

Erste positive Ansätze der Selbsthilfe der Frauen (Sparvereine, Frauenorganisation etc.) sind vorhanden, jedoch noch zu neu, um die Möglichkeit für einen längerfristigen Wandel der Arbeitsbelastung der Frauen beurteilen zu können.

Da die Studie sich weitgehend nur auf das eine Untersuchungsdorf bezieht, kann nicht gesagt werden, ob die Aussagen für den gesamten Stamm der Ewe Gültigkeit hat. Ein Umstand, der leider die Aussagefähigkeit der ansonsten interessanten Darstellung einschränkt.

Gudrun Martius-von Harder

LEO E. ROSE

### **The Politics of Bhutan**

Cornell University Press, Ithaca, London, 1977, 237 S., \$ 19,50

Der Himalaya-Staat Bhutan, an Fläche wenig größer als die Schweiz, hat ca. 12 Millionen Einwohner, davon 75% Buddhisten und 20% Hindus. Bis Anfang der sechziger Jahre verfügte er nicht über moderne Straßen, noch heute ist er per Flugzeug nur von Indien aus zu erreichen. Im Schrifttum wird Bhutan gern als „Museum einer asiatischen Hochkultur“ bezeichnet, ansonsten auf seine Armut, die Analphabetenrate von 95% und die Abhängigkeit von Indien hingewiesen. Im übrigen entspricht der geographischen und politischen Isolierung des Landes (Bhutan ist zwar seit 1971 Mitglied der Vereinten Nationen, unterhält aber beispielsweise weder diplomatische Beziehungen zur Bundesrepublik noch zur DDR) eine fast ausnahmslose sozialwissenschaftliche Vernachlässigung.

Dieser Zustand ist aus mehreren Gründen bedauerlich. Der Wissenschaft von den internationalen Beziehungen bietet die Geschichte Bhutans, des Pufferstaates zwischen zwei ganz unterschiedliche außen- und innenpolitische Wege verfolgenden asiatischen Entwicklungsländern, reiches Anschauungsmaterial für die Möglichkeiten eines Kleinstaates, Annexion und Assimilierung vorzubeugen; der völkerrechtlichen Lehre über Protektorat und Kolonien liefern die verschiedenen Abhängigkeitsformen Bhutans von Tibet, China, Großbritannien und Indien Anschauungsmaterial; wer schließlich die Konfrontation einer traditionellen, stark religiös geprägten, hierarchischen (aber auch: von Hunger freien) Gesellschaft der Dritten Welt mit Technologie und „modernen“ Werten, die Auswirkungen dessen auf Herrschaftssystem, Verfassungsstruktur, Justizapparat untersucht, findet in Bhutan ein bemerkenswertes Beispiel.

Zu allen genannten Aspekten liefert die Studie von Leo E. Rose Informationen und überzeugende, sorgfältig begründete Einschätzungen. Der Autor hat sich zwischen 1972 und 1975 mehrmals im Lande aufgehalten und war gezwungen, die wenigen bislang vorliegenden (meist in Indien publizierten) Informationen über Bhutan durch persönliche Interviews zu ergänzen: Nicht nur Meinungen, auch schon neuere Fakten waren nur auf diese Weise zu recherchieren. Rose verknüpft sie mit souveräner Kenntnis von Geschichte und Kultur der Region (er war 1960 bis 1968 Direktor des Himalayan Border Countries Project der Universität in Berkeley und ist Herausgeber des „Asian Survey“), zeigt daneben auch Aufgeschlossenheit für neuere entwicklungspolitische und für rechtsvergleichende Fragestellungen. Er zeichnet zunächst die historische Entwicklung Bhutans nach, das im 16. Jahrhundert staatliche Identität erreichte. Es entstand ein theokratisches System, das dem tibetischen stark ähnelte, wie auch schon zuvor tibetische Einflüsse in dem Territorium zumeist gegenüber den indischen überwogen. Tibetische Einwanderer prägten die Entwicklung Bhutans, doch handelte es sich zumeist um politische Flüchtlinge, so daß eine „Kolonisierung“ Bhutans durch Tibet allein dadurch nicht zustande kam. Freilich führten militärische und diplomatische Aktionen Tibets und auch Chinas dazu, daß Bhutan zeitweise deren Einflußgebiet

wurde. Trotz des mit Tibet gemeinsamen Mahayana-Buddhismus entwickelten sich durchaus eigenartige Institutionen, was in der westlichen Literatur (von der Namensgleichheit mancher sozialer Erscheinungen fehlgeleitet) oft verkannt wird. Die schon im 18. Jahrhundert einsetzende Konfrontation Bhutans mit dem englischen Imperialismus führte im Jahre 1910 zum Abschluß eines Protektoratsvertrages<sup>1</sup>; sie hatte zuvor durch Spaltung rivalisierender Eliten das traditionelle, dem Lama-System in Tibet vergleichbare Shabdung-System zerstört, das Herrschaft durch Wiedergeburt vermittelte und eine Trennung von weltlicher und geistlicher Macht kannte: Einer der Provinz-Gouverneure, der besonders eng mit der britischen Krone zusammenarbeitete, erlangte 1907 die Stellung eines erblichen Monarchen. Sein Urenkel ist der heutige König von Bhutan. Nach dem Erlöschen der britischen Rechte auf dem indischen Subkontinent durch den India Independence Act von 1947 wurde Bhutan wieder ein souveräner Staat, schloß aber zwei Jahre später einen Freundschaftsvertrag mit Indien ab, der eine Protektoratsklausel enthält<sup>2</sup>. Die Geschichte des Verhältnisses beider Staaten seit Abschluß dieses Vertrages beschreibt Rose detailliert; trotz ökonomischer Abhängigkeit (99% des Außenhandels wird mit Indien betrieben) und militärischer Schwäche, indischer Berater-Präsenz in Bhutan und Ausbildung der nachrückenden bhutanesischen Eliten an indischen Universitäten hat es die Regierung verstanden, einer Entwicklung Bhutans zum indischen Bundesstaat zu wehren – wie sie das benachbarte Sikkim 1975 erlebte. Die Zuversicht der Entscheidungsträger in Bhutan, auch künftig die Unabhängigkeit wahren zu können, gründet sich nach Roses Beobachtung auf die Gewißheit der kulturellen Eigenständigkeit der auf den Buddhismus gegründeten Gesellschaft: Sie dürfte den Anschluß an Indien der bhutanischen Bevölkerung wie auch der an weiteren Unruheherden nicht interessierten Regierung in Delhi als auf absehbare Zeit nicht wünschenswert erscheinen lassen. Jüngste Ereignisse, wie die Abweichung von der Linie Indiens gegenüber Kampuchea (Bhutan stimmte auf dem Blockfreientreffen von Havanna 1979 – wie China – für die Aufnahme der Delegation Pol Pots) oder die Forderung des Königs nach Revision des Vertrages von 1949<sup>3</sup> bestätigen die von Rose geäußerte Erwartung, daß Bhutan seine Eigenständigkeit gegenüber Indien künftig deutlicher akzentuieren werde als in der Vergangenheit.

Ehe Rose sich der Schilderung der Verfassungsordnung, der Institutionen und der Verwaltungsstruktur des Landes zuwendet, reflektiert er über „Politics and Public Policy“ in Bhutan seit Einführung der Erbmonarchie, die ein der buddhistischen Religion fremdes System darstellt. Er weist nach, daß der politische Entscheidungsprozeß in weitgehender Isolierung von der Masse der Bevölkerung stattfindet, ja von dieser kaum wahrgenommen wird. Herrscher und bürokratische Eliten verfahren pragmatisch, ohne sich ideologisch festlegen zu lassen, Reformen (etwa im Bildungswesen) werden systemstabilisierend eingesetzt, eine Kommunikationsstruktur, die eine Beteiligung breiterer Kreise am politischen Geschehen ermöglichen würde, ist weder vorhanden noch wird versucht, sie zu schaffen. Die Bezugnahme auf egalitäre oder gar sozialistische Ideale in manchen Stellungnahmen bhutanesischer Entscheidungsträger erklärt Rose als Folge des engen Kontakts mit Indien, als Übernahme dort gepflegter Sprachmuster.

Die Verfassungsentwicklung des monarchischen Bhutan teilt der Autor in zwei Perioden: die beiden ersten Könige (1907 bis 1952) haben danach den Versuch unternommen, die traditionelle Theokratie in eine absolute Monarchie umzuwandeln; der Vater des jetzigen Königs

---

1 Text in: A. P. Blaustein, J. Sigler, B. R. Beede, *Independence Documents of the World*, 1977, Band 1, S. 76 f.

2 Text in: H. Hecker, *Sikkim und Bhutan, Die verfassungsgeschichtliche und politische Entwicklung der Himalaya-Protektorate*, 1970, S. 65 ff.

3 S. „Die Welt“ vom 28. November 1979; später hat der König diese Forderung relativiert und eine Auslegung des Vertrages vorgeschlagen, wonach der „Rat“ Indiens in außenpolitischen Belangen nicht „bindend“ sei, s. „Neue Zürcher Zeitung“ vom 27. Februar 1980.

(1952 bis 1972), Jigme Dorji Wangchuk stehe für eine Entwicklung hin zu einer Art konstitutioneller Monarchie mit zwar zentraler Machtstellung des Königs, aber Teilhabe verschiedener, relativ eigenständiger Institutionen. Normativer Ausgangspunkt dieser letzteren Entwicklung ist ein königlicher Erlaß von 1953 über die Errichtung des Tshogdu<sup>4</sup>, einer parlamentsähnlichen Institution. Dieser Erlaß taucht in der Literatur häufig als „Verfassung“ Bhutans auf. Im Tshogdu sind teils ernannte, teils gewählte Repräsentanten der einzelnen Bezirke Bhutans, der Verwaltungen der zahlreichen Klöster und der Zivilverwaltung vertreten. Er dient als Beratungsgremium, verabschiedet aber auch Gesetze, die der Zustimmung des Königs bedürfen; trotz rechtlich schwacher Stellung (Art. 18 des erwähnten Erlasses sieht vor, daß „all Tshogdu decisions may be changed either by the Tshogdu or the king“), scheint ihm faktisch erheblicher Einfluß zuzukommen. Im Jahre 1969 wurde – angeblich auf Betreiben des Königs – eine Resolution verabschiedet, wonach der Monarch mit einer Mehrheit von zwei Dritteln abgesetzt werden könne: Ein Unikum, das 1973 wieder abgeschafft wurde. Insgesamt gesehen scheint der Tshogdu mehr zu regieren als zu agieren, spielt eine auf Erhaltung des Status Quo zielende Rolle, wozu nicht wenig beitragen dürfte, daß auch seine gewählten Mitglieder nicht durch Volkswahl, sondern durch Konsensus lokaler Eliten in ihre Ämter gelangen. Auch die übrigen Institutionen – Rose analysiert sie ausführlich – haben bislang keine von der monarchischen Autorität unabhängigen Machtzentren schaffen können, so daß die erwähnte These, Bhutan sei auf dem Wege zur konstitutionellen Monarchie, nicht recht überzeugt. Zugleich bedeutet dieser Befund, daß eine Modernisierung Bhutans gegenwärtig nur durch den König oder eine ihn ablösende diktatorische Herrschaft möglich ist: Jedem anderen Weg zur Modernisierung fehlt die Basis. Vermutungen über die künftige Entwicklung stellt Rose übrigens kaum an; gerade er wäre dazu berufen gewesen. Es sei noch angemerkt, daß besonders die Traditionelle Justiz Bhutans weiterer Erforschung harret. Als Rechtsprechungsorgane fungieren dörfliche Autoritäten, lokale Gerichte als Teile der Verwaltungsbehörden, ein Hohes Gericht, der König. Ein Juristenstand ist nicht vorhanden, die Verfahren scheinen sich durch besondere Einfachheit und hohe Schlichtungsquote auszuzeichnen. Materielle Grundlage vieler Entscheidungen sind klassische buddhistisch geprägte Rechtsregeln, die bereits zu Beginn der Staatlichkeit Bhutans im 17. Jahrhundert kodifiziert worden waren und 1965 in ein Gesetzeswerk eingingen, das im Grunde nur im Strafrechtsbereich (und hier bei den Sanktionen) relevante Änderungen vornahm. Weitere reformatorische Versuche sind stets auf Ablehnung der weltlichen und kirchlichen Bürokratie gestoßen. Es ist zu hoffen, daß die Wirkungsweisen und Veränderungen des Rechts Bhutans (Rose widmet dem Gegenstand nur 4 Seiten) mit den Fragestellungen der Law-and-Development-Diskussion untersucht werden mögen; die empirische Vorarbeit zu solcher Untersuchung wird freilich nicht leicht sein. Mit seinem Buch, das man als wichtigstes aktuelles Buch über Bhutan wird bezeichnen können, hat Rose gezeigt, daß derartige Schwierigkeiten überwindlich sind.

Philip Kunig

---

<sup>4</sup> Text in: Nagendra Singh, *Bhutan: A Kingdom in the Himalayas. A Study of the Land, Its People and Their Government*, 1972, S. 195 ff. (Appendix XII).