

*Bertelsmann Stiftung (Hrsg.)*

# **Erfolgreiche Strategien für eine nachhaltige Zukunft**

Reinhard Mohn Preis 2013

**Bildnachweis:**

Sebastian Pfützte: S. 45; Gerhard Heidorn/LAIF: S. 62/Umschlag, 64/Umschlag, 71, 72, 84; Tourism Council of Bhutan (TCB): S. 69, 74, 77, 81, 83; Ghislaine Grasser: S. 94, 102, 104/105, 106, 109; CREATISTA/Shutterstock.com: S. 97/Umschlag, 112; Daniel Korzieniaewski/Shutterstock.com: S. 101; Taina Sohlman/Fotolia.com: S. 118; Oleksiy Mark/Shutterstock.com: S. 124, 140; Mika Heittola/Shutterstock.com: S. 127/Umschlag; Joe Gough/Fotolia.com: S. 128; Gargonia/Shutterstock.com: S. 132; Estea/Shutterstock.com: Umschlag (Helsinki), S. 135, 137; Laura Burke: S. 147/Umschlag, 148, 151, 153, 154, 160, 163; Picture courtesy of the State of Tasmania: S. 171 (Foto: Richard Bennett), 176; Thomas Klinke/Panthermedia.net: S. 172/Umschlag; Flo Fastl/Panthermedia.net: S. 179; Steffi Thiel/Fotolia.com: S. 182; Céline Diebold: S. 185, 188; Martina Berg/Panthermedia.net: S. 186.

Landkarten: Dieter Duneka.

Porträtfotos: Kerstin Andreae: Britt Schilling; Werner J. Bauer: Bertelsmann Stiftung; Peter Blom: Triodos Bank; Laura Burke: privat; Aart De Geus: Arne Weychardt; Céline Diebold: Steffen Krinke; Jörg Dräger: Arne Weychardt; Martine Durand: OECD/Michael Dean; Andreas Esche: Jan Voth; Armando García Schmidt: Eva Blank; Maja Göpel: Faceland; Mark Halle: L'Oreal; Harald Heinrichs: Brinkhoff-Mögenburg/Leuphana; Klaus Jacob: FU Berlin; Marius Keller: Ghislaine Grasser; Norman Laws: privat; Brigitte Mohn: Arne Weychardt; Liz Mohn: Arne Weychardt; Ingeborg Niestroy: European Economic and Social Committee; Petra Pinzler: Nicole Sturz; Henrik Riedel: Thomas Kunsch; Uwe Schneidewind: privat; Björn Stigson: Siemens; Rita Süßmuth: Bertelsmann Stiftung; Darren Swanson: International Institute for Sustainable Development; Klaus Töpfer: Institute for Advanced Sustainability Studies; Morgan Williams: Dairy NZ.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© 2013 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Armando García Schmidt

Lektorat: Sibylle Reiter

Herstellung: Christiane Raffel

Umschlaggestaltung: Elisabeth Menke

Satz und Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 978-3-86793-490-9

[www.bertelsmann-stiftung.de/verlag](http://www.bertelsmann-stiftung.de/verlag)

# Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	7
<i>Aart De Geus</i>	
<b>Strategie und Aktion für nachhaltige Entwicklung: eine globale Studie zu Best Practices</b> .....	11
<i>Andreas Esche, Armando García Schmidt, Céline Diebold, Henrik Riedel</i>	
<b>Globale Trends nachhaltiger Entwicklung: Ergebnisse aus der weltweiten Vorstudie zum Reinhard Mohn Preis 2013</b> .....	19
<i>Darren Swanson, Mark Halle, Armando García Schmidt, Andreas Esche</i>	
<b>Strategische Nachhaltigkeitspolitik: Herausforderungen und Chancen für Deutschland</b> .....	43
<i>Harald Heinrichs, Norman Laws, Henrik Riedel</i>	
<b>Fallstudien</b> .....	59
Bhutan: Ein Leitbild der Nachhaltigkeitspolitik .....	61
<i>Ingeborg Niestroy, Armando García Schmidt, Andreas Esche</i>	
Costa Rica: Ein Pionier für nachhaltige Entwicklung .....	91
<i>Marius Keller, Ingeborg Niestroy, Armando García Schmidt, Andreas Esche</i>	
Finnland: Auf dem Weg zu einem Gesellschaftsvertrag für eine nachhaltige Zukunft .....	117
<i>Ingeborg Niestroy, Armando García Schmidt, Andreas Esche</i>	
Ghana: Kurs halten in einem schwierigen Umfeld .....	145
<i>Laura Burke, Armando García Schmidt</i>	
Tasmanien: Die Vision einer nachhaltigen Insel .....	169
<i>Morgan Williams, Ingeborg Niestroy, Céline Diebold, Andreas Esche</i>	

<b>Faktoren einer strategischen und erfolgreichen Nachhaltigkeitspolitik: Was kann Deutschland aus der Länderstudie des RMP 2013 lernen? .....</b>	<b>191</b>
<i>Klaus Jacob, Armando García Schmidt</i>	
<b>Das Kriterienraster .....</b>	<b>203</b>
<b>Arbeitskommission .....</b>	<b>213</b>
<b>Autoren und Team des Reinhard Mohn Preises .....</b>	<b>217</b>

# Bhutan: Ein Leitbild der Nachhaltigkeitspolitik

*Ingeborg Niestroy, Armando García Schmidt, Andreas Esche*



## Einleitung

### Strategische Nachhaltigkeitspolitik braucht ein übergeordnetes Leitbild

Eigenständig und langfristig ausgerichtet, intelligent, effektiv und strikt an Gemeinwohl und Generationengerechtigkeit orientiert: Das sind die Kennzeichen von Bhutans Modell für nachhaltige Politik. Bhutan verwirklicht sein Konzept des »Bruttosozialglücks« (BSG, engl.: »Gross National Happiness«). Dazu gehören eine nachhaltige und gerechte sozioökonomische Entwicklung, der Erhalt der natürlichen Umwelt, die Bewahrung und Förderung der Kultur und das Streben nach guter Regierungsführung (»good governance«). Bei allen Entscheidungsprozessen in Bhutan dient dieses Konzept als Richtschnur.

Nirgendwo sonst auf der Welt prägt eine Nachhaltigkeitsstrategie so sehr den politischen Alltag wie in Bhutan. Viele Staaten, besonders die hoch entwickelten Industrienationen, haben umfassende Nachhaltigkeitsstrategien erarbeitet. Doch der Einfluss dieser Strategien auf den Gesetzgebungsprozess und die konkreten politischen Ziele bleibt äußerst begrenzt. Bhutans Konsequenz hingegen ist einzigartig. Die Nachhaltigkeitsstrategie prägt die politischen Zielvorstellungen des Landes. Sie wird nicht missbraucht, um im Nachhinein einmal gefasste politische Entscheidungen zu rechtfertigen. Vielmehr werden politische Entwürfe systematisch daraufhin überprüft, wie sie sich auf die Nachhaltigkeit des Lebens und Wirtschaftens im Land und auf das Wohlergehen der Menschen auswirken. Die Politik sorgt in Bhutan auf diese Weise dafür, dass das Wohlergehen der Bürger – heute und morgen – Vorrang vor Interessen einzelner Gruppen und anderen kurzfristigeren Belangen hat.

Seit den 1960er-Jahren hat sich Bhutan Schritt für Schritt geöffnet und modernisiert. Ein besonders wichtiger Schritt ist der Übergang zur Demokratie, der gezielt geplant und systematisch umgesetzt wurde. Diese beeindruckende Zielgerichtetheit ist ein Markenzeichen Bhutans und zeigt sich bei vielen Entwicklungen im Land. Das Besondere des Wandels in Bhutan ist, dass sich alle maßgeblichen Akteure schon früh auf die grundlegenden Prinzipien eines eigenen, auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Entwicklungsmodells geeinigt haben. Flankiert durch einen effizienten politischen Ordnungsrahmen, ist eine erfolgreiche und im



umfassenden Wortsinn nachhaltige Wirtschafts- und Sozialordnung entstanden. Bhutans Umsetzung der Idee vom Bruttosozialglück hat zu beachtlichen Erfolgen geführt. Hierzu zählen u. a. anhaltend hohe Wachstumsraten, Verbesserungen bei allen Werten des Human Development Index (HDI), ein bedeutender Rückgang der Armut sowie ein konsequenter Schutz und eine nachhaltige Nutzung der verschiedenen natürlichen Lebensräume und Ressourcen des Landes.

Bhutan zeigt, dass die Prinzipien nachhaltiger Entwicklung zu einem Bezugsrahmen für langfristig ausgerichtete, wirksame Politik werden können. Nicht nur Entwicklungs- und Schwellenländer, sondern auch Industrienationen können von diesem Beispiel lernen. Es ist daher nicht verwunderlich, dass sich Länder auf der ganzen Welt an Bhutan orientieren. Auch die Generalversammlung der Vereinten Nationen erkennt Bhutans Bemühungen um Nachhaltigkeit ausdrücklich an. Die Generalversammlung lud das Land 2011 ein, die Vereinten Nationen über seinen Nachhaltigkeitsansatz zu informieren und zum internationalen Dialog über die Neuauflage der Millennium-Entwicklungsziele nach 2015 aktiv beizutragen. Bhutan tat dies, indem es 2012 ein hochrangiges Treffen bei den Vereinten Nationen in New York zum Thema »Happyness and Well-Being: Defining a New Economic Paradigm« (»Lebenszufriedenheit und Wohlbefinden: Definition eines neuen Wirtschaftsparadigmas«) abhielt. Dies war zugleich der Startschuss für die Arbeit einer internationalen Expertengruppe, die das Ziel verfolgt, ein neues globales Wirtschaftsparadigma zu definieren. Die Arbeitsgruppe soll Wissen bündeln und zukunftssträchtige Ideen zur nachhaltigen Gestaltung des Weltwirtschaftssystems erarbeiten. Die Arbeitsgruppe stellt ihre Ergebnisse der Generalversammlung der Vereinten Nationen voraussichtlich im September 2013 vor.

## Ein Königreich im Himalaja auf dem Weg in die Moderne

Bhutan ist ein Binnenland im östlichen Himalaja. Es liegt zwischen China im Norden und Indien im Süden, Osten und Westen. Mit ca. 38.000 Quadratkilometern ist das Land etwa so groß wie die Schweiz. Das Staatsgebiet gliedert sich in drei naturräumliche Regionen: den südlichen Landgürtel, der aus den Hügelketten des Vorhimalaja und einer sich daran anschließenden schmalen Tiefebene entlang der Grenze zu Indien besteht, den mittleren Himalaja mit seinen Flusstälern und steilen Bergen und den Hochhimalaja, geprägt von alpinen Hochebenen und schneebedeckten Berggipfeln.

Seit den 1960er-Jahren durchlebt Bhutan einen grundlegenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandel. In den frühen 1960er-Jahren beendete Bhutans dritter König aus der Wangchuck-Dynastie, Jigme Dorji Wangchuck, die selbst gewählte Isolation des Landes und leitete einen Modernisierungsprozess ein, zu dem u. a. die Aufnahme engerer Beziehungen zu Indien und umfangreiche Investitionen in das Gesundheits- und Bildungssystem des Landes gehörten.

1972 folgte ihm sein Sohn Jigme Singye Wangchuck auf dem Thron nach. Bhutans vierter König wurde zur treibenden Kraft eines sorgfältig geplanten und umgesetzten Prozesses wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung, dessen grundlegendes Prinzip Nachhaltigkeit war. Unter Jigme Singye Wangchucks Regentschaft wandelte sich das Land von einer absoluten zu einer konstitutionellen Monarchie. Dieser friedliche Übergang wurde durch umfassende Verwaltungsreformen sowie Dezentralisierungs- und Demokratisierungsbestrebungen beschleunigt, wobei die Bevölkerung zunächst auf lokaler Ebene mehr Einfluss- und Mitspracherechte erhielt.



»Die Krise der neoklassischen Ökonomie ist eine großartige Chance für Nachhaltigkeit: Grundlegende Annahmen über die Motivation von Menschen, die Qualität ihrer Beziehungen und den Stellenwert von Natur erfahren ein Update und als Folge werden ganz andere Fortschrittskonzepte rational. Einstein wäre glücklich: Wir verabschieden uns davon, die Probleme mit den gleichen Denkstrukturen lösen zu wollen, mit denen wir sie geschaffen haben.«

**Maja Göpel**

*Leiterin des Berliner Büros des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie*

Im Juni 1998 gab der König seine absolute Macht ab, Minister wurden ernannt und bildeten ein Kabinett. 2001 verkündete Jigme Singye Wangchuck, dass eine Verfassung entworfen werden solle. Der Verfassungsentwurf wurde im März 2005 veröffentlicht. Der König und die Regierung stellten den Entwurf in einer Reihe von Veranstaltungen der Öffentlichkeit vor und trafen sich mit Bürgern, um darüber zu diskutieren. Jigme Singye Wangchuck dankte bewusst im Jahr 2006 zugunsten des Kronprinzen und künftigen fünften Königs Jigme Khesar Namgyel Wangchuck ab, um den Übergang zu einem demokratischen Regierungssystem



zu markieren. Viele ausländische Beobachter, so zum Beispiel auch Freedom House, deuteten dies als Zeichen dafür, dass der Übergang zur Demokratie nicht mehr rückgängig zu machen sei und noch tiefer gehende Veränderungen zu erwarten seien (Freedom House 2013).

Tatsächlich wachte der fünfte König über die ersten freien und allgemeinen Wahlen (März 2008) und unterzeichnete Bhutans erste geschriebene Verfassung (Juli 2008). Bei den Wahlen im März 2008 traten zwei Parteien an: die Bhutanische Partei für Frieden und Wohlstand (Druk Phuensum Tshogpa, DPT) und die Demokratische Volkspartei (People's Democracy Party, PDP).

Mit seiner Kultur des kontinuierlichen politischen Wandels ist Bhutan auf einem guten Weg. Der Demokratisierungsprozess findet offenbar breite gesellschaftliche Zustimmung. Wichtige Akteure, darunter die beiden einflussreichen politischen Parteien des Landes, bekennen sich zu rechtsstaatlichen Regeln und zu den demokratischen Institutionen. Aus dem Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung (2014) geht hervor, dass die Demokratie in Bhutan seit 2008 beständig Fortschritte macht und die Gestaltung von Transformationsprozessen durch die Regierung immer besser gelingt. Von 2008 bis 2014 hat Bhutan seine Position im Management Index, einem Teilindex des Transformationsindex der Bertelsmann Stiftung, von Rang 56 auf Rang 25, also um 31 Positionen verbessert. Mit den zweiten allgemeinen Wahlen im Sommer 2013 hat Bhutan einen weiteren Schritt in Richtung einer konsolidierten Demokratie getan. Auch diese Wahlen fanden friedlich statt, es siegte die bisherige Oppositionspartei PDP. Bei der derzeit stattfindenden Machtübergabe deuten sich keine Konflikte an, die das junge institutionelle Gefüge in ein Ungleichgewicht bringen könnten.

Der Buddhismus ist die wichtigste Religion im Land. Die große Mönchsgemeinschaft spielte traditionell im spirituellen Leben und bis zum Inkrafttreten der Verfassung auch in der politischen Ordnung des Landes eine zentrale Rolle. Durch die Unterzeichnung der Verfassung im Jahr 2008 sind Religion und Staat nun jedoch klar getrennt, seit Bhutan im 17. Jahrhundert von dem tibetischen Abt Ngawang Namgyel als Staat gegründet wurde. Der Klerus ist in den politischen Institutionen des Landes nicht mehr vertreten.

In Bhutan leben drei große ethnische Gruppen, die unterschiedliche Sprachen sprechen: Die Ngalong sind vor allem im Westen und im Zentrum des Landes zu Hause, die Sharchop stellen die Mehrheit im Osten und die Nepali sprechende Bevölkerungsgruppe, Lhotshampa genannt, bewohnt traditionell die fruchtbaren Ebenen, die im Süden des Landes an Indien grenzen. Neben Dzonghka (das dem Tibetischen ähnelt und von den meisten Ngalong gesprochen wird), Nepali und Englisch (das immer mehr an Bedeutung gewinnt und Verkehrssprache in Schulen und Regierungseinrichtungen ist) sind noch fast zwei Dutzend weitere Sprachen bekannt, die in verschiedenen Gegenden Bhutans gesprochen werden. Mit Ausnahme der Lhotshampa sind alle Gruppen Buddhisten und teilen ähnliche kulturelle Werte und Traditionen. Zusammen bilden sie die Mehrheit der Bevölkerung.

Von den Lhotshampa, die mehrheitlich Hindus sind, wird meist angenommen, sie hätten sich im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert im Süden Bhutans angesiedelt. In den 1930er- und 1950er-Jahren des vergangenen Jahrhunderts wanderten noch einmal viele Menschen aus dem Osten Nepals in Bhutan ein. Um dem kontinuierlichen Zustrom von – aus der Sicht der Regierung illegalen – Einwanderern vor allem in den Süden des Landes zu begegnen, setzte die Regierung in den 1980er-Jahren neue Gesetze in Kraft. So galt nach dem 1985 verabschiedeten Staatsangehörigkeitsgesetz (Citizenship Act) nur noch als Staatsbürger, wer bereits für die Zeit vor 1958 einen Wohnsitz im Land nachweisen konnte. Durch diese strengen Bedingungen für die Staatsangehörigkeit und eine Volkszählung im Jahr 1988 kam es zu Konflikten zwischen der Regierung und Angehörigen der Nepali sprechenden Volksgruppe. 90.000 Menschen, deren Muttersprache Nepali war, verließen schließlich das Land. Seit 2008 haben die Vereinigten Staaten, Kanada und andere Länder einen Großteil der Flüchtlinge aufgenommen. Heutzutage gibt es zwischen der Regierung und den im Land verbliebenen Lhotshampa keine Auseinandersetzungen. Das Miteinander verschiedener ethnischer Gruppen gehört zum öffentlichen Leben und unter den Regierungsbeamten und Ministern gibt es etliche Lhotshampas.

### Ein Modell für Fortschritt quer durch alle Politikfelder

Bhutan schneidet hinsichtlich wichtiger wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Indikatoren deutlich besser ab als andere Staaten in Südasien und vergleichbare Staaten weltweit. Es liegt daher nahe, Bhutans Fortschritte auf die Fähigkeit der Regierung und der politischen und gesellschaftlichen Akteure zurückzuführen, Herausforderungen wahrzunehmen, zu analysieren und den politischen und rechtlichen Ordnungsrahmen entsprechend zu verändern. Eine ganze Reihe vorausschauender Weichenstellungen seit den 1970er-Jahren haben Bhutan zu einem Vorreiter gemacht, wenn es darum geht, wirksame Nachhaltigkeitsstrate-

gien zu formulieren und umzusetzen. Diese Strategien haben dem Land wirtschaftliche, soziale und ökologische Erfolge gebracht.

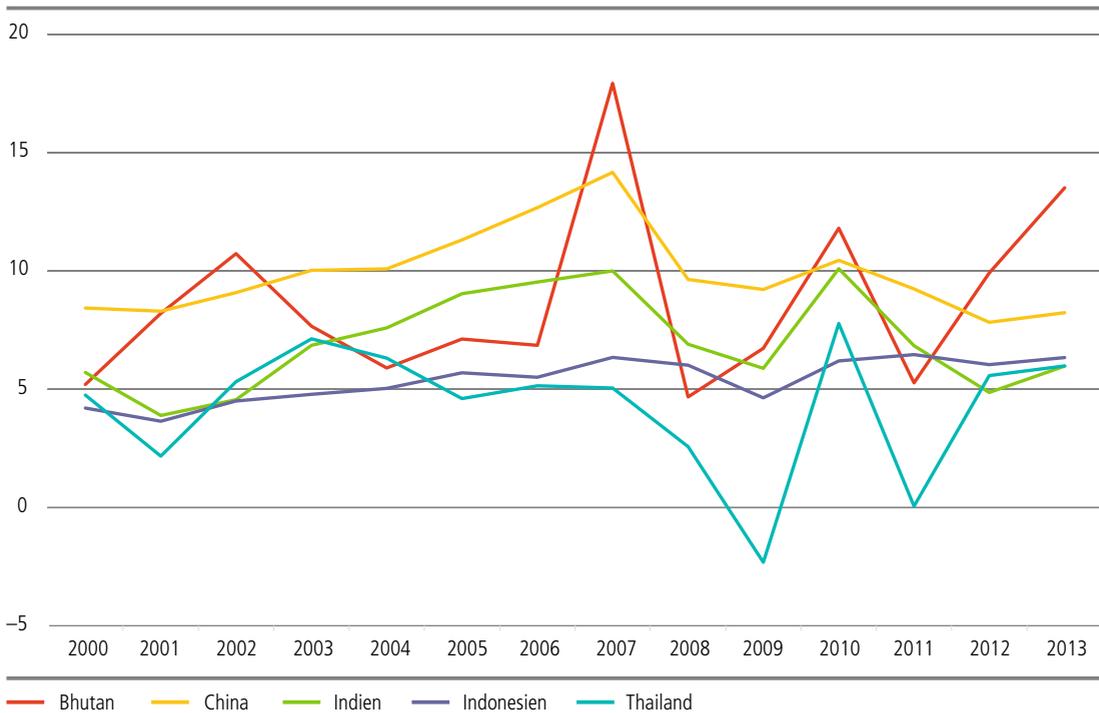
Im vergangenen Jahrzehnt wuchs das reale BIP in Bhutan schneller als in den meisten asiatischen Schwellenländern. Für 2012 erwartet der Internationale Währungsfonds (IMF) eine Wachstumsrate von fast zehn Prozent und für 2013 sogar 13,5 Prozent. Damit überflügelt Bhutan die Konjunkturlokomotive China.

Bhutans starkes Wirtschaftswachstum geht mit einer außerordentlich niedrigen Arbeitslosenquote einher. Seit 2005 liegt sie unter vier Prozent. In entwickelten Volkswirtschaften wie der Deutschlands wäre eine derart niedrige Rate gleichbedeutend mit Vollbeschäftigung.

Von 1981 bis 2011 ist das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf in Bhutan um das Dreizehnfache gestiegen (gemessen in US-Dollar Kaufkraftparität). Während Bhutan 1981 noch unter dem Durchschnittswert für Südasien lag, hat es diesen mittlerweile überholt. 2011 betrug das BPI pro Kopf 5.480 US-Dollar. Damit liegt Bhutan deutlich über dem südasiatischen Durchschnitt von 3.319 Dollar im Jahr 2011 (World Bank 2013).

Der wirtschaftliche Aufschwung des Landes geht mit einer Verbesserung der Lebensbedingungen einher. Erkennbar ist dies u. a. in einer gestiegenen Lebenserwartung. Wie die Abteilung für Bevölkerungsfragen der Vereinten Nationen (United Nations Population Divi-

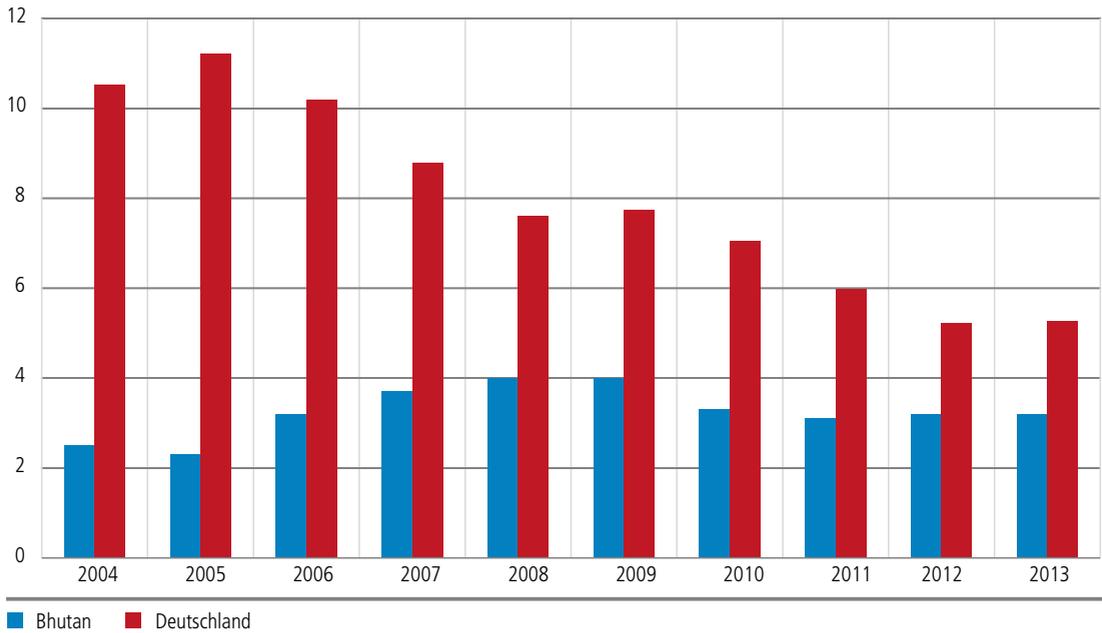
**Abbildung 1: Jährliche reale Wachstumsraten des BIP in ausgewählten asiatischen Volkswirtschaften**



Angaben in Prozent

Quelle: IMF 2013 (Angaben ab 2011 sind geschätzt)

Abbildung 2: Arbeitslosenquoten in Bhutan und Deutschland



2004–2013, in Prozent der Erwerbsfähigen

Quelle: IMF 2013 (Angaben ab 2011 sind geschätzt)

sion, UNPOP) mitteilt, lag die Lebenserwartung eines Neugeborenen für den Zeitraum von 1980 bis 1985 bei 47,9 Jahren. In der Periode von 2010 bis 2015 liegt sie nun bei 67,7 Jahren. Die Lebenserwartung ist also um fast 20 Jahre gestiegen und damit höher als im südasiatischen Durchschnitt, inklusive Indien (UNDESA 2010).

Zudem haben sich von 1990 bis 2011 sowohl die Mortalitätsrate als auch die Kindersterblichkeit halbiert. Gleichzeitig sank die Geburtenrate von 6,55 Kindern pro Frau im Jahr 1980 auf 2,4 Kinder im Jahr 2011. Lag Bhutans Geburtenrate also 1980 um 1,5 höher als der Durchschnitt in Südasien, so ist sie inzwischen unter den südasiatischen Durchschnitt gesunken (World Bank 2013). Auch im Bereich Bildung sind Fortschritte zu verzeichnen: Die erwartete Besuchsdauer eines Kindes im Jahr der Einschulung ist von 1980 bis 2011 um fast sieben Jahre gestiegen: von 4,1 Jahren 1980 auf elf Jahre 2011 (UNDP 2011), hat also das Niveau entwickelter Industrienationen erreicht (11,3 Jahre 2011).

Anders als in anderen Ländern leidet die Umwelt in Bhutan nicht unter dem rasanten Wirtschaftswachstum. So ist es Bhutan sogar gelungen, den Anteil der bewaldeten Fläche am gesamten Staatsgebiet von 65 Prozent im Jahr 1990 auf knapp 80 Prozent im Jahr 2010 zu steigern (Mitteilung der Kommission für das Bruttosozialglück, Gross National Happiness Commission, RGoB-GNHC 2013).

### Programme und Strategien für nachhaltige Entwicklung im historischen Kontext

#### Frühe politische Entwicklung

Wie einige andere Entwicklungsländer unternahm auch Bhutan die ersten Schritte in Richtung Nachhaltigkeit, indem es sein Gesundheits- und Bildungssystem verbesserte. Doch anders als andere Staaten bemühte sich Bhutan früh um ein umfassenderes Paradigma nachhaltiger Entwicklung. Bhutans vierter König Jigme Singye Wangchuck war es, der in den 1970er-Jahren zum ersten Mal öffentlich die Frage nach einem alternativen Entwicklungsmodell stellte und kurz nach seiner Krönung den Begriff »Bruttosozialglück« prägte.

Man erzählt, ein Journalist habe den König 1979 nach dem Bruttosozialprodukt von Bhutan gefragt, worauf er geantwortet habe, »das Bruttosozialglück« seines Landes sei ihm »wichtiger als das Bruttosozialprodukt« (Musikanski und de Graaf 2013). Dies war allem Anschein nach eine spontane Reaktion, doch deuten andere Aussagen des Königs darauf hin, dass er bereits damals eine klare Vorstellung eines ganzheitlichen, auf Chancengleichheit und Inklusion ausgerichteten und ökologisch ausgewogenen sozioökonomischen Modells hatte.

Ein drängendes ökologisches Problem in Bhutan war damals der Zustand der Wälder. Von 80 Prozent, wie sie Schätzungen zufolge den natürlichen Gegebenheiten des Landes entsprachen, war die bewaldete Fläche auf nur noch etwa 50 Prozent des Staatsgebiets geschrumpft. Schuld daran waren Brände, der übermäßige Verbrauch von Holz als Baumaterial und Brennstoff sowie Rodungen, durch die eine wachsende Bevölkerung Weideland für Vieh gewinnen wollte. Schon in den 1970er-Jahren gab es Gesetze und Maßnahmen zum Schutz der Wälder und anderer natürlicher Lebensräume. Seitdem ist die bewaldete Fläche wieder auf 80 Prozent des Staatsgebiets angewachsen.

Der Umweltschutz ist heute in Artikel 5 der Verfassung verankert. Dieser Artikel verpflichtet die Regierung Bhutans, dafür zu sorgen, dass mindestens 60 Prozent des Staatsgebiets bewaldet bleiben und zwar »für alle Zeiten« – ein bemerkenswert langfristiger Auftrag zum Schutz gegen kurzfristige Interessen. Darüber hinaus wurde ein System von Schutzgebieten eingeführt, sodass 1995 nicht weniger als 26 Prozent des Staatsgebiets unter direktem Naturschutz standen (RGoB-NEC 1998: 12). Neuere Zahlen aus dem Ministerium für Landwirtschaft und Wälder (Ministry of Agriculture and Forests) besagen, dass Gebiete mit unterschiedlichen Schutzgraden und biologische Korridore zusammen etwas mehr als die Hälfte des Staatsgebiets ausmachen (RGoB-MoAF 2008).

Bhutan hat Ideen und Ressourcen von Entwicklungspartnern, die es bei seinem umfassenden Modernisierungsprozess unterstützen, gut genutzt, um fundierte Nachhaltigkeitsstrategien zu entwickeln. Als eines der ersten europäischen Länder nahm die Schweiz in den 1960er-Jahren Beziehungen zu Bhutan auf. Immer noch ist die Schweiz einer der wichtigsten Entwicklungspartner des Landes (Reinhardt, Rueegg und Moser-Kamm 2008). Das Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (United Nations Development Programme, UNDP) begann in den 1970er-Jahren, Bhutan in seinen Entwicklungsbemühungen zu unterstützen, wobei man sich zunächst darauf konzentrierte, für alle Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft Fachkräfte auszubilden.



In den 1980er-Jahren sollte diese externe Hilfe dann vor allem die institutionellen Voraussetzungen für die Armutsbekämpfung schaffen. Die Informations- und Kommunikationstechnologie und andere wichtige Bereiche der Infrastruktur wurden ausgebaut. Ökologische Nachhaltigkeit war ebenfalls ein Ziel der Entwicklungshilfe; außerdem sollte Bhutans Politik der Dezentralisierung unterstützt werden, indem die Regierung wichtige Institutionen des Landes stärkte, sodass Entscheidungen besser umgesetzt werden konnten. Bis heute schätzen Vertreter von Entwicklungspartnern und internationalen Institutionen Bhutans Regierungselite für ihre Offenheit und Entschlusskraft.

### Die weitere Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien

In den frühen 1990er-Jahren begann die Regierung Bhutans, Strategien für nachhaltige Entwicklung zu entwerfen und die institutionellen Voraussetzungen für ihre Umsetzung zu schaffen. Eine der neu gegründeten Institutionen war die 1990 eingerichtete Nationale Kommission für Umweltschutz (National Environment Commission, NEC), die 1994 den Entwurf einer Nationalen Umweltstrategie (National Environment Strategy, NES) vorlegte. Dieses Papier warb für »eine handlungsorientierte, langfristige Vision nachhaltiger Entwicklung«, die durch »Verbesserungen von Umweltplanung, Politikentwicklung und Verwaltung« erreicht werden sollte (RGoB-NEC 1998: 23). Es forderte eine Strategie für den Umgang mit erneuerbaren natürlichen Ressourcen, die darauf ausgerichtet sein sollte, »den realen Wert der natürlichen Umwelt für die Menschen zu erkennen und Umweltprobleme zu lösen«.

Das Abkommen über Nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Agreement, SDA), das Bhutan 1994 mit den Niederlanden schloss, brachte das Land in der erfolgreichen

Umsetzung der Nationalen Umweltstrategie weiter. Erklärtes Ziel dieses Abkommens war es, »nachhaltige Entwicklung zu fördern und neuartige Beziehungen zwischen den Partnerländern zu erproben, die auf Gleichheit, gegenseitigem Respekt und Gegenseitigkeit gegründet sein« sollten.

1998 wurde die Nationale Umweltstrategie unter dem Titel »Der Mittlere Pfad – Nationale Umweltstrategie für Bhutan« veröffentlicht. Schon der Titel stellte Bhutans Entwicklungskonzept ausdrücklich in den Kontext der internationalen Diskussion über nachhaltige Entwicklung. Zur gleichen Zeit wurde bereits an einer noch weiter gefassten Entwicklungsphilosophie gearbeitet. Wie umfassend jedoch bereits diese Nachhaltigkeitsstrategie war, zeigt sich besonders im Rückblick. Aufbauend auf der Idee des Bruttosozialglücks, mit Blick auf die Entwicklungen der vergangenen drei Jahrzehnte und auf zukünftige Herausforderungen entstand ein Konzept, das von sechs Prinzipien getragen wurde und fünf wichtige Ziele benannte. Es wurde 1999 unter dem Titel »Bhutan 2020: Eine Vision von Frieden, Wohlstand und Glück« veröffentlicht und zeichnet sich durch seine Weitsicht und langfristige Perspektive aus.

Das Papier bekräftigt die Idee des Bruttosozialglücks als zentrales Entwicklungskonzept Bhutans und erklärt die Grundlage des Konzeptes folgendermaßen: »Das Streben nach Bruttosozialglück bedeutet nicht, dass Wirtschaftswachstum nicht wichtig ist. Ganz im Gegenteil erscheint Wachstum als wichtiges Mittel, um höhere Ziele zu erreichen. Die Herausforderung besteht darin, ein Gleichgewicht zwischen materieller und immaterieller Entwicklung zu finden« (RGoB-PC 1999: 9). Fünf übergeordnete Ziele gehören dem Dokument zufolge zu dieser Vision: (1) menschliche Entwicklung, (2) Kultur und kulturelles Erbe, (3) eine ausgewogene gesellschaftliche Entwicklung zum Nutzen aller, (4) gute Regierungsführung und (5) der Erhalt der Umwelt (RGoB-PC 1999: 12–14). »Bhutan 2020« ordnet darüber hinaus jedem dieser fünf Leitbilder konkrete Zielsetzungen zu. Diese konkreten Ziele hatten in den Jahren nach 1999 entscheidenden Einfluss auf die nationalen Fünfjahresentwicklungspläne.

Nachhaltigkeit wurde im neuen Jahrtausend zum tragenden Element des Konzeptes vom Bruttosozialglück. Zunehmend wird die Arbeitsweise von Institutionen und Verwaltungseinrichtungen in Bhutan hierdurch geprägt (siehe auch die Kapitel »Das Bruttosozialglück: Konzeptionelle Ausrichtung und Ziele« und »Prozess der Umsetzung«). Gleichzeitig diente die Nationale Umweltstrategie weiter als Leitlinie für jede Art wirtschaftlicher Aktivität, die sich auf die Umwelt auswirkte. Es gibt Pläne, dieses Strategiepapier bis Ende 2013 zu überarbeiten und zu prüfen, ob es horizontal, also über die Grenzen der Politikfelder hinweg, umgesetzt wird.

Während Bhutan seine Nachhaltigkeitsphilosophie weiterentwickelte, wurden die Niederlande zu einem wichtigen Partner für das Land: Die Niederlande waren 2001 Gastland der ersten von fünf internationalen Konferenzen über das Bruttosozialglück. Auf der Basis des Abkommens für Nachhaltige Entwicklung (SDA) von 1994 initiierten die Niederlande im Jahr 2002 anlässlich des Weltgipfels für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg eine Partnerschaft von nun vier Staaten – Benin, Bhutan, Costa Rica und den Niederlanden.

Sinn der Partnerschaft war es, dass Bhutan und die Niederlande sich wechselseitig bei Projekten unterstützten, die drei Schwellenländer Benin, Bhutan und Costa Rica in einer Süd-Süd-Kooperation zusammenarbeiteten und Erkenntnisse austauschten. In Bhutan wurde

das Sekretariat für Nachhaltige Entwicklung eingerichtet, um die Zusammenarbeit zu koordinieren. Es stand zunächst unter der Ägide des Finanzministeriums und wurde dann der Kommission für das Bruttosozialglück angegliedert (siehe hierzu das Kapitel »Prozess der Umsetzung«).

### Das Bruttosozialglück: Konzeptionelle Ausrichtung und Ziele

Bhutan war nachweislich ein Pionier bei der Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien. Die Konferenz von Rio hatte 1992 dazu aufgerufen, Nachhaltigkeitsstrategien zu entwerfen, doch nicht einmal fünf europäische Länder kamen in den 1990er-Jahren dieser Aufforderung nach. Bhutans Vision vom Bruttosozialglück jedoch war schon damals umfassend und konkret zugleich. Während der 1990er-Jahre verstand man unter Nachhaltigkeit in den Industrienationen vor allem Umweltschutz, in den Entwicklungs- und Schwellenländern dagegen Armutsbekämpfung. Weiter gefasste Vorstellungen, wie es sie in Bhutan bereits gab, setzten sich erst im ersten Jahrzehnt dieses Jahrtausends auch in anderen Ländern durch.

Mit dem Übergang zur Demokratie im Jahr 2008 erhob die neue Verfassung das Bruttosozialglück zum Leitprinzip der nationalen Politik (Art. 9 (2)). Nachdem es als Teil der »Bhutan 2020«-Strategie zum ersten Mal genauer definiert worden war, wurde das Konzept hier genau gefasst. Heute hat es vier tragende Säulen (RGoB 2012: 4):

- *Nachhaltige und gerechte sozioökonomische Entwicklung zum Nutzen aller:* Gleichheit unter den Menschen, Gemeinschaften und Regionen muss gewährleistet werden, damit soziale Harmonie, Stabilität und Einigkeit gedeihen und eine gerechte und Anteil nehmende Gesellschaft entsteht.



- *Erhalt der natürlichen Umwelt*: Beim Streben nach Fortschritt müssen die Grenzen ökologischer Nachhaltigkeit gewahrt bleiben. Die biologische Produktivität und die Vielfalt der natürlichen Umwelt dürfen nicht beeinträchtigt werden.
- *Bewahrung und Förderung der Kultur*: Die Achtung vor dem kulturellen Erbe des Landes soll gefördert werden. Spirituelle und emotionale Werte, die zur Lebenszufriedenheit beitragen und negativen Begleiterscheinungen der Modernisierung entgegenwirken, müssen bewahrt werden.
- *Gute Regierungsführung* (*»good governance«*): Institutionen und Regierungssystem des Landes sollen weiterentwickelt und die Bildung der Menschen verbessert werden, um auf allen Ebenen mehr Möglichkeiten der Beteiligung zu schaffen. Es soll sichergestellt werden, dass der eingeschlagene Weg den Bedürfnissen von Familien und Gemeinschaften und der Nation als ganzer gerecht wird.

Diese vier Säulen des Bruttosozialglücks bilden zusammen ein umfassendes Nachhaltigkeitsparadigma von großer Reichweite und Ambition. Es verlangt, dass der Schutz und die Förderung der Menschenrechte zum integralen Bestandteil von Bhutans Gesellschaft werden. Die Verfassung schreibt zum Beispiel soziale Gleichheit als Leitbild fest und verlangt, dass der Staat »sich bemüht, Bedingungen zu schaffen, unter denen das größtmögliche Bruttosozialglück angestrebt werden kann«.

Um dieses überzeugende Nachhaltigkeitsparadigma umzusetzen, wurden Institutionen geschaffen, die garantieren, dass die vier oben genannten Dimensionen bei allen wichtigen gesellschaftspolitischen Entscheidungen berücksichtigt werden. Tatsächlich ist die Idee vom



Bruttosozialglück in Bhutan Maßstab allen politischen Handelns: von der obersten bis zur untersten Regierungsebene. Dafür sorgen folgende Mechanismen (siehe auch das Kapitel »Prozess der Umsetzung«):

Die Kommission für das Bruttosozialglück (Gross National Happiness Commission, GNHC) – ihr gehören die Staatssekretäre sämtlicher Ministerien an – stellt sicher, dass Richtlinien der staatlichen Politik, wie zum Beispiel die Fünfjahresentwicklungspläne, mit den Prinzipien des Bruttosozialglücks vereinbar sind. Beamte agieren als Bindeglieder zwischen den einzelnen Ministerien und der Kommission (RGoB-GNHC 2009).

Das Bruttosozialglück ist der Ausgangspunkt für alle politischen Überlegungen. Zusätzlich wurde ein Screening-Verfahren geschaffen, um sämtliche politischen Vorschläge auf ihre Vereinbarkeit mit dem Bruttosozialglück zu überprüfen. Das BSG-Screening stellt sicher, dass die vier Grundelemente des Bruttosozialglücks in der Praxis berücksichtigt werden. Entwürfe, die der Überprüfung nicht standhalten, kann die Kommission für das Bruttosozialglück an das jeweilige Ministerium zurückverweisen. Das Bruttosozialglück ist Thema von Aufklärungskampagnen der Regierung und wird in den Medien häufig diskutiert. Umfragen zum BSG sowie seine Verankerung im Lehrplan der Schulen tragen dazu bei, dass das Konzept breite Zustimmung findet.

Die Fünfjahrespläne werden in einem doppelten Abstimmungsprozess von oben nach unten und von unten nach oben entwickelt (u. a. mithilfe von Konsultationen auf lokaler Ebene und Umfragen zum Bruttosozialglück). Das Planungsverfahren lädt also zur Beteiligung ein und steht damit im Einklang mit dem Leitbild guter Regierungsführung, das zum Konzept des Bruttosozialglücks gehört.

Nach den Strategiepapieren von 1998 und 1999 und der Präzisierung und Erweiterung des Konzepts vom Bruttosozialglück war die Zeit reif für Entscheidungen und konkrete Maßnahmen, die nachhaltiger Entwicklung Vorrang gaben. Seither ist zum Beispiel die gesamte Wirtschaftspolitik darauf ausgerichtet, Wachstum in den Grenzen von Nachhaltigkeit zu gewährleisten. Das Prinzip der Nachhaltigkeit steht hier konsequent im Vordergrund. Dazu trägt auch die gemeinsame Initiative des Entwicklungsprogramms (UNDP) und des Umweltprogramms (UNEP) der Vereinten Nationen für Armutsreduzierung und Umweltschutz bei, bei der »die Strategie für wirtschaftliche Entwicklung und alle sie ergänzenden Programme eindeutig darauf ausgerichtet sind, Wachstum und Entwicklung im Rahmen einer grünen und nachhaltigen Wirtschaft sicherzustellen« (UNDP-UNEP 2011). Zu den langfristigen Zielen für Bhutan gehören:

- Ausbau der Wasserkraft: Die derzeitige Kapazität von 1.500 Megawatt soll dem elften Fünfjahresplan zufolge bis 2018 5.000 Megawatt erreichen und bis 2020 mehr als 10.000 Megawatt.
- Umsetzung eines Programms zur Elektrifizierung aller ländlichen Regionen.
- Die Förderung eines hochwertigen Tourismus mit geringen negativen Folgen, um die Schäden zu vermeiden, der Billigtourismus in Ländern wie Nepal anrichtet.
- Größere Unabhängigkeit des Landes bei der Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung durch nachhaltige Anbaupraktiken (RGoB-NEC 1998: 37), außerdem Steigerung des Anteils der ökologischen Landwirtschaft von 70 auf 100 Prozent (RGoB-MoAF, privates Gespräch).



Alle diese Strategien wurden sorgfältig ausgearbeitet. Außerdem hat die Regierung weitere Chancen für die wirtschaftliche Entwicklung benannt. Jedes der folgenden sechs Ziele der Wirtschaftsentwicklungsstrategie (Economic Development Policy) von 2010 (RGoB 2010: 5) ist auf Nachhaltigkeit ausgerichtet:

- Die Wirtschaft diversifizieren – mit möglichst geringem ökologischem Fußabdruck.
- Natürliche Ressourcen nachhaltig schützen und höher bewerten.
- Bhutan als »Markennamen« für ökologisches Wirtschaften bekannt machen.
- Die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen verringern, besonders, was den Verkehr betrifft.
- Exporte steigern und diversifizieren.
- Wirtschaftszweige fördern, die zur Wiedererkennbarkeit der »Marke Bhutan« beitragen.

Mit diesen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen geht ein vorsichtiger, eher restriktiver Umgang mit ausländischen Investoren einher. Die beiden wichtigsten Ziele der Wirtschaftsentwicklungsstrategie von 2010 sind wirtschaftliche Unabhängigkeit bis 2020 und Vollbeschäftigung. Beide Ziele und auch die Bemühungen, Nachhaltigkeit zum Maßstab in sämtlichen Politikbereichen zu machen, finden Ausdruck im Leitthema des elften Fünfjahresplans (zurzeit im Konsultationsstadium): »Wirtschaftliche Eigenständigkeit und grüne sozioökonomische Entwicklung zum Nutzen aller«, wobei unter »grün« »klimaneutrales Wachstum« zu verstehen ist.

War das wichtigste Ziel der beiden letzten Fünfjahrespläne (2003–2013) die Bekämpfung der Armut, so hat der elfte Fünfjahresplan einen anderen Fokus, bleibt aber auf Inklusion ausgerichtet: »Ziel ist es, Ungleichheit abzubauen und den Lebensstandard und die Lebensqualität der ärmsten und verwundbarsten Teile unserer Gesellschaft zu heben« (RGoB-GNHC 2012). Der aktuelle Fünfjahresplan analysiert die Probleme, die die Verstädterung zunehmend mit sich bringt, und geht dabei vor allem auf die Landflucht und die wachsende Armut

in den Städten ein. Die sich ebenfalls verschärfenden Probleme beim Umweltmanagement werden dagegen nicht im Fünfjahresplan, sondern in einer Neufassung der »Nationalen Umweltstrategie« adressiert.

Von Anfang an gehörte zum Konzept des Bruttosozialglücks auch das Streben nach Wirtschaftswachstum. Das BIP-Wachstumsziel liegt derzeit bei zehn Prozent – und damit niedriger als die 2011 erreichten zwölf Prozent, jedoch höher als das durchschnittliche Wachstum seit 1980, das sieben Prozent beträgt. Hierin zeigt sich, dass der Schwerpunkt des elften Fünfjahresplans »eher auf Konsolidierung als auf Expansion liegt, um Nachhaltigkeit zu gewährleisten, ohne den Umfang und die Qualität von Dienstleistungen zu beeinträchtigen« (RGoB-GNHC 2012: 10). Wirtschaftswachstum erscheint hier als Mittel zu einer ausgewogenen gesamtgesellschaftlichen Entwicklung und nicht als Selbstzweck.

*Umweltpolitische Strategien* haben wesentlich dazu beigetragen, die Wirtschaft auf diese Weise »grün« werden zu lassen. Zu den ersten Instrumenten, die geschaffen wurden, um dort einzugreifen, wo wirtschaftliche und ökologische Fragen sich überlappen, gehörte das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Environmental Assessment Act, EAA) aus dem Jahr 2000. Dieses Gesetz gleicht der 1985 verabschiedeten EU-Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (Environmental Impact Assessment Directive), die 1990 in deutsches Recht übernommen wurde, und der EU-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen (Strategic Environmental Assessment Directive) aus dem Jahr 2001.

Das bhutanische Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung umfasst die Anwendungsbereiche beider EU-Richtlinien und zusätzlich noch die Politikentwicklung. Im Anschluss an die Verabschiedung der neuen Verfassung und des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung wurde 2007 das umfassende Gesetz zum Schutz der Umwelt in Bhutan (National Environmental Protection Act, NEPA) realisiert. Dessen Verabschiedung zeigt, wie aufmerksam Bhutans Politik weltweit gute Praxisbeispiele verfolgt und wie entschieden und konsequent diese Beispiele übernommen und an die Bedingungen und Erfordernisse des Landes angepasst werden.

Einige Grundsätze des NEPA-Gesetzes gehen noch über die Anforderungen hinaus, die die Europäische Kommission in ihrer Umweltverträglichkeitsprüfung formuliert hat. Besonders weitreichend sind das Grundrecht auf eine sichere und gesunde Umwelt, das Grundrecht auf Generationengerechtigkeit, das Prinzip der Risikovermeidung, das sogenannte »Prinzip der drei Rs« (Umweltfolgen minimieren und Rohstoffe reduzieren, recyceln und wiederverwerten nach der Maxime: »reduce, reuse, recycle«), das Prinzip der Haftbarkeit des Verursachers, der freie Zugang zu Informationen und die Einklagbarkeit all dieser Rechte. »Jede Person, deren Recht auf eine sichere und gesunde Umwelt beeinträchtigt wird oder werden könnte, hat das Recht, ein Gericht anzurufen« (NEPA 2007: Kapitel I, 16).

Das NEPA-Gesetz legt außerdem die Befugnisse der Nationalen Umweltkommission (National Environment Commission) und anderer Fachbehörden fest, zu denen u. a. die Behörden der Distrikte und des Umweltgerichtshofs (Environmental Tribunal) gehören. Außerdem ermächtigt es die Nationale Umweltkommission, aktiv zu werden, um Schäden für die Umwelt zu verhindern, und weist den Bürgern beim Umweltschutz eine aktive Rolle zu: Unter der Überschrift »Verantwortung für die Umwelt« wiederholt das Gesetz die Formulierung

aus Artikel 5 der Verfassung, wonach »jeder Bürger dafür verantwortlich ist, die natürlichen Ressourcen und die Umwelt zum Wohl der gegenwärtigen und zukünftiger Generationen zu bewahren, und die Pflicht hat, beim Schutz der Umwelt und der reichen Biodiversität des Landes mitzuwirken und jede Form ökologischen Schadens verhindern zu helfen« (NEPA 2007: Kapitel V, 67).

Das NEPA-Gesetz sieht ein ganzes Arsenal finanzieller Instrumente vor, u. a.

- finanzielle Anreize für den Umweltschutz und die Einhaltung von Bestimmungen,
- Steueranreize, niedrigere Zölle und sonstige Abgaben auf den Import von umweltfreundlichen und energieeffizienten Technologien,
- Steuern und Abgaben auf den Verbrauch natürlicher Ressourcen,
- Methoden zur ökonomischen Bewertung natürlicher Ressourcen und Ausgleichszahlungen für ihre Nutzung (NEPA 2007: Kapitel VI).

Darüber hinaus spricht das Gesetz den Bürgern das Recht zu, in Umweltfragen informiert und politisch beteiligt zu werden. Die Nationale Umweltkommission ist daher verpflichtet, Informationen bereitzustellen, das Wissen und Bewusstsein über Umweltfragen zu fördern und die Bürger in Entscheidungsprozesse einzubeziehen.

## Prozess der Umsetzung

### Institutionalisierung von Nachhaltigkeit

Bhutan hat das Konzept des Bruttosozialglücks in alle Planungs- und Entscheidungsprozesse integriert. Das Konzept bestimmt auch die Arbeit von Koordinationsgremien, sodass ein integriertes Nachhaltigkeitsverständnis sowohl in übergeordneten Strategien als auch in den einzelnen Politikfeldern systematisch berücksichtigt wird. Richtschnur für die Politik sind die Fünfjahresentwicklungspläne, die in einem Abstimmungsprozess von unten nach oben und von oben nach unten, mithilfe von Konsultationen und Regierungsvorgaben, ausgearbeitet werden. Leitbild all dieser Abstimmungsprozesse ist die Idee des Bruttosozialglücks.

Die wichtigste Rolle bei der Ausarbeitung der Fünfjahrespläne und bei der Koordinierung der Konsultationen spielt die Kommission für das Bruttosozialglück, ein interministerielles Gremium, dem der Premierminister und die Sekretäre aller zehn Ministerien, der Vorsitzende der Nationalen Umweltkommission und der Sekretär für das Bruttosozialglück angehören. Die Kommission für das Bruttosozialglück trat 2008 an die Stelle der damaligen Planungskommission. Ihre Aufgabe besteht darin zu gewährleisten, dass das Bruttosozialglück als prägendes Element in alle wichtigen politischen Strategien eingeht. Der Kommission für das Bruttosozialglück ist das Sekretariat für Nachhaltige Entwicklung angegliedert. Jedes Ministerium beschäftigt außerdem einen Planungsbeamten, der für Fragen des Bruttosozialglücks zuständig ist. Die Arbeitsweise der Regierung und der Stil der Konsultationen mit gesellschaftlichen Akteuren sind vermittelnd und konsensorientiert.

Am Ende jedes Planungszeitraums werden die erreichten Fortschritte anhand statistischer Daten und mithilfe von Konsultationen auf kommunaler Ebene überprüft. Die Konsultatio-



nen dienen dazu, Bedürfnisse und Wünsche vor Ort zu erheben. Sie bieten außerdem die Gelegenheit, auf kommunaler Ebene über das Leitprinzip des Bruttosozialglücks zu diskutieren. Dadurch soll die Bevölkerung sich das Konzept zu eigen machen und die zugrunde liegenden Fragen und Anliegen verstehen. Die Idee vom Bruttosozialglück wird auch in den Schulen vermittelt. Bildungsinitiativen sollen sie zum festen Bestandteil der nationalen Kultur machen.

Dieser institutionelle Rahmen für Nachhaltigkeit wird im Ausland oft gelobt. Auch die am Gemeinwohl orientierte Arbeit der Politiker in Bhutan wird u. a. von Gesprächspartnern aus Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit hoch geschätzt: »Wirklich aufgeklärte politische Führer, die sich für gute Praxisbeispiele weltweit interessieren und ernsthaft versuchen, das Land auf eine höhere Ebene von Wohlergehen und Entwicklung zu bringen.« Im Gegensatz dazu seien »die Führungseliten vieler anderer Schwellenländer vor allem bemüht, ihre eigene Macht zu erhalten, wozu sie das politische System deformieren und den Zugang zu Wissen beschränken« (Zitate aus einem der Gespräche im Rahmen der Recherchen).

Doch Bhutan hat mehr getan, als die Idee vom Bruttosozialglück in alle Planungsvorgänge und Richtungsdiskussionen einzubeziehen und sie in die Fünfjahresentwicklungspläne sowie in sämtliche Strategien, Pläne, Programme und Weichenstellungen in einzelnen Politikbereichen einfließen zu lassen. Es hat darüber hinaus verschiedene Verfahren entwickelt, um sicherzustellen, dass die grundlegenden Prinzipien seiner Entwicklungsphilosophie bei jeder einzelnen wichtigen Entscheidung berücksichtigt werden. Eines dieser Verfahren ist die oben erwähnte Umweltverträglichkeitsprüfung. Ein weiteres Instrument ist das sogenannte BSG-Screening. Dieses halbquantitative Screening wird auf allen Planungsebenen angewandt, um zu prüfen, ob politische Entwürfe mit dem Bruttosozialglück vereinbar sind.

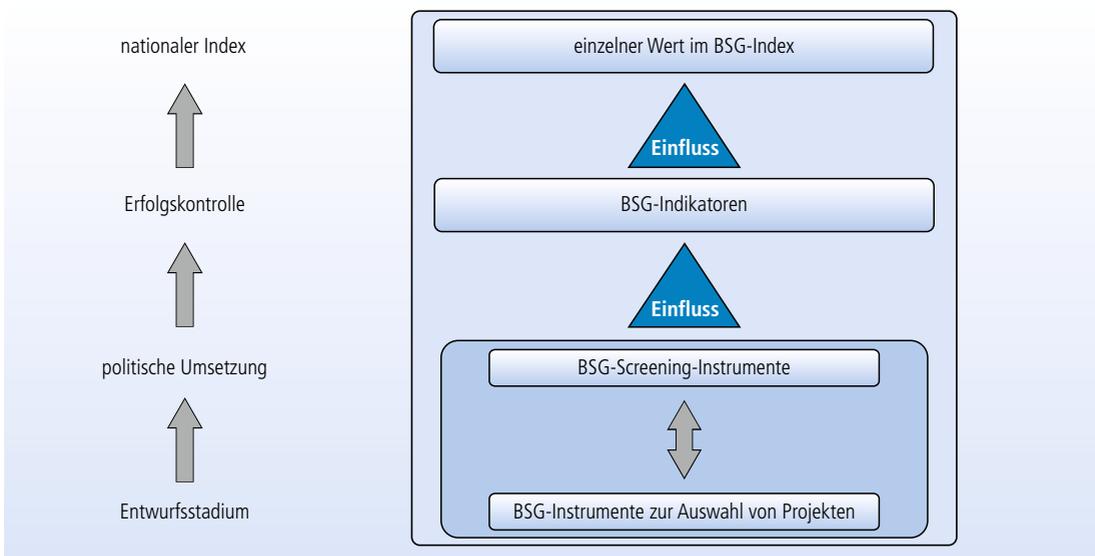
Das BSG-Screening soll das System der Politikentwicklung vervollständigen. Mit diesem Instrument werden alle politischen Entwürfe, Pläne und Vorhaben daraufhin überprüft, ob sie sich mit den Zielen des BSG vereinbaren lassen (s. Abb. 3). Dieses Verfahren ist mit der (Nachhaltigkeits-)Folgenabschätzung vergleichbar (Impact Assessment, IA), die seit 2004 bei allen Entwürfen der Europäischen Kommission angewendet wird. Die von der EU-Kommission praktizierte Methode der Folgenabschätzung bewertet konkurrierende politische Entwürfe und stellt fest, welche Alternative die geringsten negativen Folgen (und/oder den größten Nutzen) mit sich bringt.

Ähnlich wie beim BSG-Screening können Entwürfe an die einzelnen Generaldirektionen der EU-Kommission zurückgesandt werden; letztendlich kann dies dazu führen, dass sich ein anderer Entwurf durchsetzt. Bislang ist allerdings kein Fall bekannt, in dem die Europäische Kommission sämtliche Alternativen abgelehnt hätte.

In Bhutan hingegen wird jeder Entwurf mehrfach geprüft. Die Kommission für das Brutto-sozialglück weist Entwürfe, die den Test nicht bestanden oder beim halbquantitativen Screening einen bestimmten Schwellenwert nicht erreicht haben, an das verantwortliche Ministerium zurück. Beim Screening fielen auch einige bedeutende politische Vorhaben durch, zum Beispiel die Bewerbung um die Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation (WTO), der Bau eines großen Wasserkraftwerks, ein Golfplatz und ein Bergbauvorhaben, das zwei Mal an das Ministerium zurückverwiesen wurde und das Screening aktuell immer noch nicht bestanden hat.

Wie das Ministerium für Landwirtschaft und Wälder (Ministry of Agriculture and Forests) mitteilt, wurde das geplante Wasserkraftwerk abgelehnt, weil es ein Tigerhabitat zerstört und negative Folgen für Gemeinden vor Ort mit sich gebracht hätte. Die Bewerbung um die Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation, die die Regierung des Landes seit 1999 vorange-

Abbildung 3: BSG in der Politikentwicklung



Quelle: Ura 2009

trieben hatte, wurde gestoppt, als die erste demokratisch gewählte Regierung eine breite Debatte über Vorzüge und Nachteile der WTO-Mitgliedschaft begann, in der sie vor allem zu bedenken gab, dass man »die Zukunft des Landes keinesfalls als Pfand einsetzen« dürfe und dass die Mitgliedschaft sich auf Bhutans Entwicklungsphilosophie auswirken werde (BBS 2012), wie das BSG-Screening gezeigt habe.

## Beteiligung

Politische Mitwirkung innerhalb eines Systems mit mehreren konkurrierenden Parteien ist für die Bürger der jungen Demokratie Bhutans relativ neu. Die Idee vom Wettstreit zwischen Menschen und Parteien als treibender Kraft des politischen Systems erzeugt in der traditionell auf Harmonie ausgerichteten Kultur ein gewisses Missbehagen. Dennoch schauen die Menschen in Bhutan optimistisch in die Zukunft und die zweiten allgemeinen Wahlen im Sommer 2013 waren bereits weit im Vorfeld Gegenstand der öffentlichen Debatte.

Während der demokratische Wettstreit erst noch in die Kultur integriert werden muss, existiert bereits seit Langem eine Tradition direkter Beteiligung und unmittelbarer Kommunikation zwischen Kommunen und einzelnen Bürgern einerseits sowie Regierung und Verwaltung andererseits. Konsultationen mit den Gemeinden vor Ort gehören heute zu jeder Form von Planung und Politikentwicklung, zum Ausarbeiten der Fünfjahrespläne ebenso wie zur Genehmigung von Entwicklungsprojekten, vor allem wenn es um große Wasserkraftwerke geht. In der Frühphase der Arbeit an einem Fünfjahresplan besuchen Regierungsbeamte zwei Monate lang alle Distrikte des Landes. Auch zu den Entwürfen für die neue Verfassung, die 2005 als Vorabdruck erschien und 2008 in Kraft trat, wurde die Bevölkerung konsultiert.

Die Kommunalverwaltungen bieten viel Raum für Bürgerbeteiligung und laden vor allem Organisationen der Zivilgesellschaft (Civil Society Organisations, CSOs) zur Mitwirkung ein. Allerdings ist der zivilgesellschaftliche Sektor bisher relativ klein. Ein Gesetz über zivilgesellschaftliche Organisationen (CSO Act) wurde 2007 verabschiedet. Heute gibt es zivilgesellschaftliche Organisationen von alteingesessenen Vereinigungen, die von Mitgliedern der Königsfamilie gegründet wurden – wie das Tarayana Zentrum für ländliche Entwicklung oder die Königliche Gesellschaft für Naturschutz (Royal Society for Nature Protection), die größte regierungsunabhängige Umweltschutzorganisation des Landes. Aber auch eine wachsende Zahl unabhängiger Organisationen ist aktiv, wie das Bhutanische Zentrum für Medien und Demokratie (Bhutan Centre for Media and Democracy, BCMD), dessen Ziel es ist, die Medienkompetenz zu fördern. Die Mehrheit der zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützt das Konzept des Bruttosozialglücks.

In unseren Interviews zeigten sich die Mitglieder zivilgesellschaftlicher Organisationen mit vielen Aspekten der Regierungskultur in Bhutan zufrieden. So erklärten sie, die Regierung verfolge im Allgemeinen »einen guten Kurs« und »die Menschen hätten Vertrauen in die Stärke der Regierung«. Das Gesetz über die zivilgesellschaftlichen Organisationen schaffe günstige Rahmenbedingungen und erleichtere die Gründung von CSOs. Öffentliche Debatten werden als positiv und förderlich für die Gesellschaft wahrgenommen. »Es ist gut, zu diskutieren und sich den Kopf zu zerbrechen – alle wissen, dass es keine schnellen Lösungen gibt«, sagte der Direktor des BCMD.

Auch die Umfrage zum Bruttosozialglück und der BSG-Index ermöglichen eine direkte Kommunikation zwischen Bevölkerung und Regierung und eröffnen einen Weg zur Beteiligung. Die BSG-Umfrage gehört sicher zu den weltweit bekanntesten Instrumenten, die Bhutan im Rahmen seines Entwicklungsmodells geschaffen hat. Der BSG-Index wurde 2008 eingeführt, um Fortschritte bei der Erreichung der in der Verfassung gesetzten Ziele zu messen. Er verbindet wirtschaftliche Leistungsindizes mit einem System zur Erhebung sozial relevanter Daten und erfasst auch wirtschaftliche, menschliche, soziale, ökologische und kulturelle Faktoren. Dabei werden neun Dimensionen des Bruttosozialglücks unterschieden: seelisches Wohlergehen, Lebensstandard, Gesundheit, Kultur, Bildung, die Lebendigkeit von Gemeinschaften, gute Regierungsführung (»good governance«), Balance zwischen Arbeit und anderen Tätigkeiten sowie die Integration ökologischer Faktoren und weiterer Nachhaltigkeitskriterien.

Diese Dimensionen sind in 38 Sub-Indizes, 33 Indikatoren und 124 Variablen aufgeschlüsselt. Auf dieser Grundlage wurde die groß angelegte Erhebung zum Bruttosozialglück bisher zwei Mal durchgeführt (2008 und 2010). Etwa 7.000 Bürgerinnen und Bürger – ein Prozent der Bevölkerung – werden jeweils einen Tag lang befragt. In einem strukturierten Interview beantworteten die Befragten je 700 Fragen.

Die generierten Daten werden auf zweierlei Weise genutzt. Zum einen dienen sie dazu, die Zufriedenheit der Bevölkerung zu messen und Erkenntnisse über die Lebensqualität in Dörfern und Städten zu gewinnen; zum anderen bieten die Umfrageergebnisse eine Orientierung für die Politik und geben Hinweise darauf, welche politischen Maßnahmen in den einzelnen Kommunen am hilfreichsten und wirksamsten wären.

Die Daten werden zunächst mithilfe komplizierter Algorithmen zusammengefasst und gewichtet und dann im BSG-Index dargestellt. Bei dieser Methode gibt es Schwellenwerte für ein akzeptables Niveau an Lebensqualität, die internationalen Standards entsprechen, Schwellenwerte für Glück und Angaben zur Zahl der Bereiche, in denen »noch nicht ganz glückliche Menschen« keine zufriedenstellende Lebensqualität erreichen.

Die Werte des Index steigen, wenn mehr Menschen glücklich sind, und auch, wenn »noch nicht ganz glückliche« Menschen in mehr Dimensionen als zuvor ein zufriedenstellendes Niveau erreichen. Die Daten werden nach verschiedenen sozialen Kategorien analysiert und dienen dazu, a) zu verstehen, was Glück bedeutet: Wie viele Menschen sind glücklich? Was macht sie glücklich?, und b) das Glück zu mehren: Wer ist nicht glücklich? Was fehlt diesen Menschen?

In einem nächsten Schritt werden die neun Dimensionen des BSG analysiert, um zu entscheiden, in welchen Bereichen die Regierung vorrangig handeln soll. Die Ergebnisse der Erhebung von 2010 drücken sich im BSG-Index wie folgt aus: 41 Prozent der Menschen waren glücklich, 59 Prozent noch nicht glücklich und der durchschnittliche Anteil der Dimensionen, in denen noch nicht glückliche Menschen kein zufriedenstellendes Niveau erreichten, lag bei 43 Prozent.

Weitere wichtige Ergebnisse der Befragung von 2010:

- Die Dimensionen, in denen die meisten Bürger von Bhutan ein zufriedenstellendes Niveau erreichen, sind Gesundheit, gefolgt von Ökologie, seelischem Wohlbefinden und Lebendigkeit der Gemeinschaften;

- in den Städten sind 50 Prozent der Menschen glücklich, in den ländlichen Gebieten 37 Prozent;
- die Städte erzielen bessere Werte in den Dimensionen Gesundheit, Lebensstandard und Bildung;
- ländliche Regionen schneiden hinsichtlich der Lebendigkeit von Gemeinschaften, der Widerstandsfähigkeit der Kultur gegen störende Einflüsse und hinsichtlich guter Regierungsführung (»good governance«) besser ab;
- Glück ist verbreiteter unter Menschen mit Grundschulbildung oder höheren Bildungsabschlüssen als unter Menschen ohne Schulabschluss, doch scheint es das Bruttosozialglück wenig zu beeinflussen, wie viele Menschen eine weiterführende Schule besucht haben.

## Ergebnisse und Erfolge

Bhutan spielt eine weltweit führende Rolle, wenn es darum geht, das Konzept der Nachhaltigkeit zum handlungsleitenden Element der Politik zu machen. Das Land hat die vier Säulen des Bruttosozialglücks erfolgreich in sämtliche Entscheidungsprozesse und in alle Bereiche der Politikumsetzung integriert. Insgesamt scheinen all diese institutionalisierten Abläufe und Verfahren wohlkoordiniert ineinanderzugreifen. Die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erfolge, die dieser Prozess mit sich bringt, sind greifbar.

Im Bereich der Wirtschaft »ist Nachhaltigkeit der Ausgangspunkt für jede politische Strategie«, wie der Sekretär des Wirtschaftsministeriums erklärt. Betrachtet man die Nationale Wirtschaftsstrategie von 2010, so gibt es viele Anklänge an die vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) entwickelten Leitlinien für eine »grüne Wirtschaft« (Green Economy); soziale Aspekte nachhaltiger Entwicklung sind jedoch ebenso gut verankert. Das BSG-Screening sorgt dafür, dass Nachhaltigkeit jederzeit im Zentrum der politischen Bestrebungen steht.

Der Fokus der Wirtschaftspolitik liegt u. a. auf dem Ausbau der Wasserkraft, der wegen seiner ökologischen und sozialen Folgen häufig umstritten ist. Die geographischen Gegebenheiten in Bhutan erlauben es, Wasserkraft mit geringen negativen Folgen für Umwelt und Mensch zu nutzen. Dennoch wurde ein großes Bauprojekt abgelehnt, weil es beim BSG-Screening durchgefallen war. Neue Projekte zur Nutzung der Wasserkraft werden gemeinsam mit der Bevölkerung geplant, sodass die betroffenen Kommunen von den Anlagen profitieren. So können Menschen, die



wegen neuer Wasserkraftwerke ihr Land oder ihr Heim verlieren, zwischen einer finanziellen Abfindung und einer Neuansiedlung wählen. Eine neue Regelung spricht diesen Menschen ein vererbbares Eigentumsrecht an einer bestimmten Menge der erzeugten Energie zu.

Schon seit Langem führt die Regierung eine Kampagne zur Elektrifizierung ländlicher Gegenden durch. Jetzt, im fünften und letzten Stadium der Kampagne, geht es darum, auch die abgelegensten Gemeinden an das Stromnetz anzuschließen. Es wird jedoch darüber diskutiert, ob lokale Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen in manchen Fällen nicht vorteilhafter wäre als der Anschluss an das Netz. Miniwasserkraftwerke bieten eine gute Möglichkeit der Stromerzeugung vor Ort, Solar- und Windenergie werden ebenfalls ausgebaut. Diese technische Entwicklung beinhaltet auch soziale Chancen, weil Menschen in den Kommunen ausgebildet werden können, um die Anlagen zu bedienen.

Die Tourismusbranche ist ein weiteres Beispiel dafür, wie sich unterschiedliche Interessen austarieren lassen. In den 1980er-Jahren gab es Konflikte um das Extrembergsteigen in den Hochgebirgsregionen des Himalaja. Lokale Gemeinschaften beklagten sich bei der Regierung über die Entweihung, woraufhin diese das Extrembergsteigen 1987 verbot (und das Verbot 1992 erneuerte).

Die Beschäftigungsrate gibt kaum Anlass zu Auseinandersetzungen. Mit knapp unter vier Prozent liegt die Arbeitslosenquote auf einem Niveau, das in den Industrienationen als Vollbeschäftigung gilt.

Das Ziel der Unabhängigkeit bei der Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung hat wieder an Dringlichkeit gewonnen, da eingeführte Nahrungsmittel teuer sind und die höheren Importpreise andere makroökonomische Probleme, wie zum Beispiel Inflation, mit sich bringen. Das Land versucht, den Anteil der ökologischen Landwirtschaft von gegenwärtig 70 Prozent auf 100 Prozent zu steigern. Aufgrund seiner einzigartigen Geographie könnte es Bhutan gelingen, mehr Ökoprodukte anzubauen und damit Marktnischen zu bedienen.

Der elfte Fünfjahresplan verfolgt darüber hinaus das Ziel, Bhutan vom Ausland unabhängiger zu machen. Die finanzielle Unabhängigkeit des Landes wird bis 2020 angestrebt. Ob sich dieses Ziel erreichen lässt, ist jedoch unsicher. Die Staatsverschuldung ist von niedrigen 34 Prozent des BIP im Jahr 1997 auf 71 Prozent im Jahr 2011 angestiegen (IMF 2013). Grund dafür waren Staatsausgaben für Investitionsgüter und Dienstleistungen für Wasserkraftanlagen in den vergangenen Jahren. Kontinuierliche Gewährung von Entwicklungshilfe, die 40 Prozent der Regierungsausgaben Bhutans abdeckt, hat dazu beigetragen, die Zahlungsbilanz auszugleichen (Bertelsmann Stiftung 2013). Doch durch Einkünfte aus neuen Wasserkraftanlagen könnten die Exporterlöse in Zukunft so steigen, dass die finanzielle Unabhängigkeit des Landes doch noch in erreichbare Nähe rückt.

Auf sozialem Gebiet verzeichnet Bhutan ebenfalls einige Erfolge. Wie bereits erwähnt (siehe das Kapitel »Ein Modell für Fortschritt quer durch alle Politikfelder«), ist die Lebenserwartung in Bhutan deutlich gestiegen, ebenso die zu erwartende Schulungsdauer. 95 Prozent der Kinder im entsprechenden Alter besuchen eine Grundschule. Bhutan kann sich durch diese Verbesserungen nun mit Ländern messen, die sich laut UNDP durch ein »sehr hohes« Niveau menschlicher Entwicklung auszeichnen.

Der Rückgang der Armut im ganzen Land drückt sich in einer drastisch gesunkenen Kindersterblichkeit aus. Das Ergebnis beim Index der menschlichen Entwicklung (Human De-



velopment Index, HDI) verbesserte sich deutlich von .3 im Jahr 1984 auf .617 im Jahr 2007. Auch ein abnehmender Gini-Koeffizient zeigt die Erfolge bei der Armutsbekämpfung (von 46 im Jahr 2003 auf 35 im Jahr 2007). Bhutans Gini-Koeffizient, ein statistisches Maß für die Ungleichverteilung von Einkommen, ist jetzt etwa so hoch wie der der Schweiz.

Zu den ökologischen Erfolgen gehört die Wiederaufforstung – dadurch ist die bewaldete Landfläche stark angewachsen. Bhutans Wälder haben als Kohlenstoffspeicher eine wichtige Funktion für das Klima der Erde. Als ökologischer Erfolg ist ebenso die Erweiterung von Naturschutzgebieten zu verbuchen, u. a. hat Bhutan Korridore zum Schutz von Tigern und anderen wandernden Tierarten angelegt. 2009 hat Bhutan bei der UN-Klimakonferenz versprochen, klimaneutral zu bleiben. Mit 0,8 globalen Hektar pro Kopf der Bevölkerung liegt der ökologische Fußabdruck Bhutans deutlich unter dem weltweiten Durchschnitt, der mit zwei globalen Hektar angenommen wird.

Ein Erfolg auf dem Gebiet der guten Regierungsführung ist die Schaffung einer Antikorruptionskommission – eines von fünf unabhängigen Verfassungsorganen des Landes. Bhutan nimmt im Corruption Perceptions Index von Transparency International Rang 33 unter 183 Ländern ein. Eines der Ziele des elften Fünfjahresplans ist es, bis 2018 auf diesem Index einen Platz unter den ersten 20 zu erreichen.

Auch dass es der Regierung gelungen ist, die Ideen von Nachhaltigkeit und Bruttosozialglück im Bewusstsein der Menschen zu verankern, ist ein bemerkenswerter Erfolg. Dies gelingt der Regierung durch eine Reihe von Bildungsinitiativen, unter anderem an den Schulen. Bis 2010 haben alle Lehrer eine Weiterbildung erhalten, damit sie das Konzept des Bruttosozialglücks ebenso vermitteln konnten wie die »grünen Ideale« – womit sowohl der Natur inhärente Qualitäten als auch intellektuelle, akademische, soziale, kulturelle, spirituelle, ästhetische und moralische Werte gemeint sind.



Dieses bildungspolitische Programm steht im engen Zusammenhang mit Bhutans Bestreben, seine traditionelle Kultur zu bewahren. Dazu trägt auch eine Vorschrift für den Bau neuer Gebäude bei: Um kulturelle Traditionen zu erhalten, müssen Neubauten Elemente traditioneller Architektur integrieren. Zum kulturellen Reichtum Bhutans gehören 20 lokal gesprochene Sprachen. Im Umgang mit dieser sprachlichen und kulturellen Komplexität folgt die Regierung weitgehend dem Motto der EU: »Einheit in Vielfalt«.

### Herausforderungen

Trotz aller Erfolge sind sich die handelnden Akteure in Bhutan darüber im Klaren, dass die Zukunft große Herausforderungen für das Land und sein Bestreben, eine bewusste und erfolgreiche Nachhaltigkeitspolitik zu betreiben, bereithält. Die Sorge der führenden Politiker um ihr Land und ihr politischer Wille, Lösungen zu finden, sind offenkundig.

Besonders dringend sind Probleme der Stadtentwicklung zu lösen. Hierzu gehören die Abfall- und Abwasserbeseitigung. Die Hauptstadt Thimphu verfügt zwar über eine Wasseraufbereitungsanlage, die jedoch die Grenzen ihrer Kapazität erreicht hat. Plastiktüten sind verboten; trotzdem ist Plastikmüll in den Städten zu sehen. Auch der Verkehr stellt für die Städte und ihre Einzugsgebiete eine Herausforderung dar. Thimphu hat ein Netz von Buslinien, doch der öffentliche Nahverkehr muss dringend erweitert und verbessert werden.

Die zunehmende Landflucht gibt ebenfalls Anlass zur Sorge. Die Städte dehnen sich zu sehr aus, als dass in ihnen noch nachhaltig gelebt und gewirtschaftet werden könnte. Daher erscheint die Forderung des elften Fünfjahresplans nach kleineren urbanen Zentren überall im Land vernünftig. Es gehört zu den Entwicklungszielen der Regierung, mittels konkreter

Programme alle Teile des Landes mit Strom zu versorgen und an das Telekommunikationsnetz anzubinden.

Das Leitbild des Bruttosozialglücks mit stärker werdenden westlichen Einflüssen und intensiverem internationalem Austausch in Einklang zu bringen, wird zu einer immer größeren Herausforderung. Seit mehr als zehn Jahren diskutiert man in Bhutan über den steigenden Konsum. Die Einführung des Fernsehens im Jahr 1999 öffnete das Land dem Einfluss der Werbung und der Medien. Einige bhutanische Publizisten befürchteten, dass immer mehr Menschen Wünsche haben werden, die mit dem Konzept des Bruttosozialglücks nicht vereinbar sind.

Wenn ein großer Teil der Bevölkerung auf die Erfüllung solcher Wünsche drängt, wird es zu Konflikten kommen. Es ist unklar, wie die Regierung versuchen wird, diese zu lösen. So könnten sich die zunehmenden Einflüsse von außen als größte Herausforderung für Bhutans einzigartigen Weg erweisen. Doch kann Bhutan von anderen Regionen auf der Welt lernen, wie man den eigenen kulturellen Reichtum gegen die Auswirkungen der globalen Moderne schützen kann. Eine relativ neue Strategie, um diesen Einfluss weniger schädlich zu machen, setzt auf Medienkompetenz und kritisches Denken. So bietet zum Beispiel das Bhutanische Zentrum für Medien und Demokratie derzeit Bildungsprogramme an, die sich diesem Thema widmen.

Es besteht auch ein Zusammenhang zwischen der eben beschriebenen Herausforderung und dem Problem der Jugendarbeitslosigkeit. Junge Bhutaner, die im In- oder Ausland ein Studium abgeschlossen haben, sehen sich mit einem Mangel an qualifizierten Arbeitsplätzen im eigenen Land konfrontiert. Zum Teil rührt das Problem daher, dass gut ausgebildete Menschen in Bhutan traditionell mit einer staatlichen Anstellung rechnen; die wachsende Zahl junger Universitätsabsolventen führt jedoch zu einem härteren Wettbewerb um diese Stellen. Arbeitsplätze im privaten Sektor gelten immer noch als weniger prestigeträchtig. Der Unternehmergeist ist in den gebildeten Schichten noch gering ausgeprägt, obwohl die Regierung ihn ausdrücklich fördert.

Abgesehen von den politischen und sozialen Herausforderungen, ist der Klimawandel eine Bedrohung für Bhutan. Die Gletscher des Hochgebirges schmelzen, Überschwemmungen werden dadurch wahrscheinlicher und Wasserkraftwerke, die wichtigste Einkommensquelle des Landes, sind gefährdet. Zwar hat Bhutan technische Sicherheitsvorkehrungen getroffen, doch ob sie ausreichen werden, ist ungewiss. Die wichtigsten Siedlungen des Landes liegen in den großen Tälern und diese Täler sind bedroht – im Punakha-Tal ereignete sich die letzte Flutkatastrophe 1994.

Bhutan nimmt an der weltweiten Debatte über den Klimawandel teil und vertritt entschieden die Interessen der gefährdeten Länder. Getreu seiner Selbstverpflichtung, die es 2009 in Kopenhagen auf der 15. Konferenz der Vertragsstaaten der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen abgab, verfolgt Bhutan eine Strategie der Klimaneutralität. 2011 begann es mit Unterstützung Dänemarks eine subregionale Kooperation mit Bangladesch, Indien und Nepal, um den Klimawandel zu stoppen und seine Folgen zu bewältigen.

### Was man von Bhutan lernen kann

Auf den ersten Blick mag es scheinen, als ließen sich Bhutans Erfolge durch die besonderen Voraussetzungen des Landes erklären: Bhutan ist ein kleines Land mit einer relativ homogenen Bevölkerung, deren Denken und Fühlen stark von der Religion und der traditionellen Lebenseinstellung geprägt wird. Mit den heterogen zusammengesetzten Gesellschaften in den OECD-Mitgliedstaaten scheint dieses Land wenig gemein zu haben. Auch die Herausforderungen scheinen grundlegend verschieden. Obwohl Bhutans Nachhaltigkeitsstrategie sich für das Land selbst also als außerordentlich innovativ und erfolgreich erwiesen hat, stellt sich die Frage, ob sich andere Länder an Bhutans Entwicklung oder einzelnen Aspekten seines Modells orientieren können.

Betrachtet man Bhutans Nachhaltigkeitsstrategie und die immense Wirkung des Leitgedankens des Bruttosozialglücks auf die konkreten politischen Ziele des Landes jedoch genauer, so ergeben sich einige sehr wertvolle Lehren, die andere Länder weltweit aus Bhutans Erfahrungen ziehen können. Es ist gut möglich, dass Bhutan mit seinem Pioniergeist derzeit dazu beiträgt, einen Paradigmenwechsel einzuleiten, der zu ganz neuen Modernisierungs- und Entwicklungsstrategien führen wird. Ein solcher Paradigmenwechsel ist nicht nur wünschenswert, sondern wahrscheinlich auch nötig, wenn wir den ökologischen Kollaps abwenden, nachhaltige Gesellschaftsstrukturen verankern und langfristig das wirtschaftliche Wohlergehen der Menschheit sichern wollen.

Bhutan hat auf vorbildliche Weise ein Konzept von Nachhaltigkeit entwickelt, das weit über Lösungsvorschläge für einzelne Probleme hinausreicht und es erfolgreich in alle Aspekte seines sozialen und ökonomischen Lebens integriert. Nachhaltigkeit ist sowohl von oben her vorgegeben und institutionell verankert (durch die Verfassung) als auch von unten her (durch Formen politischer Beteiligung). Das Konzept prägt politische Zukunftsvisionen (das Dokument »Vision 2020«) und konkrete Pläne (die Fünfjahrespläne). Andere Länder, gleich welcher Größe, können von Bhutan lernen, Nachhaltigkeit systematisch zum Bestandteil ihrer Entwicklung zu machen.

Strategische Nachhaltigkeitspolitik braucht ein übergeordnetes Leitbild: Bhutan ist weltweit vorbildlich: nicht nur, weil es während der letzten 30 Jahre seine Gesellschaft vorausschauend umgebaut hat, sondern auch, weil es seine Nachhaltigkeitsstrategie quer durch alle Politikbereiche umgesetzt hat. Das Beispiel Bhutan zeigt, dass zusätzlich zum Reformwillen und der Fähigkeit, Nachhaltigkeitsstrategien zu entwickeln und zu implementieren, eine klare institutionelle Struktur vorhanden sein muss, damit sich Erfolg einstellt. Damit eine Nachhaltigkeitsstrategie wie die Bhutans sich in der Gesellschaft durchsetzt, muss es ein Leitbild für gesellschaftlichen Fortschritt geben. In Bhutan existiert ein solches Paradigma in Form des Bruttosozialglücks mit seinen vier Säulen – nachhaltige und gerechte sozioökonomische Entwicklung zum Nutzen aller, Erhalt der Umwelt, Förderung und Bewahrung der Kultur und Streben nach guter Regierungsführung (»good governance«). Was den Einfluss und die Wirkung auf das konkrete politische Handeln angeht, sucht dieses Paradigma weltweit seinesgleichen.

Nachhaltigkeit muss konsequent in Institutionen und Mechanismen verankert sein: Bhutan hat ein integriertes Nachhaltigkeitsverständnis erfolgreich und umfassend institutionalisiert – ebenfalls ein weltweites Vorbild. Nachhaltigkeit ist hier in die DNA des politischen

Prozesses eingegangen. Andere Länder weltweit, auch entwickelte Industrienationen, können sich an diesem Erfolg orientieren. Zwar haben viele europäische Länder Nachhaltigkeitsstrategien entworfen und einige von ihnen haben außerdem präzise Indikatoren zur regelmäßigen Messung des Fortschritts eingeführt, doch die Wirkung dieser Indikatoren und Strategien auf das tatsächliche politische Handeln und auf konkrete politische Prozesse ist sehr begrenzt.

In Deutschland zum Beispiel werden zwar Verfahren für mehr Nachhaltigkeit angewendet, ihre Wirkung bleibt jedoch weit hinter den Absichten und erhofften Erfolgen zurück, von denen in der Nachhaltigkeitsstrategie die Rede ist. Dies zu ändern, bleibt eine ständige Herausforderung (siehe auch den Beitrag »Politische Strategien für Nachhaltigkeit: Herausforderungen und Chancen für Deutschland« in diesem Band).

Auch wenn die politischen Prioritäten eines Landes sich verschieben können, müssen die Prinzipien nachhaltiger Entwicklung immer Maßstab politischer Entscheidungsprozesse bleiben. Sie in der Praxis zu verankern, ist letztlich eine Frage erfolgreicher Regierungsführung. Bhutans systematische Herangehensweise zeigt, dass ein Mainstreaming von Nachhaltigkeit möglich ist, dass Nachhaltigkeit also in sämtliche politische Verfahren und Strukturen einbezogen und für Minister, Beamte und Parlamentarier zum Kriterium bei allen Entscheidungen werden kann.

Deshalb kann Bhutan ein Vorbild für andere Länder sein, die versuchen, Nachhaltigkeitsmechanismen zu institutionalisieren. Natürlich wird jedes Land seine jeweils eigenen Lehren aus Bhutans Beispiel ziehen. Doch die Erfahrungen sowohl in Bhutan als auch in Europa zeigen, dass die Prinzipien nachhaltiger Entwicklung auf allen Ebenen und in allen Bereichen des politischen Systems verstanden und angewendet werden müssen, damit Nachhaltigkeit gelingt. Eine effiziente horizontale Koordination zwischen den verschiedenen Sektoren und Politikfeldern ist der beste Garant für dieses Gelingen, doch muss sich, wie in Bhutan, auch die politische Führung für Nachhaltigkeit einsetzen.

Auf der ganzen Welt sind Länder auf der Suche nach neuen Entwicklungsparadigmen und einige Fäden laufen zusammen. Im Jahr 2011 lobte die Vollversammlung der Vereinten Nationen Bhutans ganzheitliches Entwicklungsmodell. Sie erkannte ausdrücklich an, dass aus Bhutans umfassendem Verständnis von Nachhaltigkeit ein neues Wirtschaftsparadigma hervorgehen könnte, und lud Bhutan ein, eine weltweite Initiative für ein »Neues Entwicklungsparadigma« zu initiieren. Bhutan wurde ermutigt, gemeinsam mit einer international besetzten Gruppe hochrangiger Experten alternative rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen und Maßnahmen zu entwickeln und vorzustellen.

Die Rio+20-Konferenz im Jahr 2012 forderte in ihrem Abschlussprotokoll, dass global anwendbare Ziele für nachhaltige Entwicklung ausgearbeitet werden sollten. In die zu entwickelnde Agenda sollten die Millennium-Entwicklungsziele (Millennium Development Goals, MDGs) aufgenommen werden, die bisher vor allem auf die Beseitigung von Armut ausgerichtet waren, also einen engeren Fokus hatten. Bhutan kann bei diesen Bestrebungen als Vorbild dienen. Das Land verfügt über jahrzehntelange Erfahrung darin, ökologische Ziele innerhalb einer politischen Gesamtkonzeption mit der Armutsbekämpfung zu verbinden. Es genießt deshalb eine Glaubwürdigkeit, die es über sein geopolitisches Gewicht hinaus einflussreich macht. Ein kleines Land könnte in diesem Fall weltweit sehr viel bewirken.

### Literatur

- BBS. »A step towards WTO?« *BBS news service*, 29. August 2012. [www.bbs.bt/news/?p=17054](http://www.bbs.bt/news/?p=17054).
- Bertelsmann Stiftung. *BTI 2014. Bhutan Country Report*. Gütersloh 2014. [www.bti-project.org/countryreports/aso/btn/](http://www.bti-project.org/countryreports/aso/btn/).
- Freedom House. *Countries at the Crossroads. Bhutan Report*. Washington, D.C. 2013. [www.freedomhouse.org/report/countries-crossroads/2011/bhutan](http://www.freedomhouse.org/report/countries-crossroads/2011/bhutan).
- IMF (International Monetary Fund). *World Economic Outlook Database*, Oktober 2013. [www.imf.org/external/data.htm](http://www.imf.org/external/data.htm).
- Musikanski, Laura, und John de Graaf. »The Happiness Initiative: The Serious Business of Well-Being.« *Solutions for a Sustainable and Desirable Future* (4) 1: 2013. [www.thesolutionsjournal.com/node/1221](http://www.thesolutionsjournal.com/node/1221).
- NEPA (National Environmental Policy Act). Thimphu 2007. [www.dit.gov.bt/sites/default/files/EnvironmentProtectionAct2007.pdf](http://www.dit.gov.bt/sites/default/files/EnvironmentProtectionAct2007.pdf).
- Reinhardt, Ernst, Ueli Rueegg und Peter Moser-Kamm. *Far apart and close together: Bhutan and Switzerland – Partners in Development since 1950*. Weinfelden 2008.
- RGoB (Royal Government of Bhutan). *Economic Development of the Kingdom of Bhutan, 2010*. Thimphu 2010. [www.moea.gov.bt/downloadfile/edp2010.pdf](http://www.moea.gov.bt/downloadfile/edp2010.pdf).
- RGoB. *Bhutan: In Pursuit of Sustainable Development. National Report for the UN Conference on Sustainable Development 2012*. Thimphu 2012. <http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/798bhutanreport.pdf>.
- RGoB-GNHC (Royal Government of Bhutan, Gross National Happiness Commission). *Tenth Five-Year Plan 2008–2013, Volume 1*. Thimphu 2009. [www.gnhc.gov.bt/wp-content/uploads/2011/10thplan/TenthPlan\\_Vol1\\_Web.pdf](http://www.gnhc.gov.bt/wp-content/uploads/2011/10thplan/TenthPlan_Vol1_Web.pdf).
- RGoB-GNHC. *Guidelines for the Preparation of the Eleventh Five-Year Plan (2013–2018)*. Thimphu 2012. [www.gnhc.gov.bt/wp-content/uploads/2011/04/Guidelines-Revised-FINAL-FOR-PRINTING.pdf](http://www.gnhc.gov.bt/wp-content/uploads/2011/04/Guidelines-Revised-FINAL-FOR-PRINTING.pdf).
- RGoB-GNHC. Briefing 2013.
- RGoB-MoAF (Royal Government of Bhutan, Ministry of Agriculture and Forests). *Statistics of protected areas*. Thimphu 2008. [www.moaf.gov.bt/moaf/?wpfb\\_dl=101](http://www.moaf.gov.bt/moaf/?wpfb_dl=101).
- RGoB-NEC (Royal Government of Bhutan, National Environment Commission). *The Middle Path. National Environment Strategy for Bhutan*. Thimphu 1998. [www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/Middle%20Path.pdf](http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/Middle%20Path.pdf).
- RGoB-PC (Royal Government of Bhutan, Planning Commission). *Bhutan 2020: A Vision for Peace, Prosperity and Happiness. Part II*. Thimphu 1999. [www.drrgateway.net/content/bhutan-vision-2020-0](http://www.drrgateway.net/content/bhutan-vision-2020-0).
- UNDESA (UN Department of Economic and Social Affairs). *World Population Prospects, the 2010 Revision*. New York 2010. <http://esa.un.org/unpd/wpp/index.htm>.
- UNDP (UN Development Programme). *Human Development Report 2011: Sustainability and Equality: A Better Future for All (Bhutan)*. New York 2011. <http://hdrstats.undp.org/images/explanations/BTN.pdf>.

- UNDP-UNEP Poverty-Environment Initiative. »Country Brief Bhutan«. Präsentation auf dem PEI Asia-Pacific Regional Lesson Learning Workshop on Institutionalizing Pro-Poor Environment Mainstreaming in Government and UN. 14.–17. September 2011. [www.unpei.org/what-we-do/pei-countries/bhutan](http://www.unpei.org/what-we-do/pei-countries/bhutan).
- Ura, Dasha Karma. »Gross National Happiness as a Larger Context for Healing and Global Change.« Präsentation auf dem OECD World Forum »Charting Progress, Building Visions, Improving Life«. 27.–30. Oktober 2009 in Busan, Korea. [www.oecd.org/site/progresskorea/44120751.pdf](http://www.oecd.org/site/progresskorea/44120751.pdf).
- World Bank. World Development Indicators (WDI). Various indicators, 1980–2011. World Bank Data. 2013. <http://data.worldbank.org/data-catalog>.

Die Interviews führten Andreas Esche, Armando García Schmidt und Ingeborg Niestroy zwischen dem 12. und dem 18. Januar 2013 in Bhutan. Charles Thrift vom International Institute for Sustainable Development (IISD) recherchierte im Vorfeld der Interviews wichtige Hintergrundinformationen. Ein ganz besonderer Dank gilt an dieser Stelle dem Honorarkonsul des Königreichs Bhutan in der Bundesrepublik Deutschland, *Dr. Wolfgang Pfeiffer*, sowie *Dasho Kado Tshering*. Ohne deren unermüdlichen und freundschaftlichen Einsatz wäre dieser Bericht nicht zustande gekommen. Für den Inhalt dieses Berichts und für die in ihm enthaltenen Wertungen und Meinungen sind allein die Autoren verantwortlich. Unser Dank gilt all denjenigen in Bhutan, die uns ihre Zeit geschenkt und mit uns gesprochen haben.

Wir danken besonders Seiner Majestät, dem *Druk Gyalpo Jigme Khesar Namgyel Wangchuck*, dem fünften Drachenkönig von Bhutan, für die Audienz, die er unserem Team während unserer Recherchereise gewährt hat.

Gesprächspartner: *Tashi Choden*, Director, Secretariat for the New Development Paradigm, Royal Government of Bhutan, Thimphu; *Ron Colman*, Member of the Steering Committee, New Development Paradigm, Thimphu; *Garab Dorji*, Founder & President, Guide Association of Bhutan (GAB), Thimphu; *Kinley Dorji*, Secretary, Ministry of Information and Communications, Thimphu; *Lam Dorji*, Executive Director, Royal Society for Protection of Nature, Thimphu; *Thinley Dorji*, Chief Environment Officer, National Environment Commission, Thimphu; *Pema Gyamtsho*, Minister, Ministry of Agriculture and Forests & National Environment Commission, Thimphu; *Namkha Lhamo*, Singer and Actor, Thimphu; *Sonam Ongmo*, Editor at large, The Raven Magazine, Washington; *Siok Sian Pek-Dorji*, Executive Director, Bhutan Centre for Media and Democracy, Thimphu; *Chhimmy Pem*, Head, Marketing & Promotion and Operations, Tourism Council of Bhutan, Thimphu; *Tashi Penjore*, Deputy Chief Environment Officer, National Environment Commission, Thimphu; *Wolfgang Pfeiffer*, Honorary Consul, Honorary Consulate, Bietigheim-Bissingen; *Thakur Singh Powdyel*, Minister for Education, Ministry of Education, Thimphu; *Karma Lodey Raptan*, Assistant Resident Representative, Energy, Environment & Disaster Mgt., United Nations Development Programme, Thimphu; *Walter Roder*, Country Director, HELVETAS Swiss Intercooperation, Thimphu; *Sonam Tashi*, Acting Chief Planning Officer, Policy & Planning Division, Ministry of Economic Affairs, Thimphu; *Lyonpo Sonam Tobgye*, Chief Justice of Bhutan, Supreme Court of Bhutan, Royal Court of Justice, Thimphu; *Kado Tshering*, Aja Boutique Tours & Treks, Thimphu; So-

*nam Tshering*, Secretary, Royal Government of Bhutan, Ministry of Economic Affairs, Thimphu; *Ugyen Tshewang*, Secretary, National Environment Commission, Thimphu; *Karma Tshiteem*, Secretary, Gross National Happiness Commission, Thimphu; *Claire Van der Vaeren*, Resident Coordinator, United Nations System's Operational Activities for Development in Bhutan, Thimphu; *Choiten Wangchuk*, Director, Department of National Budget, Ministry of Finance, Thimphu; *Chime P. Wangdi*, Secretary General, Tarayana Foundation, Thimphu; *Rinchen Wangdi*, Chief Program Coordinator, Development Cooperation Division, Gross National Happiness Commission, Thimphu; *David Alan Wright*, Senior Adviser/Project Director, International Section, Director General's Office, Norwegian Water Resources and Energy Directorate, Oslo.