiert wird, sowie der bekannt schwierigen Lage der traditionellen Kultur im ebenfalls benachbarten Tibet ist die Bevölkerungsmehrheit äußerst sensibel im Hinblick auf mögliche Überfremdungen. Als sich bei Volkszählungen herausstellte, dass die aus Nepal zugewanderte Bevölkerung zur Mehrheitsgruppe im Lande avancieren könnte und diese Gruppe mit zunehmenden Selbstbewusstsein politische Rechte einforderte, wurde das Staatsangehörigkeitsrecht ab 1989 extrem restriktiv ausgelegt und zahlreiche "illegale Einwanderer" ausgewiesen.

Angesichts dieser für das Identitätsempfinden zentralen Bedeutung des Staatsangehörigkeitsrechts enthält die neue Verfassung detaillierte Regelungen hierzu. Danach setzt der Erwerb der bhutanesischen Staatsangehörigkeit durch Geburt voraus, dass beide Elternteile diese Staatsangehörigkeit besitzen (Art 6 (1) VerfE<sub>3</sub>). Vor 1985 ansässige Personen haben die bhutanesischen Staatsangehörigkeit nur, wenn diese entsprechend registriert wurde (Art 6 (2) VerfE<sub>3</sub>). Die Einbürgerung setzt u.a. einen mindestens 15-jährigen rechtmäßigen Aufenthalt im Lande, kulturelle Integration und das Fehlen staatsfeindlicher Handlungen oder Äußerungen voraus (Art 6 (3) VerfE<sub>3</sub>). Einbürgerungen können nur durch königlichen Erlass ausgesprochen werden (Art 6 (4) VerfE<sub>3</sub>). Doppelte Staatsangehörigkeiten sind ausdrücklich ausgeschlossen (Art 6 (3) f), (5) VerfE<sub>3</sub>). Weitere Einzelheiten sind gesetzlich (Staatsbürgerschaftsgesetz von 1985 iVm mit den Gesetzen von 1958 und 1977) bzw durch Parlamentsbeschluss zu regeln.

## 10. Auswärtige Beziehungen, Verteidigung

Bhutan war bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts ein weitgehend isoliertes Land<sup>81</sup>, das sich an Indien anlehnte<sup>82</sup>. Vorsichtige Schritte zur Stärkung auch der äußeren Souverä-

<sup>81</sup> Markham (s.o. FN 7), S. 285 ff.

<sup>82</sup> Tashi Choden, Indo-Bhutan Relations, Journal of Bhutan Studies 11(2004), S. 112 ff.; Das, Mission to Bhutan, Neu-Delhi 199, S. 1 ff.

nität erfolgten 1971, als Bhutan im engen Einvernehmen mit seiner Schutzmacht Indien UN-Mitglied wurde. Volle Souveränität bewirkte erst 2007 die Neufassung des Freundschaftsvertrags mit Indien. Die Bescheidenheit in internationalen Angelegenheiten manifestiert sich noch heute in der geringen Zahl von diplomatischen Vertretungen im Ausland. Neben der Vertretung bei den Vereinten Nationen gibt es Vertretungen nur in Europa bei den Ländern der "Gruppe der Freunde Bhutans", nämlich Dänemark, Finnland, den Niederlanden, Norwegen, Österreich, Schweden und der Schweiz, zu welcher im weiteren Sinne auch Kanada hinzugerechnet werden darf, bei ausgewählten Ländern der Region, außer Indien und Nepal nämlich in Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, Südkorea, Singapur<sup>83</sup>, Thailand, den Malediven sowie in den beiden Ölländern Kuwait und Bahrain<sup>84</sup>. Problematisch bleiben bis heute die chinesischen Gebietsansprüche<sup>85</sup>, auch wenn diese Frage im Zuge der Entspannung zwischen Indien und China durch einen Nichtangriffspakt entschärft werden konnte.

Nach der neuen Verfassung bleiben die internationalen Beziehungen eine Domäne des Königs (Art 2 (17); er ernennt auch die Botschafter und Konsularbeamten (Art 2 (19) o) VerfE<sub>3</sub>). Die Regierung unterstützt den König bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben in auswärtigen Angelegenheiten (Art 20 (3) VerfE<sub>3</sub>). Internationale Verträge bedürfen der Ratifikation (Art 10 (25) VerfE<sub>3</sub>). Zu den Staatszielbestimmungen gehören Frieden und Zusammenarbeit auf internationaler Ebene (Art 9 (24) VerfE<sub>3</sub>). Wegen seiner bis vor kurzem eingeschränkten Souveränität hat Bhutan bisher – außer mit Indien – kaum internationale Vereinbarungen geschlossen. Insgesamt wurden bis 2004 nur 15 internationale Vereinbarungen im Parlament ratifiziert, 2005 folgten dann aber bereits 10 weitere Abkommen<sup>86</sup>. Internationale Verträge können nur dann vor inländischen Gerichten geltend gemacht werden, wenn ein entsprechender Transformationsakt stattgefunden hat.

Seit dem Abzug der Briten 1950 existiert die Königlich-bhutanesishe Armee. Deren Operationsfähigkeit wie die militärische Sicherheit des Landes überhaupt beruht auf der engen Anlehnung an Indien<sup>87</sup>. Nach der neuen Verfassung bleibt der König Oberkommandieren-

<sup>83</sup> *Phuntsho Choden*, First Singaporean ambassador presents credentials, Kuensel v 6.6.2007.

<sup>84</sup> *Karma Galay*, International Politics of Bhutan, *Journal of Bhutan Studies* 10 (2004), S. 93; auch im Abstimmungsverhalten i. d. Generalversammlung d. VN zeigt sich eine eindeutige Ausrichtung an Indien, aaO, 99 ff.; *Tashi Choden*, Indo-Bhutan Relations, *Journal of Bhutan Studies* 11 (2004), S. 121.

<sup>85</sup> *Harris* (o. FN 14), S. 363.

<sup>86</sup> *Rinzin Wangchuck*, The 82nd session of the National Assembly concludes, Kuensel v 21.8.2004; National assembly ratifies conventions and amendments, Kuensel v 24.7.2005.

<sup>87</sup> *Karma Galay*, International Politics of Bhutan, *Journal of Bhutan Studies* 10 (2004), S. 92; *Harris* (o. FN 14), S. 365 ff.; *Tashi Choden*, Indo-Bhutan Relations, *Journal of Bhutan Studies* 11 (2004), S. 119 ff.

der der Streitkräfte (Art 28 (1) VerfE<sub>3</sub>), für die eine allgemeine Wehrpflicht eingeführt werden kann (Art 28 (4) VerfE<sub>3</sub>). Im Gegenzug sollen die Streitkräfte reduziert, die Wehrpflicht als Mobilisierungsreservoir für Naturkatastrophen vorgehalten werden<sup>88</sup>. Das Militär dient nur zur Selbstverteidigung, Art. 28 (6) VerfE<sub>3</sub>), die davon getrennte Polizei untersteht dem Innenminister (Art 28 (3) VerfE<sub>3</sub>).

## 11. Öffentlicher Dienst

Der Öffentliche Dienst ist auf eine effiziente, transparente und verantwortliche Amtsführung verpflichtet (Art 26 (1) VerfE<sub>3</sub>). Der gleichberechtigte Zugang zum Öffentlichen Dienst ist ein Grundrecht (Art 7 (8) VerfE<sub>3</sub>). Wesentliches Instrument in diesem Zusammenhang ist die *Königliche Kommission für den Staatsdienst*. Sie hat auf eine professionelle Besetzung der Positionen gemäß Eignung und Leistung hinzuwirken und fungiert auch als Beschwerdeinstanz für benachteiligte Bewerber (Art 26 (4 ff.) VerfE<sub>3</sub>). Ihre Mitglieder wurden bisher von der Exekutive ernannt, nach der neuen Verfassung wird der König aus einer Liste auszuwählen haben, welche gemeinsam vom Premierminister, dem Oppositionsführer, den Präsidenten der beiden Parlamentskammern sowie dem obersten Richter aufzustellen ist (Art 26 (2) VerfE<sub>3</sub>). Sie hatte von Beginn an formal eine sehr starke Stellung, konnte zunächst allerdings praktisch wenig sichtbare Wirkung entfalten. Bei der letzten Regierungsumbildung war sie dann jedoch maßgeblich an der Besetzung der Positionen der Staatssekretäre beteiligt<sup>89</sup>. Einzelheiten sind im Gesetz über den Öffentlichen Dienst von 2004/2007 geregelt<sup>90</sup>. Im Jahre 2006 wurde ein System von Stellenbeschreibungen<sup>91</sup> sowie eine weitreichende Pflicht zur Offenlegung privaten Vermögens von Staatsbediensteten eingeführt; anzeigepflichtig ist danach sämtliches Vermögen, welches einen Wert von 50.000 Buthanesischen Ngultrum (entsprechend ungefähr 1.000 €) überschreitet<sup>92</sup>. Ferner wurde eine Anzeige- und Ablieferungspflicht von Geschenken eingeführt, selbst soweit diese vom Brauch vorgeschrieben sind<sup>93</sup>. Bei der Festlegung der Gehälter im Öffentlichen Dienst werden Regierung und Parlament durch eine Unabhängige Kommission beraten (Art 30 VerfE<sub>3</sub>).

<sup>88</sup> *Tashi Dema*, Militia should start in 2008, Kuensel v 16.6.2007.

<sup>89</sup> *Samten Wangchuck*, RCSC reshuffles executive positions, Kuensel v 28.7.2007.

<sup>90</sup> Civil Service bill to be amended, *Samten Wangchuck*, Kuensel v 20.6.2007.

<sup>91</sup> National Assembly Resolutions Nr 85 (2006), Ziff. XI-3; *Bhutan Times* v 18.6.2006.

<sup>92</sup> *Ugyen Pensore*, Civil Servants Must Declare Wealth, Kuensel v 3.6.2006, S.1 sowie Kuensel v 7.6.2006.

<sup>93</sup> *Samten Wangchuck*, No gifts please! Kuensel v 28.7.2007.

Einen besonderen Stellenwert in der Verfassung hat die *Korruptionsbekämpfung*. Sie gehört zu den Bürgerpflichten (Art 8 (9) VerfE<sub>3</sub>). Korruptionsvergehen sind von der parlamentarischen Immunität ausgenommen (Art 10 (22) VerfE<sub>3</sub>). Die Korruptionsbekämpfungskommission ist weisungsunabhängig (Art 27 VerfE<sub>3</sub>). Sie gibt es im Vorgriff auf die neue Verfassung bereits seit 2006<sup>94</sup>.

## 12. Regional- und Kommunalverwaltung

Der dreigliedrige Aufbau der Verwaltung in Bhutan wird als Staatsgrundsatz garantiert (Art 1 (4) VerfE<sub>3</sub>). Dadurch soll dem Volk die direkte Beteiligung an der Gestaltung und Entwicklung von Angelegenheiten des Wohlbefindens in sozialen, wirtschaftlichen und Umweltbelangen ermöglicht werden (Art 21 (1) VerfE<sub>3</sub>). Die oberste Zentralbehörde ist das Innenministerium. Die mittlere Ebene bilden die 20 Bezirke (*dzongkhag*), die untere die 202 Gemeinden (*gewog*). Diese Verwaltungseinheiten wurden bisher schon öfter vermehrt im Interesse einer bürgernäheren Verwaltungsführung<sup>95</sup>.

An der Spitze eines *Bezirks* steht bisher jeweils ein vom König ernannter Gouverneur (*dzongda*), der ex officio auch der Nationalversammlung angehörte. Künftig werden diese Funktionen vom König auf Vorschlag des Premierministers und unter Beteiligung der Königlichen Kommission für den Öffentlichen Dienst besetzt (Art 2 (19) q), 22 (20) VerfE<sub>3</sub>). In größeren Bezirken wurden Unterbezirke (*dungkhags*) gebildet, an deren Spitze jeweils ein *dungpa* und ein *dzongrab* als Vertreter stehen. Die *Gemeinden* unterteilen sich weiter in *Dörfer* und diese in *Haushalte* (*gung*)<sup>96</sup>. In den Dörfern gibt es jeweils einen Dorfältesten (*gup* bzw. im Süden *mandal*) sowie einen Dorfrat, der aus jeweils einem Vertreter jeder Familie besteht<sup>97</sup>. Ein Haushalt entspricht einer Großfamilie mit 7-8 Familienangehörigen. Diese Einheit ist bislang u.a. für die Ausübung des Wahlrechts, das Innehaben von Grundbesitz, die Steuerpflicht und die Berechtigung zur Inanspruchnahme staatlicher Leistungen von entscheidender Bedeutung. Jeweils ungefähr 20 Haushalte bilden ein Dorf. Die Vorsteher der beiden untersten Einheiten werden jeweils von den Angehörigen der entsprechenden Gruppierung bestimmt. Nach der neuen Verfassung sind die Dorfvorsteher in allgemeiner Wahl zu ermitteln (Art 22 (7) VerfE<sub>3</sub>).

<sup>94</sup> Bhutan Times v 18.6.2006, S.17; *Ugyen Penjore*, Law must be uniformly applied, Kuensel v 13.6.2007.

<sup>95</sup> Kuensel v 21.6.2006, S. 1 mit Assembly Supplement S. 2.

<sup>96</sup> *Hainzl* (s.o. FN 20), S. 39; die Klassifizierung der Gemeinden ergibt sich mittlerweile aus dem Thromde Act von 2007, Einzelheiten bei Assembly endorses Thromde Act, Kuensel v 27.6.2007.

<sup>97</sup> National Assembly Resolutions Nr 77 (1998), Ziff. IX-1; *Spriggs* (s.o. FN 6), S. 9.40.15.

Zur Verstärkung der Bürgerbeteiligung wurden zunächst auf Bezirksebene *Entwicklungsräte* (*dzongkhag yargye tshogchung* – DYT) eingesetzt sowie 1991 Entwicklungsräte auch auf Gemeindeebene flächendeckend eingeführt (*gewog yargye tshogchung* – GYT). Letztere haben seit 2002 im Benehmen mit den Bezirken Entwicklungspläne aufzustellen<sup>98</sup>. Die Wahrnehmung der neuen Kompetenzen verlief zunächst zögerlich<sup>99</sup>, erwies sich im Laufe der Zeit aber als wichtiges Fundament für ein selbstbewusstes Auftreten der Parlamentarier auch auf der zentralen Ebene<sup>100</sup>. Abweichend von den ursprünglichen Plänen der Regierung wurde die Umwandlung der Entwicklungsräte in Kommunalparlamente 2007 zunächst noch aufgeschoben<sup>101</sup>. Die neue Verfassung sieht jedoch direkt gewählte Parlamente auch auf den beiden unteren Verwaltungsebenen vor (Art 22 (2) VerfE<sub>3</sub>). Ein Hauptproblem der Dezentralisierung ist derzeit die geringe Finanzkraft der lokalen Körperschaften<sup>102</sup>. Die kommunalen Körperschaften erhalten deshalb eine beschränkte Finanzautonomie (Art 22 (18) VerfE<sub>3</sub>). Als Staatsziel ist ferner das Bemühen um regionale Gleichbehandlung festgelegt (Art 9 (8) VerfE<sub>3</sub>).

### 13. Wirtschaft und Soziales, Bodenflächen

Bhutan ist wesentlich wohlhabender als das benachbarte Nepal<sup>103</sup>. Die Wirtschaft prägen die Landwirtschaft<sup>104</sup> sowie neuerdings der Tourismus. Der 100.000. Tourist in der Geschichte des Landes wurde erst 2006 begrüßt. Außenhandel gibt es in erster Linie mit Indien, von wo 75 % der Importe kommen und wohin fast 95 % des Export fließt<sup>105</sup>. Zur neuen Haupteinnahmequelle entwickelt sich das "weiße Gold": Bereits fertig gestellte bzw. im Bau befindliche Staudämme, deren Strom nach Indien verkauft wird und dort bereits die Versorgung weiter Landstriche sichert<sup>106</sup>. Der private Sektor ist noch wenig entwickelt<sup>107</sup>. Es herrscht weiter praktisch Vollbeschäftigung<sup>108</sup>. Seit 2007 gibt es ein Arbeitsgesetz-

<sup>98</sup> National Assembly Resolutions Nr 80 (2001), S. 82 ff.

<sup>99</sup> *Samten Wangchuck/Rinzin Wangchuck*, Local government responsibilities made clear, Kuensel v 19.6.2004.

<sup>100</sup> *Gopilal Acharya*, In retrospect, The 2002 gup elections, Kuensel v 2.10.2005.

<sup>101</sup> *Puntsho Choden*, Act will not repeal DYT and GYT chatrim, Kuensel v 25.6.2007.

<sup>102</sup> Dezentralization Programme Reviewed, Bhutan Times v 24.11.2004.

<sup>103</sup> *Karma Galay*, International Politics of Bhutan, Journal of Bhutan Studies 10 (2004), S. 95 ff.

<sup>104</sup> The four pillars of Gross National Happiness, Kuensel v 3.7.2004.

<sup>105</sup> Trade deficit drops to Nu. 5.1 billion in 2005-2006, Kuensel v 23.3.2007.

<sup>106</sup> Punatshangchhu I signed, Kuensel v 29.7.2007; Bhutan Times v 18.6.2006, S. 2.

<sup>107</sup> National Assembly Resolutions Nr 85 (2006), 45 ff.; *Mathou*, The Politics of Bhutan, Journal of Bhutan Studies 3 (2001), S. 249 ff.

<sup>108</sup> National Assembly Resolutions Nr 83 (2004), S. 67 ff.; Bhutan Times v 18.6.2006, S. 17.

buch<sup>109</sup>; arbeitsrechtliche Auseinandersetzungen sind jedoch noch ungewöhnlich<sup>110</sup>. Zu den in der neuen Verfassung als Staatsgrundsätze fixierten Standards der Wirtschafts- und Sozialpolitik gehören insbesondere das Bemühen des Staates um eine Begrenzung von Einkommensunterschieden und Vermögenskonzentration (Art 9 (6)), die Sicherung eines angemessenen Lebensunterhalts (Art 9 (11)), die Verwirklichung des Rechtes auf Arbeit, Berufsberatung, Berufsbildung und förderliche Arbeitsbedingungen (Art 9 (12)), Urlaub und Freizeit (Art 9 (13)) sowie angemessene Entlohnung (Art 9 (14), 7 (11) VerfE<sub>3</sub>). Ferner wird der Zugang zu Sozialfürsorge (Art 9 (22) und zu modernen sowie traditionellen Gesundheitsdienstleistungen (Art 9 (21) VerfE<sub>3</sub>) betont. Auf der anderen Seite hat sich der Staat zugleich aber auch um eine offene, auf Wachstum angelegte Wirtschaft (Art 9 (9)), gerechten Wettbewerb und Vermeidung von Monopolbildung (Art 9 (10) VerfE<sub>3</sub>) zu bemühen.

*Bodenschätze, Gewässer und Wälder* befinden sich im Staatseigentum (Art 1 (12) VerfE<sub>3</sub>). Die Bodenflächen befinden sich dagegen in Privatbesitz, seitdem der König die Macht der Feudalherren gebrochen und im Zuge einer Landreform jedem Bhutanesen eine Fläche von mindestens 38 acres zugewiesen hat. Problematisch ist zunehmend das Verhältnis zwischen den Bedürfnissen der traditionellen Viehwirtschaft und mit diesen kollidierenden modernen Nutzungsformen<sup>111</sup>. Bodenrechtliche Fragen gehören seit Jahren zu den ständigen Themen der Parlamentsberatungen. Die Möglichkeiten der Bodennutzung für wirtschaftliche Zwecke wurden 2007 deutlich erweitert<sup>112</sup>.

#### 14. Haushalts-, Finanz- und Rechnungswesen

Der *Landeshaushalt* speist sich zu über zwei Dritteln aus ausländischen (und hier insbesondere indischen) Zuweisungen<sup>113</sup>. Rund die Hälfte der Mittel fließen in Personalausgaben sowie rund 10 % in den Schuldendienst. Wichtigste Haushaltsposten sind Bildung (18 %), Gesundheit (12 %), Justiz (12 %), Verkehr und Wohnungsbau (11 %), Energie (5 %), Wirtschaft (4 %) und Kultur (3 %). Nach der neuen Verfassung bedürfen Steuern einer gesetzlichen Grundlage (Art 14 (1) VerfE<sub>3</sub>). Das Budgetrecht liegt beim Parlament (Art 14 (3) VerfE<sub>3</sub>). Gewährleistet ist die Unabhängigkeit eines Rechnungshofs (Art 25 VerfE<sub>3</sub>).

<sup>109</sup> National Assembly Resolutions Nr 86 (2007), S. 109 ff.; *Kinga Dema*, Government introduces worker's rights, Kuensel v 10.8.2007.

<sup>110</sup> *Kinley Wangmo*, Workers ask for wage increase, Kuensel v 9.4.2007.

<sup>111</sup> *Tashi Wangchuck*, Change in Land Use System in Bhutan: Ecology, History, Culture and Power, *Journal of Bhutan Studies* 2 (2000), S. 1 ff.; *Ugyen Penjore*, Major changes in Land Act, Kuensel v 30.6.2007.

<sup>112</sup> *Ugyen Penjore*, Land Bill proposes Independent commission, Kuensel v 20.6.2007.

<sup>113</sup> Kuensel v 21.6.2006, Assembly Supplement S. 1.



## 15. Bildung, Kultur, Umwelt

Der *Bildungsstand* steigt erst in jüngster Zeit<sup>114</sup>; noch sind rund 40 % der Bevölkerung Analphabeten und haben nur 1,3 % der Bevölkerung einen Hochschulabschluss<sup>115</sup>. 2003 wurde die Königliche Universität gegründet. Angestrebt wird eine ganzheitliche Erziehung<sup>116</sup>. Rund 12 private Einrichtungen sollen in den nächsten Jahren hinzu kommen<sup>117</sup>. Die Berufsbildung erfährt in jüngster Zeit besondere Förderung.

Die *Kultur* spielt für die Identität des Landes seit jeher eine herausgehobene Rolle (Art 4, 9 (23) VerfE<sub>3</sub>). Schon seit 1988 verkörperte sich diese Betonung nationaler Sitten und Etikette in der sog. Politik "eine Nation – ein Volk" (*driglam namzha*) mit dem Tragen der Nationalbekleidung durch die gesamte Bevölkerung als sichtbarstem Ausdruck<sup>118</sup>. Die Kultur bildet auch eines der vier Hauptingredienzen des Bruttoglücksprodukts.

Der Schutz der *Umwelt* bildet gleichfalls eine der vier Hauptsäulen des Bruttoglücksprodukts<sup>119</sup>. Die Regierung hat sich das Ziel gesetzt, mindestens 60 % der Staatsfläche bewaldet zu erhalten (derzeit 72 %); mehr als ein Drittel der gesamten Staatsfläche besteht aus Schutzzonen<sup>120</sup>. Die nachhaltige Entwicklung gehört zu den Staatszielbestimmungen (Art 9 (20) VerfE<sub>3</sub>), der Schutz der Umwelt wird besonders betont (Art 5 VerfE<sub>3</sub>). Im Vorgriff gibt es seit 2004 das Gesetz über Umweltverträglichkeitsprüfungen<sup>121</sup> sowie das Umweltgesetz von 2007<sup>122</sup>.

## 16. Ausblick

Die neue Verfassung mischt beeindruckend Tradition und Moderne, Landesspezifika und internationale *best practice*. Sie ist die einzige spezifisch buddhistisch geprägte Verfassung der Welt und postuliert zugleich Religionsfreiheit. Sie erhebt als einzige Verfassung das Bruttoglücksprodukt zum Verfassungsgrundsatz und lehnt sich zugleich eng an inter-

<sup>114</sup> National Assembly Resolutions Nr 84 (2005), S. 24 ff.

<sup>115</sup> Buthan Times v 30.4.2006.

<sup>116</sup> Karma Galay, International Politics of Bhutan, Journal of Bhutan Studies 10 (2004), S. 105 ff.

<sup>117</sup> National Assembly Resolutions Nr 86 (2007), S. 76.

<sup>118</sup> Matles Savada, Nepal and Bhutan: Country Studies, 3. Aufl Washington 1993, S. 324 ff.

<sup>119</sup> The four pillars of Gross National Happiness, Kuensel v 3.7.2004; s.a. Schmithausen, The Early Buddhist Tradition and Ecological Ethics, Journal of Buddhist Ethics 4 (1997), S. 1 ff.

<sup>120</sup> National Assembly Resolutions Nr 82 (2003), S. 124 ff.

<sup>121</sup> National Assembly Resolutions Nr 83 (2004), S. 74 ff.; Kuensel v 25.6.2007.

<sup>122</sup> Kinley Wangmo, Act provides legal framework for NEC, Kuensel v 25.6.2007.

ationale Nachhaltigkeitsstrategien an. Sie zollt dem Königtum höchsten Respekt und transformiert dieses zugleich in eine eher republikanisch-präsidentialen Regeln folgende Institution. Sie baut Demokratie nicht dem Drängen der Basis folgend auf, sondern von oben geplant, sie bildet eine Opposition nicht auf inneren Spannungen und Widersprüchen heraus, sondern aus Grundüberzeugungen über die Notwendigkeiten einer Demokratie und temperiert diese sogleich wieder durch ein tief verwurzeltes Harmoniebedürfnis, welches allenfalls zwei divergierende und konkurrierende politische Strömungen erträglich erscheinen lässt. Konzepte guter Regierungsführung und einer modernen Verwaltung werden notfalls auch gegen historisch gewachsene Traditionen durchgesetzt, aber gleichwohl die administrativen Strukturen nicht revolutioniert, sondern scheinbar bruchlos evolutioniert. Das Bestreben um internationale Verständigung trifft auf eine tief verwurzelte, als existenziell empfundene und teilweise xenophobische Züge befürchten lassende Sorge um die eigene Identität, das Bestreben um eine breit fundierte Demokratie auf die Sorge vor Fremdbestimmung. Bisher hat diese Politik dem Land trotz aller Widersprüche erstaunliche Fortschritte in Verbindung mit einer bemerkenswerten Stabilität beschert. Dies nicht nur im Vergleich etwa zu den Verhältnissen im Nachbarland Nepal, sondern durchaus auch weltweit. Die bevorstehenden Transformationen werden dieses Konzept bisher unbekannten Belastungen aussetzen, es aber auch zu einem nicht zu ignorierenden Referenzfall für eine auf die Symbiose nationaler Eigenheiten und globaler Trends setzende Entwicklungsphilosophie machen.