

# Die Global Governance des Wassers

Eine Untersuchung der Wasserpolitik und  
städtischen Versorgungslage in Uganda



Anne Siebert

Working Papers on Development and  
Global Governance

No. 5

April 2014

## Notes on the Author:

**Anne Siebert**, Dipl. Soz.-Wiss.

Anne Siebert earned her degree in Social Science at Justus-Liebig-University of Giessen in 2012, with a focus in developing regions. In 2011, she had the opportunity to stay at the Makerere University Kampala in Uganda, as part of the Academic Partnership for Environment and Development Innovations in Africa (APEDIA), to collect data for her final thesis on the human right to water. She continued her involvement with Ugandan water policy at CARE International in Uganda. Anne Siebert has been working with Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in Semarang, Indonesia and in Eschborn, Germany. Since June 2013 she is a research fellow at the Institute for Development Research and Development Policy (IEE). Her major research interests include global water and food policies and their interplay with environmental issues in development cooperation on national and international level.

**Contact:** [anne.siebert@ruhr-uni-bochum.de](mailto:anne.siebert@ruhr-uni-bochum.de)

The *UAMR Working Papers on Development and Global Governance* publish outstanding papers of students from the Master Programmes of the UAMR Graduate Centre for Development Studies.

Editorial Board: Dr. Gabriele Bäcker, Prof. Dr. Tobias Debiel, Prof. Dr. Christof Hartmann,  
Prof. Dr. Wilhelm Löwenstein

## Bibliographic Notes:

**Siebert, Anne (2014): Die Global Governance des Wassers - Eine Untersuchung der Wasserpolitik und städtischen Versorgungslage in Uganda.** Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.5).

## **Abstract**

Based on a constitutionally guaranteed human right to water, Uganda has implemented far-reaching reforms in the water and sanitation sector over the past decade – with limited success so far. The Working Paper analyzes and critically evaluates this rights-based water reform process on a global and national level in order to identify the context-specific conditions for the successes and failures. It investigates not only the political framework conditions in Uganda but also the formal and informal sectors of society. In particular, the paper asks whether and how human rights-based arrangements and strategies can serve as a role model for addressing urgent challenges in the water sector. Furthermore, the paper discusses how policy transfer, rights awareness, and community participation in context of water supply and sanitation might be influenced in a sustainable way.

Keywords: Water Governance, Water Policy, Human Right to Water, Water Supply, Private Sector Participation, Uganda

## **Zusammenfassung**

Auf Grundlage des verfassungsrechtlich verbürgten Menschenrechts auf Wasser hat Uganda im Laufe der letzten zehn Jahre weitreichende Reformen im Bereich der Wasser- und Sanitärversorgung vorgenommen – mit bisher ausbleibendem Erfolg. Das Working Paper analysiert und evaluiert den rechtsbasierten Reformprozess mit dem Ziel, kontextspezifische erfolgsförderliche und -hinderliche Bedingungen auf globaler und nationaler Ebene zu identifizieren. Es werden die politische Rahmenbedingungen in Uganda untersucht, aber auch formelle und informelle Bereiche der Gesellschaft. Der Schwerpunkt liegt auf der Frage, ob und unter welchen Bedingungen der rechtsbasierte Ansatz als Modell für den Umgang mit den drängenden Problemen der Wasserversorgung dienen kann. Darüber hinaus wird diskutiert, wie der Politiktransfer, das Rechtsbewusstsein und die Partizipation von Gemeinden im Rahmen der Wasser- und Sanitärversorgung nachhaltig beeinflusst werden können.

Schlagwörter: Wasser Governance, Wasserpolitik, Menschenrecht auf Wasser, Wasserversorgung, Privatsektorbeteiligung, Uganda



# Inhalt

## Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

### Abkürzungsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b>	1
<b>2. Die Methodik der Politikfeldanalyse</b>	4
2.1 <i>Die Grounded Theory als Grundlage der Experteninterviews</i>	6
2.2 <i>Der Human rights-based Approach als Evaluationsgrundlage der ugandischen Wasserpolitik</i>	8
<b>3. Die Global Governance des Wassers</b>	8
3.1 <i>Die Entstehung einer globalen Wasserpolitik</i>	9
3.2 <i>Wasser zwischen Menschenrecht und Privatisierung</i>	15
3.2.1 <i>Privatisierung und Kommerzialisierung</i>	15
3.2.2 <i>Das Menschenrecht auf Wasser und dessen Umsetzung</i>	17
<b>4. Zwischenfazit</b>	22
<b>5. Uganda: Fakten und turbulente Geschichte</b>	24
<b>6. Die städtische Wasserversorgungssituation in Uganda</b>	28
<b>7. Politikfeldanalyse: institutioneller und politischer Rahmen der ugandischen Wasserpolitik</b>	30
7.1 <i>Akteure: Staat, Entwicklungspartner und Nichtregierungsorganisationen</i>	30
7.1.1 <i>Ministry of Water and Environment (MWE)</i>	32
7.1.2 <i>National Water and Sewerage Corporation (NWSC)</i>	35
7.1.3 <i>Entwicklungspartner</i>	40
7.1.4 <i>Nichtregierungsorganisationen</i>	41

7.2	<i>Der politisch-rechtliche Rahmen</i>	41
7.2.1	Die nationalen Entwicklungspläne als Grundlage der Sektorenpolitik	41
7.2.2	Die nationale Wasserpolitik und zugehörige Schlüsselemente	43
7.2.3	Reform of the Urban Water and Sanitation Sector Programme 2002 – 2014	47
7.3	<i>Schlüsselbegriffe in der ugandischen Wasserpolitik vor dem Hintergrund internationaler Prinzipien</i>	48
<b>8.</b>	<b>Die Evaluation der ugandischen Wasserpolitik</b>	49
8.1	<i>Die Ziele und ihre bisherige Erfüllung</i>	50
8.2	<i>Policy-Enforcement und der Human rights-based Approach</i>	53
8.2.1	Zur Theorie des Human rights-based Approach	54
8.2.2	Die Umsetzung des <i>Human rights-based Approach</i> in Uganda	59
8.2.3	Mangelnde Versorgung der Armenviertel	63
8.2.4	Wasserkioske in der Hand privater, profitorientierter Betreiber	65
8.2.5	Unzureichende Partizipation der Bevölkerung	65
8.2.6	Fehlende Finanzierungspriorität	69
8.2.7	Weitere Hindernisse und Schwachstellen im Wassersektor	71
<b>9.</b>	<b>Fazit</b>	72
	<b>Literaturverzeichnis</b>	77

# Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

## Abbildungsverzeichnis

<i>Abbildung 1: Anteil der ugandischen Bevölkerung unter der Armutsrate.....</i>	<i>27</i>
<i>Abbildung 2: Die Hauptakteure im ugandischen Wassersektor.....</i>	<i>31</i>
<i>Abbildung 3: Zentrale Elemente des politisch-rechtlichen Rahmens im Wasser-sektor .....</i>	<i>44</i>
<i>Abbildung 4: Wasserversorgung in den Großstädten.....</i>	<i>52</i>
<i>Abbildung 5: Hindernisse und Schwachstellen im ugandischen Wassersektor .....</i>	<i>54</i>
<i>Abbildung 6: Der Finanzbedarf für den Wassersektor.....</i>	<i>70</i>
<i>Abbildung 7: Die zukünftige städtische Wasserversorgung bei gleichbleibenden Finanzleistungen .....</i>	<i>70</i>

## Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1: Übersicht der Interviewpartner.....</i>	<i>32</i>
<i>Tabelle 2: Die zentralen Prinzipien der nationalen Wasserpolitik in der Praxis .....</i>	<i>49</i>
<i>Tabelle 3: Umsetzung der ersten beiden Goldenen Indikatoren.....</i>	<i>51</i>
<i>Tabelle 4: Die Pflichten des Staates.....</i>	<i>56</i>
<i>Tabelle 5: Die normativen Prinzipien: Verfügbarkeit, Qualität und Zugang .....</i>	<i>57</i>
<i>Tabelle 6: Die Rechte und Pflichten der Verbraucher .....</i>	<i>58</i>
<i>Tabelle 7: Zentrale Elemente des Menschenrechts auf Wasser im ugandischen Politikrahmen .....</i>	<i>60</i>
<i>Tabelle 8: Indikatoren für die Umsetzung des Menschenrechts auf Wasser.....</i>	<i>61</i>

# Abkürzungsverzeichnis

AFD	Agence Française de Développement
APWO	Association of Private Water Operators
BADEA	Banque Arabe de Développement Economique en Afrique
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CBOs	Gemeinde basierte Organisationen
DANIDA	Danish International Development Agency
DED	Deutsche Entwicklungszusammenarbeit
CIDA	Canadian International Development Agency
CSD	Kommission für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen
DFID	Department for International Development
EU	Europäische Union
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
GoU	Government of Uganda
GT	Grounded Theory
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH
HDI	Human Development Index
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
HRBA	Human rights-based Approach
ICWE	International Conferences, Workshops and Exhibitions
IDAMCs	Internally Delegated Area Management Contracts
IDPs	Internally Displaced People
IWF	Internationaler Währungsfond
JICA	Japan International Cooperation Agency
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
LRA	Lord's Resistance Army
MDGs	Millenniumsentwicklungsziele
MWE	Ministry of Water and Environment
NDP	National Development Plan
NPA	National Planning Authority
NRM	National Resistance Movement
NROs	Nichtregierungsorganisationen

NWSC	National Water and Sewerage Cooperation
OSUL	ONDEO Services Ltd.
ÖFSE	Österreichische Forschungsstiftung für internationale Entwicklung
PEAP	Poverty Eradication Action Plan
PSP	Private Sector Participation
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SWAp	Sector Wide Approach in Planning
UN	Vereinte Nationen
UNCED	Internationale Konferenz zu Wasser und Umwelt
UNDP	Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen
UNEP	Umweltprogramm der Vereinten Nationen
UNESCO	Organisation der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur
UWASNET	Ugandisches Wasser- und Sanitärnetzwerk
WAP	Water Action Plan
WHO	Weltgesundheitsorganisation



# 1. Einleitung

Wasser ist das Lebensmittel Nummer eins. Ohne sauberes Trinkwasser können wir nicht überleben. Doch die Ressource wird knapper, durch den sich verschärfenden Klimawandel aber auch durch den immer weiter steigenden Verbrauch. Eine besondere Herausforderung ist dabei vor allem das weltweit rasant steigende Bevölkerungswachstum.

Vor diesem Hintergrund hat immer noch ein Großteil der Weltbevölkerung keine Möglichkeit den täglichen Bedarf an Trinkwasser zu stillen. Schätzungsweise 884 Millionen Menschen (ca. 1/8 der Weltbevölkerung) haben keinen Zugang zu sauberem Wasser, darüber hinaus haben 2,6 Milliarden Menschen keinen angemessenen Zugang zu einfachster Sanitärversorgung (UNICEF 2010: 1). Besonders betroffen sind städtische Regionen. Das spiegelt sich auch in den Millenniumszielen wider, die in vielen Entwicklungsländern im Bereich Wasser bis 2015 nicht erreicht werden können. Der Begriff Wasser steht nicht allein für Trinkwasserversorgung, im gleichen Atemzug müssen die Themen Hygiene, sanitäre Versorgung und Abwasser betrachtet werden. Nach Empfehlungen der Vereinten Nationen (kurz UN) braucht jede Person zwischen 20 bis 50 Litern sauberes Wasser pro Tag zur Befriedigung der Grundbedürfnisse für Trinken, Kochen und Waschen (Ardakanian & Bernhardt Mullin 2011: 7).

Um soziale und auch wirtschaftliche Entwicklung sichern zu können, ist Trinkwasser eine Grundvoraussetzung. Wassermangel und eingeschränkte Zugangsmöglichkeiten treffen vor allem die bereits Benachteiligten unserer globalen Gesellschaft. Wasserknappheit ist auch ein zunehmendes Problem in Ostafrika. Erst gegenwärtig sind die Länder am Horn von Afrika sowie der Norden Kenias von einer katastrophalen Dürre und einer Hungerstragödie betroffen. Bei ständig wachsender Bevölkerung und steigender Nachfrage durch verschiedene andere Sektoren, wie z.B. die Industrie, wird in den nächsten Jahren der Bedarf an Wasser weiter ansteigen. Zweites gilt auch für Uganda. Von den Folgen der derzeitigen Dürre in Ostafrika weitestgehend unversehrt geblieben, ist es jedoch auch eines von vielen Ländern, in denen bisher nicht der tägliche Trinkwasserbedarf aller gestillt werden kann.

Seit Anfang der 1970er Jahre wird das Thema Wasser intensiv auf globaler Politarena diskutiert. Bei der Wasserversorgung stehen sich dabei zwei Paradigmen gegenüber: einerseits die Klassifizierung von Wasser als soziales Gut und andererseits Wasser als ökonomisches Gut mit einem festem Preis. Die globalen Akteure treten für verschiedene Sichtweisen ein. Einerseits setzen sich die *Bretton-Woods-Organisationen* (die Weltbank sowie der Internationale Währungsfonds, kurz IWF) und große internationale Unternehmen für die Kommerzialisierung des Sektors und die Erachtung von Wasser als ökonomisches Gut ein – hingegen stärken Vertreter der Zivilgesellschaft und die verein-

ten Nationen eher die traditionelle Betrachtungsweise als soziales Gut. Innerhalb der UN-Konferenzen und der neu etablierten Weltwasserforen (detaillierte Vorstellung unter Kapitel 3.2.1) werden richtungweisende Entscheidungen einer globalen Wasserpolitik getroffen, die sowohl privatwirtschaftliche Sichtweisen stärken, aber auch das Recht aller auf sauberes und sicheres Wasser anerkennen. Das siebte Millenniumsziel der UN ist die Halbierung der Anzahl der Menschen ohne dauerhaften Zugang zu sauberem Trinkwasser und sanitären Anlagen bis 2015. Die UN hat im Juli 2010 das Recht auf sauberes Wasser in die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte aufgenommen. Danach hat eine jede Person Recht auf ausreichend, sauberes, zugängliches und erschwingliches Wasser.

Die neue *Global Governance* des Wassers hat weitreichenden Einfluss, auch auf die nationalstaatlichen Herangehensweisen, insbesondere in Ländern, in denen eine umfangreiche Wasserversorgung bisher keine Selbstverständlichkeit ist. Auch Uganda hat den maßgebenden Konferenzen beigewohnt und das Recht auf Wasser findet sich in der ugandischen Verfassung wieder. Doch nur knapp zwei Drittel der Bevölkerung haben die Möglichkeit einer adäquaten Wasserversorgung, in den Armenvierteln Kampalas nur etwa ein Fünftel der Bewohner (Ministry of Water and Environment (MWE) 2010: 4 f.). Die derzeitige Wasserversorgungssituation in Uganda stützt sich maßgeblich auf umfangreiche Investitionen Mitte der 1980er Jahre in die Infrastruktur, insbesondere Leitungsnetze. Im Zuge des Schuldenerlassungsprogrammes der Weltbank und des IWF wurde die Verbesserung der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung als ein entscheidender Erfolgsfaktor des Programms zur nationalen Armutsbekämpfung (PEAP) erkannt. Auf Anraten der internationalen Geber hat Uganda einen umfassenden Ansatz zur Wasserbereitstellung und zum Wassermanagement entwickelt. Obwohl einige der Projekte ganz klar als erfolgreich bezeichnet werden können, sind gleichzeitig Schwachstellen bei der Umsetzung vieler Strategien zu verzeichnen – die sich auf den ersten Blick vor allem in den stagnierenden Versorgungsziffern sowie unterversorgten Armenvierteln und ruralen Regionen widerspiegeln.

Für eine angemessene Wasserversorgung bedarf es umfangreicher finanzieller Mittel, aber auch dem politischen Willen, dieser Problematik ausreichend Priorität zuzuschreiben. Die Rolle der Regierung als Förderer, Regulator und Beobachter ist dabei ein zentrales Element. Bei der Umsetzung gilt es aus einem Spektrum an politischen Instrumenten auszuwählen: inwiefern werden Privatsektor, Kommunen und Öffentlichkeit einbezogen, aber auch Mischformen aus einer Zusammenarbeit von Staat und privaten Unternehmen werden häufig angestrebt.

Das Hauptziel der folgenden Arbeit ist es, den politischen Rahmen des großstädtischen Wassersektors<sup>1</sup> in Uganda zu untersuchen: damit sind das *Policy-Setting* und die aktuellen Reformen unter dem Einfluss globaler Wasserpolitik verbunden, sowie die Versorgungssituation vor Ort. Vor dem Hintergrund weltweit steigender Nachfrage, rasantem Bevölkerungswachstum, Urbanisierung, dem Wandel an Lebensstilen sowie steigender Kommerzialisierung und Privatisierung<sup>2</sup> im Bereich Wasser wird die Lage in Uganda betrachtet.

### *Forschungshypothesen und -fragen*

1. International ist Wasser in den letzten Jahrzehnten zunehmend in den Fokus von UN-Konferenzen gerückt, aber auch ein starker globaler Interessenzirkel hat sich gegründet. Der ökonomische Wert des Wassers rückt zunehmend – vor allem auf Druck der globalen Akteure - in den Vordergrund. Mit dem Menschenrecht auf Wasser und verschiedenen Prinzipien der UN-Konferenzen wird für die Entwicklungsländer eine Handlungsanleitung vorgegeben. Die Frage ist: Was wird konkret vorgeschrieben und welche Auswirkungen haben diese globalen Prozesse auf die nationale Wasserpolitik Ugandas?
2. Uganda gehört zu den ärmsten Ländern weltweit und hat mit starker Unterversorgung, vor allem in den Armenvierteln zu kämpfen. Vor dem Hintergrund der Menschenrechte aber auch verschiedener UN-Konferenzen steht die Regierung in der Pflicht, allen Menschen einen Zugang zu sauberem Wasser zu ermöglichen. Es ist anzunehmen, dass die Strategien der finanzschwachen Regierung eine Privatsektorbeteiligung anstreben. In diesem Zusammenhang gestaltet es sich schwierig, eine ausreichende und gleichberechtigte Wasser- sowie Sanitärversorgung aller zu erzielen: unzureichende Versorgung marginalisierter Bevölkerungsmitglieder, rasante Preissteigerungen und fehlende Partizipation der Bevölkerung zeichnen sich ab. Die Frage ist: Sind die bisherigen Strategien angemessen, um die Versorgung aller im Rahmen des Menschenrechts zu erreichen?

Das Paper gestaltet sich wie folgt: In Kapitel 1 erfolgt die Einleitung und die Forschungsinteressen werden skizziert. Die Methodik und deren theoretischer Hintergrund werden in Kapitel 2 erläutert. Die Arbeit gliedert sich in zwei große Themenbereiche: in Kapitel 3: „Die *Global Governance* des Wassers“ wird die internationale Wasserpolitik aufgezeigt (Makroebene) und somit schwerpunktmäßig die Debatte zwischen Menschenrecht und Kommerzialisierung. In die-

---

<sup>1</sup> Die Verantwortlichkeiten im groß- und kleinstädtischen Wassersektor differieren sehr stark, in der vorliegenden Arbeit werden nur die Großstädte betrachtet, d.h. alle Städte die durch das staatliche Wasserversorgungsunternehmen versorgt werden.

<sup>2</sup> Wenn im Folgenden von Privatisierung gesprochen wird, heißt das in der Regel nicht, dass das Wasser an sich privatisiert wird. Vielmehr geht es um eine Beteiligung privater Unternehmen, das kann die Infrastruktur der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie Instandhaltung einschließen, kann aber auch nur die Servicebereitstellung bedeuten. Die verschiedenen Beteiligungsformen werden ausführlich bei Dobner 2010: 130 ff. vorgestellt.

sem Teil wird die erste Forschungshypothese untersucht. Es werden die Tendenzen, Prinzipien und Richtlinien, die sich herauskristallisiert haben, skizziert. Im zweiten Teil der Arbeit wird schließlich deren Einfluss und Stellenwert im nationalen Kontext in Uganda, auf der Mikroebene, nachvollzogen. Darauf bezieht sich die zweite Forschungshypothese. In Kapitel 4 wird zunächst kurz das Untersuchungsland vorgestellt. Ein Überblick über die Versorgung in den größeren Städten des Landes wird in Kapitel 5: „Die städtische Wasserversorgungssituation in Uganda“ gegeben. Mit Kapitel 6: „Politikfeldanalyse: institutioneller und politischer Rahmen der ugandischen Wasserpolitik“ werden die Akteure im Sektor und die politischen Schlüsselemente vorgestellt. Am Ende wird separat herausgestellt, welchen Einfluss die international forcierten Konzepte auf das aktuelle Reformprogramm haben. Es folgt Kapitel 7: „Evaluation der ugandischen Wasserpolitik“. Ziel dieses Abschnittes ist es, die dortige Versorgungssituation anhand des *Human rights-based Approach* zu bemessen und schließlich zu beurteilen. Es wird aufgezeigt, inwieweit das Menschenrecht auf Wasser mit der aktuellen Sektorpolitik umgesetzt werden kann, in welcher Weise die Versorgung umgesetzt wird und Hindernisse auftreten. Auch wird in diesem Zusammenhang der Einfluss der internationalen *Policy*-Agenda kritisch hinterfragt. Am Ende der Arbeit werden vor allem die Ergebnisse der Evaluation vor dem Hintergrund der Forschungshypothesen und –fragen reflektiert und ein Ausblick gegeben.

Als Hauptbestandteil fließen in die Arbeit die Ergebnisse einer fundierten Literaturrecherche ein, die durch die Erkenntnisse aus qualitativen Experteninterviews unterfüttert und ergänzt werden.

## 2. Die Methodik der Politikfeldanalyse

Politikfeldanalysen beschäftigen sich im Allgemeinen mit inhaltlicher Politik und den Wirkungen politischen Handelns; sie untersuchen die Beziehungen einzelner Akteure und versuchen ein umfassendes Bild von komplexen Abläufen nachzuzeichnen (Schubert 1991: 11 ff.). Der deutsche Begriff Politik umfasst drei internationale Dimensionen: *polity*, *politics* und *policy*. *Polity* steht für die formale, institutionelle Ordnung politischer Systeme (Verfassung, Aufbau des Staates etc.). *Politics* beschreibt den mehr oder minder konflikthafter Prozess des Politikgestaltens, so z.B. Abstimmungsverfahren. *Policy* befasst sich schließlich mit den konkreten politischen Inhalten und Maßnahmen, materiell-inhaltliche Fragen und Probleme, auf die mit politischen Programmen und Maßnahmen reagiert wird (Blum 2011 & Schubert: 14 ff.). Politikfeldanalyse befasst sich schwerpunktmäßig mit der Analyse von *Policy*, daher wird der Begriff der *Policy-Analyse* synonym verwendet.

Die Politikfeldanalyse in der vorliegenden Arbeit untersucht, einerseits welche Strategien bzw. Handlungsanweisungen von internationaler Seite verfolgt wer-

den und welchen Einfluss sie spezifisch auf die Wasserpolitik Ugandas haben. Der Schwerpunkt liegt aber darauf, wie sich die politische Agenda im Bereich der Wasser- und Sanitärversorgung, konkret die Inhalte und Programme der Regierung Ugandas gestalten. Der Fokus wird aber schließlich auf der Implementierung der ugandischen Wasserpolitik liegen. Die Ergebnisse der Herangehensweise werden anhand von Kennziffern zur aktuellen Versorgungslage vor Ort herausgestellt. Eine Evaluation des politisch-rechtlichen Rahmens wird anhand des *Human rights-based Approach* erfolgen.

Die Analysemethode ist induktiv. Im Vorfeld der Untersuchung gab es nur wenige Informationen zur politischen Wirkungsweise der verschiedenen Instrumente und Akteure des ugandischen Wassersektors. Es soll der Einfluss internationaler Prinzipien der Wasserpolitik untersucht werden (Makroebene), vor allem aber der nationale politisch-rechtliche Rahmen und dessen Umsetzung. Bei der Politikfeldanalyse gibt es zwei theoretische Hauptrichtungen. Einmal den funktionalistischen Ansatz, bei dem der Einfluss von Strukturaspekten im Vordergrund steht und den handlungs- bzw. steuerungstheoretischen Ansatz, bei dem der Fokus auf der Akteursperspektive liegt. Bei beiden Ansätzen handelt es sich aber nicht um unvereinbare Gegensätze – im Idealfall liefern beide gemeinsam entscheidende Erklärungsanteile (Blum & Schubert 2011: 34 ff.). Denn auch in der Realität haben sowohl Strukturen als auch Akteure Einfluss auf die Politik. Diese Grundannahme fließt in die Analyse ein. Wobei die einzelnen Akteure im Politikfeld vorgestellt werden, aber auf die Ausführung der einzelnen Interessenlagen verzichtet wird. Vielmehr sollen die Strukturen und Instrumente der Wasserpolitik Ugandas analysiert werden.

In die Politikfeldanalyse können verschiedene Methoden einfließen. Die ausgewählten Methoden sollten lediglich der Aufgabenstellung und dem zu analysierenden Inhalt angemessen sein (Schubert 1991: 41). In der vorliegenden Arbeit wird ein Multi-Methoden-Ansatz gewählt, in dem eine fundierte Literaturrecherche, Dokumentenanalyse und qualitative Experteninterviews vor dem Hintergrund der *Grounded Theory* von Glaser und Strauss ausgewertet werden. Es wurden fünf Experteninterviews während eines Aufenthaltes in Uganda von November 2010 bis Januar 2011 erhoben. Das Spektrum der Interviewpartner war breit gefächert: von der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (Deutscher Entwicklungsdienst, kurz DED) bis hin zu einem Manager des öffentlichen Wasserversorgungsunternehmens (*National Water and Sewerage Corporation*, kurz NWSC). Die *Grounded Theory* bot die Grundlage für die Herangehensweise der Interviews: Auswahl der Interviewpartner, Formulierung der Fragen und Auswertung. Über die Wasserversorgung und die Sektorenpolitik in Uganda ist nur sehr begrenzt Fachliteratur zu finden. Die qualitativen Interviews haben einen begleitenden Stellenwert, um einen ersten Einblick zu erhalten und schließlich an weitere Informationen zu gelangen.

Bei der *Grounded Theory* bestehen bereits erste Grundannahmen zum Forschungsgegenstand. Durch das induktive Vorgehen wird eine *Grounded Theory* gewonnen, d.h. die Entdeckung gegenstandsbezogener Theorien und die Formulierung von Konzepten und Hypothesen erfolgt aus der Erforschung des Gegenstandsbereiches heraus (Blatter et al 2007: 46). Das internationale *Setting* und die Interessenlagen werden anhand von Literatur aufgezeigt.

## 2.1. Die *Grounded Theory* als Grundlage der Experteninterviews

Unter Experteninterviews wird eine spezifische Form qualitativer, meist nicht- bzw. teilstandardisierter Interviews verstanden. Abels und Behrens empfehlen das Experteninterview als eine geeignete Methode „[...] zur Erforschung politischen Handelns und in der Policy-Forschung [...]“ (2002: 174). Das Experteninterview kann explorativ zur Erschließung eines neuen Forschungsfeldes oder zur Annäherung an einen Untersuchungsgegenstand eingesetzt werden, es kann dem Forscher bei der Rekonstruktion und Bewertung von Ereignissen helfen und iterativ eingesetzt werden. Iterative Interviews helfen dabei komplizierte Politikabläufe zusammen mit Akteuren nachzuvollziehen und somit den Gesamtprozess zu verstehen (ebd.: 175). Das Experteninterview eignet sich außerdem, wenn über den Untersuchungsgegenstand wenige Informationen vorhanden sind.

Bei der qualitativen Datenauswertung werden hauptsächlich interpretative Verfahren verwendet (Blatter et al 2007: 32). Der Gesprächsfluss des Interviewten soll durch zu viele Fragen nicht geschwächt werden oder in eine bestimmte Richtung gelenkt werden. Mit Hilfe eines Leitfadens kann der Interviewpartner ggf. zurück zum Thema geführt werden, bzw. können dadurch neue Themen und Fragestellungen in das Gespräch eingebracht werden (ebd.: 33).. Die Auswertung erfolgt in dieser Arbeit in Form einer freien Kodierung, d.h. die Interviews werden zunächst durch Transkription in Textform gebracht, anschließend werden themenspezifische Codes zugeordnet und nach den für die Forschungsfrage wichtigsten Aspekten sortiert. Direkt fließen die Interviews durch eine Vielzahl von Zitaten zur Veranschaulichung und Spezifizierung ein.

Als Experten eignen sich dabei alle Personen, die mit ihrem Wissen zur Beantwortung der Forschungsfrage beitragen können. Diese Experten müssen nicht unbedingt der Elite einer Organisation angehören. Viel wichtiger ist es, dass die Experten über privilegierte Informationszugänge verfügen, die ihnen exklusiven Wissensbestand verschaffen (Pfadenhauer 2002: 115f.).

Nach Glaser und Strauss liegt eine feste Theorie zu Beginn der Untersuchung nicht vor. Erst im Laufe der Untersuchung soll auf Grundlage von gewonnenen Daten eine Theorie planvoll und systematisch generiert werden (2008: 7). Der Name *Grounded Theory* (kurz GT) bezieht sich auf eine Verankerung der Theorie in den Daten selbst. Der Forschungsgegenstand ist zu Beginn lediglich grob

eingegrenzt. Der Ausgangspunkt für die GT ist das Themeninteresse mit einer anfangs recht allgemeinen Fragestellung.

Die Theoriegenerierung erfolgt auf Grundlage der größtmöglichen Allgemeinheit. Mit einem *theoretischen Sampling* wird eine erste Fallauswahl getroffen, Interviewpartner, Beobachtungen aber auch Datenmaterial werden nach vermutetem neuem Erkenntnisstand ausgewählt. Auch Dokumente, andere schriftliche Materialien, Beobachtungsprotokolle etc. können herangezogen werden. Fachliteratur nimmt ebenfalls einen wichtigen Stellenwert innerhalb der Forschung nach der GT ein (Strauss & Corbin 1996: 33 ff.).

Die grundlegende Operation bei der Theoriegenerierung ist Daten zeitgleich zu erheben, kodieren und analysieren, was auch das charakteristische Merkmal der GT ist (Breuer 2009: 55). Diese Herangehensweise prägt den Prozess permanenter Weiterentwicklung bei der Theoriegenerierung. Theorie wird durch komparative Analyse generiert (Glaser & Strauss 2008 31). Die komparative Analyse ist die basale Technik zur Auswertung und Entdeckung neuer Daten (ebd.: 167). Dadurch erfolgt eine erste Verifizierung der bisherigen Forschungsergebnisse bzw. wird der Weg der weiteren Vorgehensweise aufgezeigt. Anfangs bestehen mehrere Konzepte. Erste Eigenschaften und Abläufe der zu untersuchenden Situation sind im Groben bekannt. Probleme oder Hindernisse im Untersuchungsfeld müssen sich erst herauskristallisieren, wobei auch dazu mutmaßliche Annahmen bereits vorhanden sein können. D.h. Einsichten und Erkenntnisse müssen sich erst noch systematisieren. Die entstehende Theorie zeigt die nächsten Schritte auf – der Forschungsprozess selbst wirft neue Fragen auf und somit Fälle und Phänomene, die als Nächstes untersucht werden (Prinzip des *Theoretical Sampling*) (Breuer 2009: 52).

Eine häufig verwendete Form der Datenerhebung ist das narrative Interview. Diese Form wurde vor Ort verwendet. Zu Beginn bestehen Interviews gewöhnlich aus offenen Gesprächen, während derer die Befragten ohne zeitliches Limit antworten können. Anfangs hört sich der Forscher oft die Geschichte der Befragten an, die von selbst erzählen. Später, wenn die Interviews und Beobachtungen von Theorie geleitet werden, kann der Forscher direkter Fragen stellen. D.h. die pro Interview aufgewandte Zeit nimmt mit steigender Anzahl an Interviews ab, weil der Forscher nun viele Personen aus verschiedenen Positionen und verschiedenen Gruppen zu denselben Themen befragt (Glaser & Strauss 2008: 82).

Die grobe Rahmung auf den ugandischen Wassersektor, die dazugehörige Politik, die jeweiligen Akteure sowie schließlich die Funktionsweise im Ganzen standen zu Beginn der Untersuchung bereits fest. Im Laufe des Forschungsprozesses erfolgte eine Spezifizierung der Untersuchungseinheit. Die Experteninterviews in diesem Paper sind besonders für die ugandaspezifischen Teil relevant. Daher findet sich eine detaillierte Übersicht der Interviewpartner in Kapitel 7.1 Akteure: Staat, Entwicklungspartner und Nichtregierungsorganisationen.

## 2.2. Der *Human rights-based Approach* als Evaluationsgrundlage der ugandischen Wasserpolitik

Auf der Mikroebene, zur Evaluation der nationalen Wasserpolitik in Uganda wird der *Human rights-based Approach* (kurz HRBA) verwendet. Der HRBA wurde bereits vielfach interpretiert. 2003 wurde von der UN ein offizieller Entwurf für den HRBA herausgegeben, welcher als ein erster Schritt zur konzeptionellen Umsetzung von Menschenrechten verstanden wird (Filmer-Wilson 2006: 54). Der Ansatz stellt die Menschenrechte in den Mittelpunkt von menschlicher Entwicklung und betont die gesellschaftlichen Verpflichtungen, die unveräußerlichen Rechte der Individuen umzusetzen. Die Ausführungen im Folgenden berufen sich vor allem auf die Argumentation von Filmer-Wilson (2005 und 2006), die sich auf die Erfahrungen von ActionAid, CARE, Department of International Development (DFID), OXFAM, UNICEF und dem UNDP bezieht (Filmer-Wilson 2005: 223). Eine allgemeingültige Definition gibt es jedoch nicht und empirische Erfahrungen oder Fallstudien zu den Auswirkungen, sowohl auf Organisations- als auch auf nationaler Ebene, sind kaum vorhanden (ebd. 215). Die Interpretationsvorgabe des HRBA ermöglicht es auch, die bisherige Umsetzung des Menschenrechts nachzuvollziehen (Muhwezi-Mpanga 2007: 5 ff).

Nachdem das Politikfeld und dessen Instrumente vor dem Hintergrund der *Global Governance des Wassers* aufgezeigt werden, gilt es zu überprüfen inwiefern das Menschenrecht umgesetzt wird und die Erfüllung unter dessen Prämissen erfolgt. Mit dem Menschenrecht auf Wasser sind für den Staat klare Verpflichtungen und normative Prinzipien für die Ausgestaltung des rechtlich-politischen Rahmen und dessen Umsetzung vorgegeben (Filmer-Wilson 2005: 216). Auf der Basis der fundierten Literaturrecherche, Dokumentenanalyse und der Experteninterviews wird ein umfangreiches Bild der Wasserpolitik gezeichnet und mit dem HRBA finden sich Indikatoren die eine Bemessung der Implementierung ermöglichen. Um die Parallele zwischen theoretischem Ansatz und Praxis besser aufzeigen zu können, wird der HRBA im Kapitel „Evaluation der ugandischen Wasserpolitik“ detaillierter vorgestellt.

## 3. Die Global Governance des Wassers

Dieser Teil widmet sich der Makroebene, also der globalen Ebene der Wasserpolitik und somit der ersten Forschungshypothese.

*Global Governance* folgt in der vorliegenden Arbeit der Definition von Nohlen und Schultze (2005: 315 ff.), die im Wesentlichen Folgendes aussagt: Es handelt sich um ein Konzept, mit dem auf die Frage der politischen Beherrschbarkeit von Weltproblemen und der Globalisierungstendenzen zu antworten versucht wird. Weil sich die Schere zwischen sich globalisierenden Problemen, so auch der Wasserversorgung, und der Fähigkeit der Staatenwelt, sie mit den

herkömmlichen Verfahren und Instrumenten der nationalstaatlichen Macht und Interessenpolitik zu bewältigen, immer weiter öffnet, globalisiert sich die Politik, dadurch finden sich neue Ordnungsstrukturen. Der theoretische Rahmen der *Global Governance* von Wasser und der dabei verfolgten Liberalisierungsstrategien wird u. a. anhand von Petra Dobner erörtert. Außerdem wird das Menschenrecht auf Wasser vor dem Hintergrund normativer Ansprüche betrachtet. Das Ziel dieses Kapitels ist es, die internationalen Verregelungen, Prinzipien und Strategien schwerpunktmäßig darzustellen, um schließlich deren lokale Auswirkungen als auch das Zusammenspiel mit lokalen Politiken am Beispiel Ugandas aufzuzeigen.

In den letzten Jahren wuchs allmählich das Bewusstsein, dass Wasser zu einem knappen Gut wird, dessen Verwaltung und Verteilung grenzüberschreitend und interdisziplinär organisiert werden muss - die globale politische Debatte um das Ressourcenmanagement wurde immer lauter. Seit vier Jahrzehnten ist ein wachsendes Interesse der Wirtschaft an der Ressource Wasser zu beobachten. Das spiegelt sich auch bei den verschiedenen UN-Konferenzen wider und ist eng mit internationalen sowie nationalen Liberalisierungs- und Privatisierungsprozessen verbunden. Bei Betrachtung der momentanen Zugangschancen zu Wasser ist zu erkennen, dass diese eng an die Weltwirtschaft gebunden sind und somit an die Verteilung von Armut und Reichtum. Die Wasserpolitik ist ein zentraler Bestandteil der Politik zur Armutsbekämpfung. Das Menschenrecht auf Wasser bestärkt dies. Der Staat steht in der Verantwortung einem jeden den Zugang zu sauberem Trinkwasser zu ermöglichen. In den internationalen Entwicklungen ist es aber häufig nicht mehr nur der Staat allein, der sich um die Ressource und deren Aufbereitung bemüht. Private Unternehmen, aber auch internationale Interessennetzwerke, machen sich stark und profilieren sich in einem vielversprechenden Geschäftsfeld. Mit den wirtschaftsliberalen Privatisierungsstrategien wird ein Paradigmenwechsel im globalen öffentlichen Wassersektor eingeleitet: von der ursprünglich staatlichen Wasserwirtschaft zur Marktwirtschaft (Laskowski 2010: 91).

### 3.1. Die Entstehung einer globalen Wasserpolitik

Der Weg zu einer globalen Wasserpolitik soll einleitend kurz skizziert werden. Vor allem die UN-Konferenzen zu Umwelt und Wasser sind dabei richtungsweisend und werden im Folgenden mit ihren Schlüsselementen einleitend vorgestellt. Die Prinzipien der UN-Konferenzen werden jeweils durch die Teilnehmerstaaten ratifiziert und sollen schließlich in die nationale Politikgestaltung aufgenommen werden. Vorwegnehmend soll schon erwähnt werden, dass insbesondere die Prinzipien von Dublin, Rio de Janeiro (u.a. Agenda 21) und New York (u.a. Millenniumsziele) ihren Weg in die ugandische Wasserpolitik und deren Rahmenprogramme gefunden haben.

### ***UN Weltumweltkonferenz in Stockholm 1972***

Wie für andere Umweltgüter markiert das Jahr 1972 auch für die Wasserpolitik den Beginn einer weltweiten Koordination. In Stockholm findet die erste globale Staatenkonferenz zu Fragen der Umweltnutzung und des Umweltschutzes statt. Dort wird schließlich ein Aktionsprogramm verabschiedet, welches in Empfehlungen Ansätze einer globalen Wasserpolitik enthält. Die „Stockholmer Deklaration über die menschliche Umwelt“, wird zum Ausgangspunkt eines von anderen Rechtsgebieten unabhängigen Umweltvölkerrechts (Dobner 2006: 144). Die Prinzipien von Stockholm unterscheiden klar zwischen Problemen des internationalen und nationalen Wassermanagements, jedoch werden keinerlei normative Vorgaben für den staatlichen Entscheidungsprozess gemacht (Lee 2003: 108 ff.). Der Schutz der Umwelt für zukünftige Generationen ist ein zentrales Prinzip und die Erfüllung „[...] rests primarily with governments and, in the first instance, can be exercised more effectively at the national and regional levels“ (UNEP 1972a: 1). Schwerpunkte sind das Management von grenzüberschreitenden Wasserressourcen und die Gründung von UN-Abteilungen zur Unterstützung der nationalen Regierungen in Bezug auf die Wasserressourcen (UNEP 1972b: Recommendation 51).

### ***UN-Wasserkonferenz in Mar del Plata 1977***

Die anspruchsvolle Aufgabe der ersten Wasserkonferenz war: „[...] to promote a level of preparedness, nationally and internationally, which would help the world to avoid a water crisis of global dimensions by the end of the present century.“ (Biwas 2004: 82). Im Mittelpunkt steht die Thematik den sozio-ökonomischen Bedürfnissen einer wachsenden Weltbevölkerung durch eine adäquate Trinkwasserversorgung gerecht zu werden. Der Mar del Plata Aktionsplan setzt sich aus zwei Teilen zusammen: einerseits allgemeine Themen wie Wassermanagement, Umwelt und Gesundheit, andererseits gibt es Resolutionen zu spezifischen Themen. Der inhaltliche Fokus der Konferenz ist die Wasserversorgung und die Trinkwasserbewirtschaftung. Wie in Stockholm wird die Hauptverantwortung des Staates betont. Die Nationalstaaten werden dazu aufgerufen, klare Aufgaben zu formulieren, d.h. die Planung und Koordination eines klaren gesetzlichen Rahmens. Die Konferenz fordert außerdem die Preisorientierung. Unklar bleibt allerdings, ob sich diese an den wahren ökonomischen Kosten orientieren oder eher ökonomische Anreize durch effiziente und ausgewogene Wassernutzung und Subventionsmöglichkeiten setzen soll. Der Konflikt um vollkostendeckende Preise oder subventionierte Preise, insbesondere für ärmere Bevölkerungsschichten, wurde nicht gelöst. Klar spricht sich die Konferenz gegen Privatisierung aus und Wasser wird als öffentliches Eigentum klassifiziert (Lee 2003: 111 ff.). Während der Konferenz wird erstmalig das Recht aller auf Wasser erwähnt.

Die Konferenz in Mar del Plata führte dazu, dass die UN die 1980er Jahre zum „Jahrzehnt der weltweiten Trinkwasser- und Hygieneversorgung“ erklärte.

Trotzdem verliert das Thema im internationalen Kontext an Bedeutung (Dobner 2006: 146). Das unrealistische Ziel innerhalb eines Jahrzehnts jeden Menschen auf der Welt mit Trinkwasser und sanitären Einrichtungen zu versorgen konnte nicht erreicht werden (Stadler & Hoering 2003: 45). Erst 1992, mit der Vorbereitung der Umweltkonferenz von Rio de Janeiro, gewinnt das Thema Wasser in ganz anderer Art und Weise wieder an Aufmerksamkeit. Damals setzten Regierungen und Entwicklungsorganisationen noch voll auf den öffentlichen Sektor, um eine wachsende, zunehmend städtische, Weltbevölkerung mit sauberem Trinkwasser zu versorgen. Seit Anfang der 1990er Jahre hat sich diese Ansicht stark verändert und die umfassende Beteiligung des Privatsektors wird als unverzichtbares Schlüsselement betrachtet.

### ***Internationale Konferenz zu Wasser und Umwelt in Dublin 1992***

Die entscheidenden Konferenzen vor Dublin waren klassische UN-Konferenzen: Zusammenkünfte von Staatenvertretern mit legitimiertem Status. Bei Dublin handelte es sich hingegen um eine „Expertenkonferenz“. Jedoch wurde die Expertise der einzelnen Teilnehmer, welche und wessen Interessen sie vertraten, nicht deutlich (ICWE 1992: 44 ff.). Unklar bleibt angesichts der hybriden Zusammensetzung der rechtliche Status der Konferenz (Dobner 2006: 147). Dennoch wurden die festgelegten Prinzipien aus Dublin in den folgenden UN-Konferenzen, insbesondere in Rio de Janeiro, diskutiert und die Beschlüsse waren eine Arbeitsgrundlage für die Agenda 21. Die Konferenz von Dublin war richtungsweisend, ein Journalist äußerte klar: „The most important meeting on water supplies yet convened“ (McCarthy 1992).

Die zentralen Ergebnisse von Dublin sind die vier „*guiding principles*“:

1. Süßwasser ist eine begrenzte und schutzbedürftige Ressource, unentbehrlich für Leben, Entwicklung und Umwelt.
2. Wassererschließung und -management sollen auf einem partizipatorischen Ansatz basieren, der Nutzer, Planer und politische Entscheidungsträger auf allen Ebenen einbezieht.
3. Frauen spielen eine zentrale Rolle bei der Versorgung mit Wasser, seinem Management und Schutz.
4. Wasser sollte als „Wirtschaftsgut“ behandelt werden, ohne dabei das Recht auf Zugang zu Wasser zu beeinträchtigen. (International Conference on Water and the Environment 1992).

Die Prinzipien sind eine Ansammlung ganz unterschiedlicher Aussagen: neben objektiven Tatsachen (Wasser ist eine knappe Ressource) stehen Empfehlungen für den praktischen Umgang mit Wasser (Partizipatorischer Ansatz, Frauen kommt eine zentrale Rolle zu) sowie eine grundsätzliche Umwertung von Wasser (als Wirtschaftsgut) (Dobner 2006: 148). Im Vergleich zu Mar del Plata wird die Rolle des Staates nicht mehr als zentral erachtet und eher auf untere, lokale Ebenen verlagert – Dezentralisierung, öffentliche Beteiligung und Privatisierung

werden betont (International Conference on Water and the Environment 1992: 38). Mit der Klassifizierung als Wirtschaftsgut gehen Bewertungsverfahren für den Wasserpreis einher und die Zahlungsbereitschaft der Nutzer wird zugrunde gelegt (ebd.: 4). In der globalen Wasserpolitik ist seit Dublin zu beobachten, dass die soziale der ökonomischen Dimension untergeordnet wird. Es ist ein Paradigmenwechsel zu verzeichnen: zum ersten Mal gilt Wasser nicht mehr ausschließlich als Allgemeingut (Stadler & Hoering 2003: 47). Die Einordnung als Wirtschaftsgut wird auf der Konferenz von Dublin erstmalig gefordert und erzielte auch starke Wirkung. Die Konferenz ist als Wegbereiter für privatwirtschaftliche Beteiligung anzusehen. Außerdem wird die Neu-institutionalisierung der globalen Wasserpolitik in Form von Netzwerkbildung gefordert: „To involve private institutions, regional and non-governmental organizations along with all interested governments in the assessment and follow-up, the conference proposes, for consideration by the UNCED, a world water forum or council to which all such groups could adhere.“ (International Conference on Water and the Environment 1992: 7 f.). Mit dem partizipatorischen Ansatz ist das eigentliche Ziel der internationalen Staatengemeinschaft, die Zivilgesellschaft verstärkt in globale Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Allerdings entstanden vielmehr Parallelorganisationen zur UN. Seit 1996 bildeten sich drei große strategische Netzwerke und Foren mit dem Schwerpunkt der Fragen der weltweiten Wasserversorgung heraus: die *Global Water Partnership* (GWP), der *World Water Council* (WWC) und das *World Water Forum*. Mit der Konferenz von Dublin beginnt ein Wechsel in der institutionellen Organisation der globalen Wasserpolitik. Vorher souveräne Staaten finden sich nun im internationalen System von *Global Governance* wieder (Dobner 2010: 171). Dem liegt die Behauptung zugrunde, dass der Privatsektor über mehr Kompetenz verfügt als der Staat.

### ***Exkurs: Think Tanks und Wasserforen nach Dublin***

Bei den drei großen strategischen Think Tanks ist klar herauszustellen, dass keine dieser Institutionen in die Rio-Nachfolge-Prozesse oder sonstige multilaterale Abkommen zwischen Staaten integriert ist (Dobner 2006: 151). Ziel der Organisationen ist es die verschiedenen Blickwinkel im Wasserbereich zu koordinieren und abzustimmen. Mitglieder sind Regierungen, internationale Organisationen, Nichtregierungsorganisationen (kurz NROs) und multinationale Konzerne. Die neuartig entstandenen, organisierenden Netzwerke sind für die Zivilgesellschaft weder notwendig demokratisch, noch sind sie frei von organisierten Interessen der großen Wasserkonzerne – es gibt eine starke Vernetzung mit der Wasserindustrie und der Weltbank (Stadler & Hoering 2003: 47). Kritiker nennen die Organisation nicht ohne Grund „das Politbüro der Privatisierung“ (Public Service International 2000). Institutionen, die sich mit einem globalen Wassermanagement befassen, gab es bis dato nicht. Die UN hat es nicht geschafft, eine Organisation zu schaffen, deren alleinige Zuständigkeit auf Wasserfragen liegt (Conca 2005: 2 f.). Die institutionelle Zersplitterung der Verantwortung für Wasserfragen innerhalb der UN-Organisationen, die sich auf das

Umweltprogramm (UNEP), die Weltgesundheitsorganisation (WHO), das Entwicklungsprogramm (UNDP), die Landwirtschaftsorganisation (FAO) und die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) verteilt, hat die Herausbildung der neuen Institutionen begünstigt (Hoering 2003: 33). Daher war eine der Forderungen der Konferenz auch die nach einer umfassenden Netzwerkbildung – eine Reaktion auf fehlende intergouvernementale Organisationen. Die *Global Water Partnership* und das *World Water Council* hatten erstmals den Anspruch, Absichten eines globalen Wassermanagements zu formulieren (Morgan 2011: 3). Nach Dublin entstand ein *Global Water Policy* Netzwerk (Dobner 2010: 176). Als Zielsetzung kann herausgestellt werden: die Integration des Privatsektors und die Ausgestaltung einer Preispolitik. Die führende Rolle übernehmen Vertreter großer Wirtschaftskonzerne (u.a. Suez, Evian, Mitsubishi) und multilateraler Entwicklungsbanken (Morgan 2011: 6; Petrella 2000: 41 f.). Mit der Bildung dieser neuen Form von strategischen Netzwerken, welchen es gelingt, die Initiative in der Wasserpolitik zu ergreifen und einen enormen Einfluss auf das globale Wassermanagement auszuüben, begründet sich ein globaler Steuerungsmodus, der die souveränen Staaten sowie die Staatenverbände als Kollektivakteur in zweiter Reihe platziert (Dobner 2010: 174).

### ***UN-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro 1992***

Der UN-Weltgipfel 1992 brachte als zentrales Ergebnis die Agenda 21 hervor. Die vorhergehende „Expertenkonferenz“ von Dublin hatte eigentlich keine rechtliche Legitimation, dennoch wurden aber schließlich die Prinzipien von Dublin in die Agenda 21 aufgenommen.

In dem Aktionsprogramm der Agenda 21 werden detaillierte Handlungsaufträge bezüglich der ökologischen und ökonomischen Entwicklung für Industrie- und Entwicklungsländer formuliert. Wichtige Festlegungen betreffen vor allem die Armutsbekämpfung, die Bevölkerungspolitik, aber auch Handel und Umwelt, sowie Klima und Energiepolitik. Im Fokus der Agenda 21 steht die Integration von Umweltaspekten in die verschiedenen Politikbereiche. Bei einem integrierten Wassermanagement soll neben der Trinkwasserversorgung und Sanitärmaßnahmen auch die nachhaltige städtische und ländliche Entwicklung, die nachhaltige Nahrungsmittelversorgung sowie die Auswirkungen von Klimaveränderungen auf die Wasserressourcen mit einbezogen werden. Integriertes Wassermanagement geht mit Empfehlungen zur Dezentralisierung und Privatisierung einher (UN 1992: 202). Die Tendenz zum Einbezug des privaten Sektors in die Wasserwirtschaft und größtmöglicher Unabhängigkeit städtischer Versorgungseinrichtungen ist klar zu erkennen. Die Kernaussagen der Agenda 21 zur Zukunft der Wasserversorgung sind unentschieden zwischen einer ökonomisierten Wasserbewirtschaftung und dem Prinzip der Daseinsvorsorge jenseits der Erwirtschaftung der „wahren Kosten“ (Dobner 2010: 106 f.).

Die nach Dublin und Rio de Janeiro einsetzenden internationalen Expansionsbestrebungen von Wasserkonzernen und ihre gewaltigen Profiterwartungen zeigen, dass Wasserknappheit und Wasserprivatisierung eines der lukrativsten Geschäftsfelder moderner Industrie geschaffen haben (Dobner 2006: 150).

### ***UN-Millenniumsgipfel in New York 2000***

Im Jahr 2000 verabschiedeten 189 Länder die Millenniumserklärung. Zur Umsetzung dieser Erklärung wurde eine Liste mit acht konkreten Zielen, den Millenniumszielen, abgeleitet. Diese Ziele - unter anderem die Halbierung der weltweiten Armut, die Eindämmung von HIV/AIDS aber auch des Anteils der Weltbevölkerung ohne Zugang zu sauberem Trinkwasser – wollen die Staaten bis zum Jahr 2015 erreichen. Die Überwachung der Umsetzung der Ziele erfolgt durch die Vereinten Nationen. Wobei die einzelnen Regierungen jährlich Reporte über die Zielerreichung einreichen. An konkreten Indikatoren zur Überwachung wird allerdings noch gearbeitet (White & Black 2004: 6). Die Millenniumsziele wurden zur wesentlichen Zielvorgabe und zum wegweisenden Maßstab für die internationale Entwicklungszusammenarbeit. Mittlerweile richten nicht nur Regierungen sondern auch Hilfsorganisationen und Organisationen der Zivilgesellschaft ihre Arbeit an den Millenniumszielen aus. Die Umsetzung und die Abstimmung der konkreten Maßnahmen gestalten sich in den Entwicklungsländern, aber auch in den Industrieländern oft sehr schwierig, besonders aufgrund der vagen Formulierungen (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2010b: 61; White & Black 2004: 8). Mit der Implementierung der Millenniumsziele wird verbunden:

- die konkrete Definition der Zielvorgaben für die Politik in Bezug auf die Ergebnisse,
- die klare Zurechenbarkeit verschiedener Tätigkeiten,
- der Rahmen für Fördermaßnahmen,
- eine Vergleichsmöglichkeit für die bisherigen Leistungen,
- der Sinn für gemeinsame und abgestimmte Ziele (ebd.: 12).

Zwei Jahre später werden auf dem UN-Weltgipfel der nachhaltigen Entwicklung in Johannesburg die Millenniumsziele bekräftigt. Das 7. Millenniumsziel, was den Zugang zu sauberem Trinkwasser einschließt, wird erweitert um die Bestrebung, den Bevölkerungsanteil, der keinen Zugang zu sanitären Einrichtungen hat, bis 2015 ebenfalls zu halbieren.

Diese UN-Resolution hat, wie andere UN-Prinzipien, keinen rechtlichen Status. Um eine Rechtsgrundlage zu schaffen, müssen die nationalen Regierungen für die Ziele einen adäquaten rechtlichen Rahmen, im Sinne eines *Rights-based Approach*, schaffen. (ebd.: 14).

### 3.2. Wasser zwischen Menschenrecht und Privatisierung

Die Rolle des Staates geht in den Debatten um eine adäquate Wasserversorgung zunehmend zurück, während die von privaten Unternehmen betont wird. Die Zuordnung von Wasser in die Kategorien privates und wirtschaftliches Gut sind weltweit sehr unscharf. Mit der Konferenz von Dublin wurde Wasser als ökonomisches Gut eingeordnet. Als Wirtschaftsgut ist Wasser eine Ware, käuflich und verkäuflich, es ist Gegenstand privater Besitzansprüche, die sich auf die Ressource selbst und die hiermit verbundenen Dienstleistungen beziehen können. Die UN, verschiedene NROs und auch im 7. Millenniumsziels wird Wasser als Gemeingut erachtet. Politisch manifestiert sich die soziale Dimension, die des Gemeinguts, während des Prozesses zur Anerkennung des Menschenrechtes auf Wasser. Als soziales Gut gehört Wasser niemandem bzw. allen und die Nutzung erfolgt im Einklang mit sozialer und ökologischer Verantwortung (Laskowski 2010: 32 f.). Der fokussierte Konflikt spannt sich zwischen der Klassifizierung als Wirtschaftsgut sowie Privatisierungsbestrebungen und den Fragen nach Zugangs- und Verteilungsgerechtigkeit, die durch das Menschenrecht auf Wasser vertreten werden. Diese Spannungen zwischen beiden Ansätzen tragen sich meist auf Makro-Politebene aus – schließlich erschwert sich damit die spezifische Implikation in der Alltagspolitik, also auf der nationalstaatlichen Mikroebene (Morgan 2011: 5). Im Folgenden sollen beide Seiten aufgezeigt werden. Ebenso soll veranschaulicht werden, was die Umsetzung des Menschenrechtes auf nationalstaatlicher Ebene bedeutet.

#### 3.2.1. Privatisierung und Kommerzialisierung

In der internationalen Wasserpolitik wird von den Hauptakteuren IWF, Weltbank und einflussreichen Privatunternehmen Wasser primär als Wirtschaftsgut deklariert. Der Hintergrund dafür sind vor allem die Strukturanpassungsprogramme der 1980er und 1990er Jahre, die u.a. eine Öffnung und Kommerzialisierung des Wassermarktes forderten. Die Programme der Weltbank und des IWF erlegen den „begünstigten“ Staaten harte Verbindlichkeiten auf (Gronemeyer 2008: 174). Besonders die Weltbank sah die Lösungen in vorgestellten Konferenzen vor allem in einer ökonomischen Perspektive, bei der Wasser klar einen wirtschaftlichen Wert hat (Shiva 2003: 129 f.). Um Anreize für die Investitionen in die Trinkwasserversorgung in Entwicklungs- und Schwellenländern zu schaffen, setzt sich die Weltbank vehement für die Anerkennung von Wasser als Wirtschaftsgut ein. Mit dem Ziel eine effiziente, sparsame und gerechte Wassernutzung zu begünstigen. Die Vergabe der Strukturanpassungskredite der Weltbank wurde an den Transfer von Infrastrukturen zu privaten Betreibern gekoppelt. Die internationale Entwicklungsbank betont in ihren Strategiepapieren regelmäßig, dass Deregulierungen und Privatisierungen der beste Weg seien, um armen Menschen einen Zugang zu wichtigen Infrastrukturen wie Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zu garantieren (The World Bank Group 2002:

8). So war auch der Druck der Entwicklungspartner<sup>3</sup> in den meisten Ländern Ostafrikas ein signifikanter Faktor bei der Initiierung der Reformprozesse in Richtung Regulierung, Kommerzialisierung und Beteiligung des Privatsektors (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ) 2008: 12). Bei vielen Regierungen und bei internationalen Entwicklungsorganisationen wie der Weltbank ist der öffentliche Sektor mit Eigenschaften wie korrupt, schwerfällig, verschwenderisch und letztlich schwer finanzierbar behaftet, hingegen wird der Privatsektor im Licht von Effizienz, Rentabilität, Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und Innovation gesehen (Petrella 2000: 99 f.). Banken und Finanzinstitutionen vergeben Kredite lieber an Versorgungsunternehmen mit privater Beteiligung. Sicherlich kann diese Beschreibung für viele staatliche und kommunale Versorgungsunternehmen insbesondere in den Ländern des Südens gelten. Aber der schwache öffentliche Sektor ist vor allem in Lateinamerika und Afrika meist auf die Schuldenkrisen, das Demokratiedefizit und die gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsprobleme zurückzuführen, die gerade die 1980er Jahre zu einem verlorenen Jahrzehnt machen (Goldberg 2008: 148 ff.). Für öffentliche Unternehmen, insbesondere in den Entwicklungsländern, geht damit eine wichtige, ja oft entscheidende Finanzierungsquelle verloren. Denn sie sind vielfach auf diese günstigen Kredite angewiesen, da sie anders als private Großkonzerne keinen Zugang zum kommerziellen Kapitalmarkt haben. Generell kann gesagt werden, dass eine Versorgung ohne den öffentlichen Sektor undenkbar ist. Dies gilt gerade für die Versorgung der ärmsten, wenig zahlungskräftigen Bevölkerungsgruppen ländlicher Gebiete aber auch informeller städtischer Siedlungen.

Als entscheidendes Argument für den Einbezug privater Unternehmen gilt immer wieder der hohe Kostenaufwand für die Infrastruktur, der vor allem von den finanzschwachen Entwicklungsländern, Schwellenländern und Transformationsstaaten schwer getragen werden kann. In der aktuellen Debatte wird mittlerweile von einem Fehlschlag der wirtschaftlichen Privatisierungsstrategien nach bisheriger Negativbilanz gesprochen (u.a. Dobner 2010). Als verneinende Ergebnisse sind Preissteigerung, zum Teil einschneidende Folgen bei der Verfügbarkeit von Wasser, der Verlust zivilgesellschaftlicher Partizipationsmöglichkeiten oder auch die mangelnde Versorgung sozialschwacher Bevölkerungsteile zu verzeichnen. Die meisten Unternehmen unterlagen zu wenig staatlicher Regulation und mangelnder Rechenschaftspflicht (Laskowski 2010: 56 ff.). Aus diesen Gründen ist seit 2000 ein Rückgang der Beteiligung der internationalen privaten Anbieter im Wassersektor zu verzeichnen. Weltweit wurden in den letzten Jahren ein Großteil der Verträge mit privaten Unternehmen rückwirkend gekündigt, beispielsweise in Manila, Atlanta, Tansania, Mali und Südafrika. Oftmals ging die Rücknahme geschlossener Verträge gar nicht nur auf die fehlende Profitträchtigkeit zurück, sondern hauptsächlich auf die Proteste der Bevölkerung (Hachfeld 2009: 88 f.).

---

<sup>3</sup>Entwicklungspartner sind sowohl Partnerregierungen als auch internationale Organisationen. Die Entwicklungspartner Ugandas werden im Kapitel 7.1.3 vorgestellt.

Obwohl die meisten der bisherigen Privatisierungsversuche gescheitert sind, ist ein Ende dieser Ära nicht in Sicht. Von der vollen Privatisierung von Ressourcen und der alleinigen Verantwortung eines Unternehmens für die Wasserver- und Abwasserentsorgung ohne ausreichende Regulation wird sich zwar eher abgewandt, aber die verschiedenen Formen von mehr oder wenig stark ausgeprägten Privatsektorbeteiligungen (auch durch lokale Unternehmen), besonders im Bereich Servicebereitstellung, finden weltweit zunehmend Anklang. Liberalisierungsbestrebungen im Wassersektor sind weiterhin ein aktuelles, sehr facettenreiches Thema. Der Regulierung durch den Staat und der Partizipation der Bevölkerung müssen in diesem Zusammenhang besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

### 3.2.2. Das Menschenrecht auf Wasser und dessen Umsetzung

Menschenrechte sind ein Schlüsselinstrument eines jeden Einzelnen, die eigenen Rechte gegenüber dem Staat und indirekt auch gegenüber anderen Gruppen oder Individuen durchzusetzen. Von UN-Menschenrechts- sowie Umweltinstitutionen und zahlreichen zivilgesellschaftlichen Akteuren wird ein normatives Konzept verfolgt, bei dem das Menschenrecht auf Wasser und ökologisch-nachhaltiger Schutz der natürlichen Wasserressourcen im Mittelpunkt stehen. Die Kooperation mit privaten Unternehmen wird bei diesem Ansatz nicht vollständig ausgeschlossen, ist aber auch nicht prioritär gegenüber lokalen beziehungsweise kommunalen Alternativen.

Der Ausgangspunkt für das Menschenrecht auf Wasser ist die erste UN-Weltkonferenz 1977 in Mar del Plata. Hier erfolgte die erstmalige Bekennung der Staatengemeinschaft zu einem Menschenrecht auf Wasser. Vor dem Hintergrund der globalen Wasserkrise leitete der UN-Sozialausschuss in Anknüpfung an das Recht auf Leben und menschliche Würde Ende 2002 das Menschenrecht auf Wasser ab. Der Meilenstein dafür war das *General Comment No. 15*<sup>4</sup> von 2002, was sich aus den Artikeln 11 und 12 des Sozialpaktes<sup>5</sup> herleitet. Auf Grundlage von *Comment No. 15* lassen sich konkrete Rechtspflichten für die internationale Staatengemeinschaft formulieren. Grundlegend hat dadurch jeder eine Berechtigung auf genügend, sauberes, zugängliches und erschwingliches Wasser für den persönlichen bzw. häuslichen Gebrauch (Dubreuil 2006: 8). Außerdem wird herausgestellt, dass Wasser eine essentielle Voraussetzung für weitere soziale Menschenrechte darstellt. Formal-rechtliche Verbindlichkeiten werden allerdings nicht formuliert, das Recht fällt in den Bereich *Soft-Law*. Obwohl das *General Comment No. 15* als ein Durchbruch zu

---

<sup>4</sup> Materiell gewährt das im *General Comment No. 15* erwähnte Recht allen Personen einen Anspruch auf eine genügende, sichere, qualitativ einwandfreie, zugängliche und nicht-diskriminierende Versorgung mit Wasser zum persönlichen Gebrauch. Dem Staat kommen dadurch drei Pflichten zu: Unterlassungs-, Schutz- und Leistungspflicht (UN 2003).

<sup>5</sup> Der explizite Bezug zum Recht auf Wasser findet sich im Sozialpakt („Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte“) und darin im „Recht auf einen angemessenen Lebensstandard, einschließlich angemessener Nahrung“ (Art. 11) und im „Recht auf den besten Gesundheitszustand“ (Art. 12).

erachten ist und die Grundlage für den heutigen Diskurs stellt, wird allerdings immer wieder kritisiert, dass sich daraus keine konkreten Handlungsanweisungen ableiten lassen (Laskowski 2010: 146 f.).

Insbesondere durch die Konferenz von Dublin 1992 und die beiden UN-Weltgipfel 1992 in Rio de Janeiro sowie 2000 in New York ist das Menschenrecht auf Wasser in das Rechtsbewusstsein der Weltgemeinschaft gerückt. Durch die Konferenzen wurden richtungsweisende Prinzipien und Richtlinien für die Wasserversorgung und das -management auf internationaler als auch nationalstaatlicher Ebene festgelegt.

Am 28. Juli 2010 wurde das Menschenrecht auf Wasser von der UN Generalversammlung anerkannt. Ein Großteil der Mitgliedsstaaten stimmte der Resolution zu. In den Zeiten zunehmender Privatisierung im Wassersektor und von stagnierendem Budget für die Entwicklungszusammenarbeit ist es nicht verwunderlich, dass sich vor allem Industriestaaten der Stimme enthielten, so auch die USA. Auch schon der Sozialpakt, der die Grundlage für das Menschenrecht auf Wasser darstellt, wurde von vielen reichen Ländern 1999 nicht ratifiziert. Der Hauptgrund dafür sind die daraus hervorgehenden Pflichten, vor allem im Bereich der finanziellen Unterstützung (Pogge 2007: 99). Das Menschenrecht auf Wasser setzt gegenüber den zunehmend an Einfluss gewinnenden Wassernetzwerken, *World Water Council* und *Global Water Partnership*, von Seiten der UN klar ein Zeichen (Bleisch & Kreide 2007: 167). Völkerrechtlich hat das Menschenrecht auf Wasser jedoch keine Bindungskraft, ihm kommt mehr politische als rechtliche Bedeutung zu. Der Anspruch auf sauberes Wasser ist völkerrechtlich also nicht verbindlich, was bedeutet, dass es in den Unterzeichnerstaaten nicht eingeklagt werden kann (Dobner 2010, Laskowski 2010, Neue Züricher Zeitung 2010). Durch den hohen symbolischen Wert wird dem Menschenrecht auf Wasser aber durchaus ein Einfluss auf die Politik in den jeweiligen Staaten zugeschrieben. Die Generalversammlung der Vereinten Nationen bekräftigt damit das 7. Millenniumsziel. In Bezug auf die rechtliche Lage gibt es durch die Ratifizierung also nur geringfügige Änderungen. Ausschlaggebend ist letztlich die erfolgreiche Institutionalisierung des Rechts auf Wasser auf nationaler Ebene.

Generell werden die sozialen Menschenrechte am häufigsten verletzt. Lange Zeit wurde und zum Teil auch heute noch wird der Anspruch auf die sozialen Menschenrechte hinter die staatliche Erfüllung der Rechte des Zivilpaktes gestellt (Muhwezi Mpanga 2007: 4). Die vorläufige Verletzung bürgerlicher und politischer Menschenrechte folgt daraus. Menschen, die von mangelnder Umsetzung sozialer Menschenrechte betroffen sind, beispielsweise keinen Zugang zu ausreichend Nahrung, Trinkwasser oder Schulbildung haben, sind meist die sowieso schon Benachteiligten der Gesellschaft. Sehr arme Menschen, denen nur wenig Schulbildung zu Teil geworden ist und die jeden Tag hart für das Überleben ihrer Familie kämpfen müssen, sind sich meist kaum über ihre Rech-

te bewusst und klagen diese seltener ein. Gleichzeitig haben Regierende einen geringeren Anreiz sich um deren Interessen zu kümmern, als um die der Bevölkerungsgruppen, die eher zu Gegenleistungen im Stande sind (Pogge 2007: 97). An dieser Stelle soll exemplarisch schon einmal das Zitat eines Managers des staatlichen Wasserversorgers in Uganda angeführt werden: „Arme sind schlechte Kunden – also eigentlich gar keine Kunden.“ (Interview Jungiera 2011).

### ***Die Umsetzung sozialer Menschenrechte***

Für die Implementierung von Menschenrechten in die nationalstaatliche politische Rahmensetzung wird von vielen internationalen Organisationen und der Entwicklungszusammenarbeit der *Human rights-based Approach* verfolgt (Filmer-Wilson 2005: 213 f.). Durch die Ratifizierung des Menschenrechtes steht der Staat in der Pflicht, die damit einhergehenden und normativen Prinzipien zu erfüllen. Detailliert wird darauf im Kapitel 6.2.1 „Umsetzung des Menschenrechts auf Wasser: der *Human rights-based Approach*“ eingegangen. Die Interpretationsvorgabe des Menschenrechts ist für den Staat unverbindlich. Eine große autoritative Kraft kommt ihr jedoch zu (Kreide & Krennerich 2010: 164).

Angesichts der Zielsetzungen und Festschreibungen im Menschenrecht auf Wasser und im 7. Millenniumsziel zeigt sich die Notwendigkeit kapitalintensiver Infrastrukturmaßnahmen. Dies spricht häufig für einen Einbezug privater Akteure. Erst einmal ist UN-Interpretationen zufolge kein prinzipielles Verbot der Beteiligung privater Akteure abzuleiten (ebd. 168). Der Staat hat seine Schutzpflichten beim Aktivwerden von privaten Unternehmen zu wahren. Das heißt, die privaten Anbieter stehen in der Pflicht sich an die rechtlichen Rahmenbedingungen, die durch den Staat gesetzt wurden, zu halten. Problematisch ist allerdings, dass diese Regeln in den Entwicklungsländern oft fehlen oder unzureichend ausgestaltet sind. Auch völkerrechtliche Verpflichtungen für Unternehmen im Rahmen der Menschenrechte müssten diesbezüglich ausgestaltet werden (ebd. 169). Die menschenrechtspolitischen Vorgaben gilt es ebenso von den Unternehmen einzuhalten: betreffend der Versorgungsreichweite, der Preisgestaltung und der Qualität. Wichtig sind außerdem entsprechende Beteiligungs-, Kontroll- und Beschwerdemechanismen für die Nutzer (Dubreuil 2006: 8). Beispiele aus Argentinien, Kolumbien oder auch Südafrika haben die Rechte der Bürger gegenüber privaten Anbietern bekräftigt und die Wasserversorgung wurde zurück in Staatshand gebracht.

Immer wieder wird der Einbezug privater Akteure in die Wasserversorgung durch Privatsektorbeteiligung verfolgt. Um sowohl die staatliche Verantwortung, als auch die finanziellen Vorteile durch private Unternehmen nutzen zu können wird beides kombiniert. Der Staat subventioniert dabei die Unternehmen oder setzt andere, jedoch meist finanzielle, Anreize. Die Kontrolle über die Versorgung und die Infrastruktur bleibt allerdings in Staatshand. Die Gemeinsamkeit der verschiedenen Formen der Privatsektorbeteiligung ist es, die Nachteile

einer vollständigen Privatisierung einzudämmen, sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen eine adäquate Versorgung zu ermöglichen und die Hürde der Finanzierung von Seiten des Staates zu bewältigen (Bourquain 2008: 9). Häufig vergibt der Staat die Verträge für die privaten Wasserversorger allerdings nur für Perioden von drei bis fünf Jahren. Ein Problem dieser kurzen Vertragsdauern ist, dass die Unternehmen keine langfristigen Investitionen in das Versorgungsnetz tätigen und an Reparaturen sparen. Die Kosten summieren sich und fallen letztlich doch wieder auf den Verbraucher zurück. Bei dem Konzept der Privatsektorbeteiligung gilt es, insbesondere bei der vertraglichen Ausgestaltung, noch geeignetere Regelungen zu finden.

In Zeiten der Globalisierung, in denen transnationale Wirtschaftsunternehmen sich sowohl der Kontrolle nationaler Staaten entziehen, beziehungsweise das Machtpotential mancher Regierung übersteigen, wird auch die Notwendigkeit der Bindung dieser Unternehmen an die Menschenrechte zunehmend deutlich. Amnesty International hat ausgehend von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte eine Dialogvorlage für internationale Unternehmen vorgelegt. Der Vorschlag zielt auf die Praxis der Selbstverpflichtung der Unternehmen und die Überprüfung durch unternehmensunabhängige Stellen ab. Auch gibt es die Idee eines „Globalen Paktes“ zwischen den Vereinten Nationen und Wirtschaftsunternehmen, wobei Unternehmen Prinzipien des Menschenrechtsschutzes freiwillig in ihre Unternehmenspolitik aufnehmen sollen. Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen haben eine größere Reichweite (Fritzsche 2009: 152). Aber auch diese Leitsätze beruhen auf der Freiwilligkeit der Unternehmen und haben keinen rechtlich zwingenden Charakter. Trotz dieser und ähnlicher Vorschläge ist und bleibt die menschenrechtliche Bindung der Wirtschaft eine dringende Herausforderung.

### ***Überwachung und Durchsetzung sozialer Menschenrechte***

Zivil- und Sozialpakt haben den Rang internationaler Abkommen, d.h. sie sind bindende Rechtsakte. Mit der Unterzeichnung verpflichten sich die einzelnen Staaten zur Einhaltung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen. Die einzelnen Garantien sind bei den Rechten des Sozialpaktes von den Vertragsstaaten nicht sofort in vollem Umfang zu erfüllen. Sie unterliegen einer progressiven Implementierungspflicht, d.h. die einzelnen Staaten müssen schrittweise, gegebenenfalls auch durch Unterstützung internationaler Hilfe und Zusammenarbeit, Maßnahmen zur Verwirklichung ergreifen. Es erfolgt eine periodische Berichterlegung (meist alle fünf Jahre). In den Berichten werden die getroffenen Maßnahmen, erzielten Fortschritte und Schwierigkeiten aufgeführt. Parallel zum Staat selbst können auch NROs Berichte einreichen, die von den Ausschüssen meist berücksichtigt werden. Das Resultat sind die Veröffentlichungen der jeweiligen Ausschüsse, eine Reihe abschließender Beobachtungen und Empfehlungen an die jeweilige Regierung.

Es handelt sich beim Sozialpakt um einen sehr weichen Sanktionsmechanismus, dennoch hat er schon in einigen Fällen Wirkung erwiesen. Im Unterschied zum Zivilpakt besteht keine Möglichkeit der Staaten- noch der Individualbeschwerde beim Genfer Menschenrechtsausschuss. Zusammenfassend kann herausgestellt werden, dass von den jeweiligen Staaten lediglich die Bemühung zur Erreichung der festgelegten Ziele zu unternehmen sind. Aufgrund der fehlenden Beschwerdemöglichkeit werden die sozialen Menschenrechte auch als unvollendete Menschenrechte eingestuft (Fritzsche 2009: 96). Es handelt es sich um kein einklagbares Recht, solange es nicht explizit in die nationale Verfassung aufgenommen wurde und stellt vorher nur eine moralische Grundlage dar.

***Exkurs: Die Unvereinbarkeit der Menschenrechte mit dem global kapitalistischen Wirtschaftssystem***

Ein Kernproblem bei der Umsetzung der sozialen Menschenrechte ist das sich immer weiter global ausbreitende kapitalistische Wirtschaftssystem. Dadurch werden nationale Politik und Wirtschaft immer weiter entkoppelt. Das Fehlen von Regulierungsinstanzen, die fehlenden globalen Kontroll- und Sanktionsmechanismen für einzelne Nationalstaaten aber auch große Wirtschaftsunternehmen führen teilweise zu mangelnder bis hin zu keiner Umsetzung der Menschenrechte. Für viele Unternehmen besteht in einigen Entwicklungs- und Schwellenländern durch die Abwesenheit demokratischer Strukturen ein wirtschaftlicher Standortvorteil.

Auch wenn auf juridischer Ebene der Staat in der Pflicht steht, stellt sich natürlich die Frage, wer dafür Sorge zu tragen hat, wenn der Staat nicht befähigt ist, beispielsweise durch Verschuldung. In den Debatten findet sich oft die Meinung, dass es generell wichtig wäre, innerhalb der internationalen Gemeinschaft geeignete institutionelle Strukturen zu schaffen, insbesondere bei der Gestaltung der *Bretton-Woods*-Organisationen sowie der Kredit- und Ressourcenprivilegien. Thomas Pogge behauptet in diesem Zusammenhang, dass die gegenwärtigen nationalen institutionellen Strukturen vieler Entwicklungsländer als kollektive Menschenrechtsverletzungen zu verstehen sind (Bleisch & Schaber 2007: 27). Die WTO-Verträge, der IWF, die Weltbank, die G8 und die OECD setzen und halten die Regeln der heutigen Weltwirtschaft aufrecht. Für die Entwicklungsländer gestalten sich unter den WTO-Regeln keine fairen Handlungsmöglichkeiten. Beispielsweise ist es extrem kostspielig den Beitritt zur WTO abzulehnen, wiederum gestaltet sich aber auch der Zugang zu den Märkten sehr teuer (Pogge 2007: 117). Diese Zwangslage ist auf die institutionellen Regeln, die durch die reichen Industrieländer aufgezwungen werden, zurückzuführen, was wiederum die Menschen ärmerer Länder systematisch daran hindert ihre Bürgerrechte einzufordern. Vor allem die Ausgestaltung des internationalen Handels aber auch des Kredit- und Investitionswesens setzen dem nachhaltigen Rückgang der Armut und der Verschuldung in den Entwick-

lungsländern Grenzen. Daraus ergibt sich die Konsequenz, dass die Armen der Welt in Zeiten des globalen Wirtschaftswachstums weder gleichberechtigt sind, noch Vorteile ziehen können. Zusammenfassend kann nach Pogges Ansicht eine vollständige Erfüllung des Anspruchs der Menschenrechte unter den derzeitigen Bedingungen nicht ermöglicht werden, dazu müssten die reichen Länder eine aktive Rolle zur Vorbeugung von schwerer Armut übernehmen und dadurch die ärmeren Menschen schützen.<sup>6</sup>

## 4. Zwischenfazit

Nach fast vier Jahrzehnten globaler Wasserpolitik mit zentralen UN-Konferenzen zu den Themen Umwelt und Wasser, aber auch den Weltwasserforen und facettenreichen öffentlichen Debatten zeichnet sich immer noch ein Trilemma zwischen ökologischer Nachhaltigkeit, ökonomischer Wirtschaftlichkeit und sozialer Verantwortung ab. Die vielen Strategien, Papiere, Diskussionen – schlichtweg der große Aufwand – lassen bei der Betrachtung der harten Fakten und der gelebten Praxis in vielen Entwicklungsländern nur ein ernüchterndes Ergebnis erkennen. Sicherlich ist zum Thema Wasser mit all den dazugehörigen Thematiken ein weitreichendes Problembewusstsein und Handlungsbereitschaft entstanden, aber insgesamt kann von einer Negativbilanz gesprochen werden. Es gibt fast unverändert hohe Zahlen der Unterversorgung – auf globaler Ebene ist weder die Quantität noch die Qualität von Wasser ausreichend, um einen Großteil der Bevölkerung adäquat zu versorgen. Die Entwicklung der globalen Wasserpolitik zeichnet sich kaum durch Erfolge in der Problembewältigung aus. Allerdings kann eine relevante institutionelle und politische Richtungsänderung seit 1972 wahrgenommen werden.

Die Rolle des Staates als Wasserversorger ist klar zurückgegangen, während sich die des Marktes besonders seit den 1990er Jahren zunehmend verstärkt hat. 1992 wurde Wasser offiziell als Wirtschaftsgut klassifiziert und seit Mitte der 1990er wird die Wasserpolitik dominiert von dem Streit um die Privatisierung der Wasserdienstleistungen und der Ressourcen. Es hat sich ein Politikmodell internationaler Kooperation aus souveränen Staaten, Wirtschaftsunternehmen, NROs und der Weltbank durch die Entwicklung strategischer Partnerschaften herausgebildet und zu einer Verlagerung der Verantwortung aus der UN geführt. Seit dem Beginn der globalen Wasserpolitik hat sich der Fokus von den ökologischen Fragen in Richtung Versorgungsfragen verschoben.

Der Paradigmenwechsel in der globalen Wasserpolitik wird maßgebend durch die Internationale Konferenz zu Wasser und Umwelt in Dublin von 1992 beeinflusst. Wasser wird klar als wirtschaftliches Gut klassifiziert und die soziale Dimension tritt hinter die ökonomische. Zentrale und einflussreiche Prinzipien der

<sup>6</sup> Pogges Ausführungen zu realisierbaren Alternativen zur gegenwärtigen Weltordnung überschreiten allerdings den thematischen Rahmen dieser Arbeit (u.a. in Pogge 2007).

Konferenz sind: Dezentralisierung, Beteiligung des Privatsektors und Verfolgung eines partizipatorischen Ansatzes (zum Einbezug der Nutzer als Entscheidungsträger auf allen Ebenen). Die Ergebnisse von Dublin fließen in die UN-Konferenz zu Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 ein. Die Agenda 21 ist dabei ein zentrales Ergebnis erachtet werden. In ihr finden sich Handlungsanweisungen zur ökonomischen und ökologischen Entwicklung, insbesondere zum integrierten Wassermanagement.

Als ein zentrales Ergebnis der globalen Wasserpolitik muss das Menschenrecht auf Wasser hervorgehoben werden – von seiner Erwähnung bei der Konferenz von Mar del Plata 1977 bis hin zur vollständigen Anerkennung im Juli 2010. Die Eigenschaften des Gemeingutes Wasser werden mit dem Menschenrecht betont, wobei eine Beteiligung des Privatsektors unter gleichzeitiger Berücksichtigung der staatlichen Pflichten nicht ausgeschlossen wird. Wie bei den meisten Prinzipien und Strategien, die aus der bisherigen globalen Wasserpolitik hervorgegangen sind, handelt es sich auch bei dem Menschenrecht auf Wasser um ein sehr vielversprechendes Instrument. Doch zwischen dem globalen Politikfeld als Makroebene und der nationalstaatlichen Politikumsetzung als Mikroebene klafft eine große Lücke. Bei den von der UN gesetzten Grundsätzen handelt es sich um maßgebende Vorgaben für die nationale Politik: das Recht aller auf Trinkwasser, die Partizipation der Bevölkerung bei Entscheidungsprozessen, die Entwicklung eines ordnungsrechtlichen Rahmens und auch die Anwendung integrierter Ansätze zur Bewirtschaftung der Wasserressourcen. Aber Handlungsanleitungen zur Ausgestaltung der Implementierung, tatsächliche Zielsetzungen, Maßnahmen, Kontroll- und Sanktionsmechanismen gibt es von globaler Seite nicht (Brauch 1996: 317 f.). Durch die Ratifizierung der Deklarationen der Konferenzen und der Menschenrechte ist der Staat vor allem in der Pflicht, diese in die nationale Politik aufzunehmen. Die letztliche Politikausgestaltung liegt in seiner Hand, somit auch die Entscheidung über eine mögliche Beteiligung des Privatsektors. Dennoch stellt sich die Frage, wer nach der Aufnahme der UN-Prinzipien in die nationale Politik die weitere Ausgestaltung politischer Strategien überprüft. An dieser Stelle wird sich für die Zivilgesellschaft und deren Partizipation stark gemacht, doch wer garantiert oder prüft das? Außerdem bleibt schließlich offen, wer die Vertreter der globalen Zivilgesellschaft sind - globale Interessennetzwerke und die *Think Tanks* der Privatwirtschaft und Weltbank? Im Sinne des bereits angeführten Denkers zu Gerechtigkeitsfragen Pogge, kann an dieser Stelle die Frage aufgeworfen werden, ob es nicht insgesamt das global kapitalistische Wirtschaftssystem ist, was einer Umsetzung der Menschenrechte generell im Wege steht? Das sind Fragen die über diese Arbeit hinausgehen – insbesondere im Hinblick auf die generelle Verwirklichung der Menschenrechte. Da sich diese Arbeit jedoch mit der Umsetzung von globalen Prinzipien und Strategien auf nationaler Ebene befasst, sollte dieser generelle Kritikpunkt nicht unerwähnt bleiben.

Bevor nun der eigentliche Hauptteil der Arbeit folgt – die ugandische Wasserpolitik und die daraus resultierende Versorgungslage vor Ort – kann herausgestellt werden, dass mit dem Hintergrund der globalen Wasserpolitik ein sehr weitgefächertes aber unkonkreter Rahmen vorgegeben ist. Auch wurde schon erörtert, dass global ein Paradigmenwechsel von der staatlichen Verantwortung hin zum verstärkten Einbezug des Privatsektors stattgefunden hat. In dieser Hinsicht ist die Frage: Welchen Weg geht Uganda und kann dadurch die Versorgung aller sowie die Umsetzung des Rechts auf Wasser erzielt werden? Im folgenden Teil des Papers wird nun die 2. Forschungshypothese untersucht.

Die spezifischen Fragen, die sich für den folgenden Teil stellen, sind:

- Wie gestaltet sich der politische Rahmen für den Wassersektor vor dem Hintergrund der globalen Wasserpolitik?
- Kann eine angemessene Versorgung aller, insbesondere marginalisierter Bevölkerungsgruppen, mit den derzeitigen Strategien ermöglicht werden? Erfolgt eine umfassende Umsetzung des Menschenrechts auf Wasser?

## 5. Uganda: Fakten und turbulente Geschichte

Die Perle Afrikas, wie Uganda einst von Winston Churchill genannt wurde, ist im östlichen Zentrum Afrikas und unmittelbar am Äquator, im saftigen Nilbecken, gelegen. Im Süden liegt das Ufer des Viktoriasees und im Landesinneren sind einige Seen zu finden. Uganda ist im Vergleich zu anderen Ländern, die mit Problemen der Wasserversorgung zu kämpfen haben, ein sehr wasserreiches Land. Etwa ein Sechstel des Landes besteht aus Seen, Flüssen und Sumpfland (Barungi 2003: 11). Bedingt durch die vielen Wasservorkommen aber auch zwei intensive Regenzeiten ist Uganda sehr fruchtbar – der Agrarsektor stellt auch heute noch einen der größten Wirtschaftssektoren dar, wenn gleich mehr als die Hälfte der Anbauflächen für Subsistenzzwecke genutzt werden. Die wachsenden Sektoren Industrie und Dienstleistungen gewinnen zunehmend an Bedeutung. Ab 2013 soll in Westuganda, im Albertsee, Öl gefördert werden, wovon sich die Regierung hohe Einnahmen erhofft (LIPortal 2011).

Eine turbulente politische Vergangenheit prägt seit der Unabhängigkeit von Großbritannien 1962 das Land. Charakteristisch sind für die postkoloniale Zeit diktatorische Herrschaften, Bürgerkriege, militärische Eingriffe, Putsche und unzählige Menschenrechtsverletzungen - insgesamt gab es acht Regierungswechsel, fünf davon waren gewaltvoll und gegen das herrschende Verfassungsrecht (Golooba-Mutebi 2008: 1). Die Grundlagen und Ursachen dafür finden sich bereits in der Kolonialzeit. Die Kolonialisierung Ugandas begann 1894 im Süden, im Königreich Buganda. Im Vergleich zu anderen Regionen des Landes (bestehend aus weiteren Königreichen und Stämmen) genoss Buganda größere Autonomie als andere Regionen. Dort fand sich die höchste Konzentra-

tion ökonomischer Aktivität und somit auch beachtlicher Wohlstand. Die frühere Einführung des Christentums, die den Zugang zu westlicher Bildung ebnete, war eine wichtige Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung sowie eine ausgeprägte soziale Infrastruktur mit Schulen, Krankenhäusern und der damals einzigen Universität Ostafrikas. Mit der sich entwickelnden Dominanz Bugandas wurde die Grundlage für Stammesrivalisierungen gelegt. Durch die koloniale Regierung wurden einzelnen Landesteilen verschiedene Zuständigkeiten zugeordnet: während in Buganda die Wirtschaft und der Handel florierten, waren der Osten, Norden und Westen vorwiegend in der Agrarwirtschaft mit Subsistenzbezug tätig. Die Rekrutierung für das Militär erfolgte bewusst aus dem Norden, da diese Stämme traditionell als die kriegerischsten erachtet wurden. Diese Muster schliffen sich ein, begünstigten die ethnische Zersplitterung und setzten sich in der postkolonialen Zeit fort (Golooba-Mutebi 2008: 2).

Vier Jahre nach der Unabhängigkeit riss der damalige Premierminister Milton Obote die Macht an sich und der König floh ins Exil. Mit der Machtübernahme begann ein Herrschaftssystem der Diktaturen, das insgesamt 20 Jahre andauerte. Obote richtete sich vor allem gegen die Vormachtstellung der Baganda<sup>7</sup> – zu diesem Zweck bediente er sich militärischer Interventionen bis hin zu kaltblütigen Morden. Während dieser Zeit breitete sich Misswirtschaft und Armut aus. Eine Ära blutiger Massaker begann und fand in der Folgeregierung unter Idi Amin von 1971 bis 1979 noch größere Ausmaße. Umfangreiche Säuberungen im Militär, die Verfolgung Oppositioneller, Angehöriger anderer Volksstämme und der asiatischen Minderheit fanden unter seinem Befehl statt. Auch kam es zu kriegerischen Auseinandersetzungen mit dem Nachbarland Tansania. Vor dem Hintergrund der sich stärkenden Opposition floh Amin. Die Regierung wurde durch eine in sich zersplitterte Gruppe Oppositioneller übernommen. Bei Neuwahlen 1980 kam nochmals Obote unter massivem Verdacht des Wahlbetrugs an die Macht (ebd. 13). Wirtschaft und Wohlstand erreichten während dieser Zeit ihren Tiefstand. Der Unmut der Bevölkerung wuchs unermesslich. Eine Gruppierung Oppositioneller, das *National Resistance Movement* (kurz NRM), mit dem Führer Yoweri Museveni gewann zunehmend an Macht und Anhängern - ein Auffangbecken unzufriedener Bevölkerungsmitglieder aus verschiedensten ethnischen Gruppen. Auch Teile des Militärs sympathisierten mit der NRM. In einem Guerillakrieg 1986 ergriff der jetzige Präsident Museveni schließlich die Macht. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor war der gleichberechtigte Zugang aller zu Wohlstand und Ressourcen. Er öffnete die Regierung der ethnischen Vielfalt des Landes. Unter Museveni stabilisierte sich die Lage im Land und in den ersten Jahren seiner Regierung erfolgte ein enormer wirtschaftlicher Aufschwung – auch internationale Geber zeigten Interesse an der Entwicklung des Landes (Mbabazi & Taylor 2005: 8 ff.).

Museveni regiert in einem inoffiziellen Einparteiensystem und hat in der NRM eine Amtszeit auf Lebenszeit eingeführt. Erst im Februar 2011 wurde er, aller-

---

<sup>7</sup> Baganda: Stammesmitglieder des Königreichs Buganda.

dings mit Verdacht der Wahlfälschung, wiedergewählt. Etwa zwei Jahre nach Musevenis Amtsantritt begannen die blutigen Bürgerkriegskonflikte im Norden Ugandas, angeführt durch die *Lord's Resistance Army* (kurz LRA), die maßgeblich durch Joseph Kony beeinflusst wurde. Die LRA richtete sich explizit gegen die amtierende Regierung, u.a. mit dem Vorwurf, den Norden in seiner bisherigen Entwicklung rückständig belassen zu haben mit Begründung der Benachteiligung bestimmter Stämme. Ihre spirituelle Mission war es, die Acholi, die größte ethnische Gruppe der Region, zu "reinigen". Dabei wurden christliches Gedankengut und tradierte Überzeugungen, vor dem Ziel einen Gottesstaat zu errichten, verschmolzen (Lenhart 2009). Dazu raubte, folterte, entführte und mordete die Rebellengruppe noch bis 2006 (Sturges 2008: 7). Nach verschiedenen Friedensabkommen mit der ugandischen Regierung zog sich die LRA in die Demokratische Republik Kongo, den Süd-Sudan und die Zentralafrikanische Republik zurück. Der Norden des Landes, in dem ein wesentlich trockeneres Klima herrscht, wurde so in seiner erst schon bestehenden Rückständigkeit noch tiefer getroffen. Viele *Internally Displaced People* (IDPs) wurden während der Konflikte umgesiedelt und kehren nun nach und nach in ihre Heimat zurück. Die Infrastruktur in den betroffenen Regionen hat starke Schäden erlitten. Auch die ehemaligen Betroffenen, zum größten Teil ehemalige Kindersoldaten und Frauen, haben heute noch mit schweren psychischen und seelischen Folgen zu kämpfen.

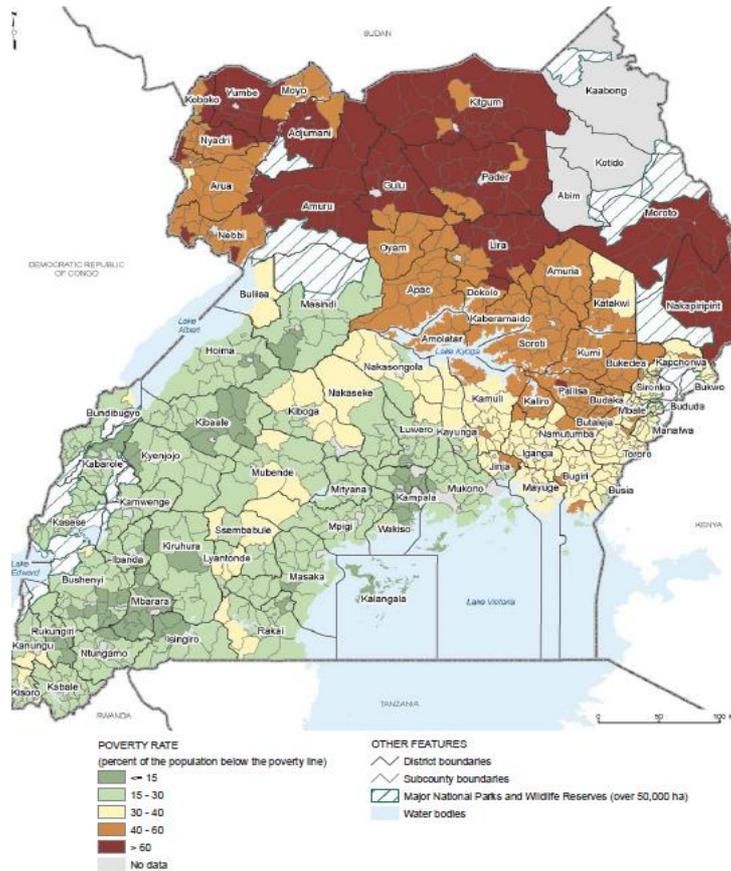
Ein zusätzlicher Faktor für Ugandas Instabilität waren auch die externen politischen und zivilen Konflikte im Sudan, in der Demokratischen Republik Kongo und in Ruanda.

Die Gründe für die Turbulenzen nach der Unabhängigkeit waren hauptsächlich bedingt durch den schwachen Staatsapparat, die ethnische Zersplitterung, die Polarisierung der Elite, die schwache Wirtschaft und die zunehmende Militarisierung der Politik (Golooba-Mutebi 2008: 22). Die einzelnen Führer in der Folgezeit bis 1986 haben die Situation jeweils nur verschlimmert.

Seit den 1990er Jahren setzt sich das Land energisch für seine ökonomische Entwicklung und Armutsbekämpfung ein. Auch war Uganda das erste Land, welches durch die Initiative für hochverschuldete arme Länder (HIPC-I-II) sowie im Rahmen des Schuldenerlassungsprogrammes der Weltbank und des IWF begünstigt wurde. 1997 wurde in diesem Zusammenhang der nationale Aktionsplan zur Armutsbekämpfung (PEAP) vorgestellt, der die Hauptgrundlage für finanzielle Unterstützung internationaler Akteure darstellt. Seit dieser Zeit konnte eine deutliche Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage erzielt werden. IWF, Weltbank und weitere Geber honorieren die entwicklungspolitischen Bemühungen Ugandas durch umfangreiche Neuzusagen um das Land bei der Armutsbekämpfung zu unterstützen. Uganda war das erste Land, welches durch die Initiative für hochverschuldete arme Länder (HIPC-I-II) 1998 sowie 2000 im Rahmen des Schuldenerlassungsprogrammes der Weltbank und

des IWF begünstigt wurde. Uganda profitiert momentan von einem umfassenden Entschuldungsprogramm (LIPortal 2011). Die Armutsrate<sup>8</sup> wurde erheblich reduziert (1992: 56%; 2006: 31% und 2010: 30 %) (NPA 2011: 14). Trotz kontinuierlichem Wirtschaftswachstums in den letzten Jahren von ca. 6% und vieler Maßnahmen gegen die Armut zählt das Land zu einem der ärmsten weltweit (Mbabazi & Taylor 2008: 8). Eine Übersicht über die landesinterne Armutsverteilung gibt Abbildung 1.

Abbildung 1: Anteil der ugandischen Bevölkerung unter der Armutsrate



Sources: International boundaries (NIMA, 1997), district administrative boundaries (UBOS, 2006b), subcounty administrative boundaries (UBOS, 2002a), water bodies (NEA, 1996; NIMA, 1997; Brakenridge et al., 2006), and rural poverty rate (UBOS and ILRI, 2008).

Quelle: World Resources Institute et al. 2009: 14

Ein umfassendes numerisches Bild über die Entwicklung eines Landes, gemessen anhand der Bildung, dem Einkommen und der Gesundheit der Bevölkerung, bietet der *Human Development Index* (kurz HDI), ein Indikator für den Wohlstand. Der HDI für 2011 in Uganda beträgt 0,446, womit Uganda den 161. Rang von 187 Ländern einnimmt (UNDP 2011: 126). Uganda liegt damit sogar knapp unter dem Durchschnitt anderer Länder Sub-Sahara-Afrikas. Das Land hat eine der höchsten Bevölkerungswachstumsraten im internationalen Vergleich: lebten 1969 noch 9,5 Millionen Menschen in Uganda, waren es Mitte

<sup>8</sup> Armutsrate: Anzahl der Menschen, die unter dem durchschnittlichen Einkommenswert der nationalen Bevölkerung liegen. Die Regierung Ugandas richtet sich dabei nach der Definition der Weltbank: Menschen gelten als „arm“, wenn sie mit weniger als 2 USD täglich auskommen müssen. Extreme Armut gilt bei weniger als 1 USD pro Tag.

2011 schon knapp 35 Millionen (NPA 2010: 18; CIA 2011). Die Gründe für das hohe Bevölkerungswachstum sind u.a. der häufig noch niedrige Bildungsstand, kaum Zugang zu Beratungsleistungen für die Familienplanung, wenig Verbreitung von Empfängnisverhütung und, vor allem in den ländlichen Regionen, die weit verbreitete Altersabsicherung, die sich durch die Kinder erhofft wird. Das hohe Bevölkerungswachstum spiegelt sich im niedrigen Durchschnittsalter der Bevölkerung wider. Etwa die Hälfte der Ugander ist unter 15 Jahren (NPA 2010: 19).

## 6. Die städtische Wasserversorgungssituation in Uganda

Der Wassersektor ist einer der Schlüsselsektoren in Uganda. Der Sektor untergliedert sich in fünf Bereiche: rurale Wasserver- und Abwasserentsorgung, urbane Wasserver- und Abwasserentsorgung, Wasserressourcenmanagement, Wasser für die Industrie und den Agrarsektor. Wasser- und Sanitärversorgung zählen zu den Kernthemen im *Poverty Eradication Action Plan* (PEAP) und im *National Development Plan* (NDP).

63% der ländlichen Bevölkerung und 72% der Stadtbewohner haben Zugang zu sauberem Wasser – insgesamt also ca. 30% der Bevölkerung (NPA 2010: 31). Bei der städtischen Wasserversorgung wird unterteilt in große Städte (23) und Kleinstädte (160) (ebd. 270).

Generell unterscheidet sich die Versorgungssituation zwischen urbanen und ruralen Regionen sehr stark. Muss das Wasser auf dem Dorf mit dem Kanister von meist weit entfernten der Wasserstelle geholt werden, gibt es in vielen Teilen größerer Städte doch Wasser aus der Leitung im Haus oder zumindest aus dem Hahn auf dem Grundstück. Ist kein Wasseranschluss vorhanden, können die Wasserkanister an öffentlichen Zapfstellen, den sogenannten Wasserkiosken, gefüllt werden. Wobei Wasserkioske eine relativ neue Erscheinung sind. Oft sind die Wege weit, während zum Teil wiederum mehrere Kioske in unmittelbarer Entfernung zueinander zu finden sind. An Stelle des Kaufs am Wasserkiosk wird, auch aufgrund des Preises, Wasser häufig von Quellen, Brunnen, Rinnsalen oder Bohrlöchern geholt. Die Situation ist in Kleinstädten wesentlich gravierender. Dort kann von einer Annäherung an die ländlichen Verhältnisse gesprochen werden.

Bisher kann nicht jeder seinen Bedarf stillen, einerseits weil sauberes Wasser häufig erst in weiter Entfernung zu finden ist, andererseits hat Wasser einen Preis. Für viele ärmere Menschen ist das saubere Wasser nur schwer erschwinglich, sie begnügen sich mit Wasser von offenen, meist verschmutzten Quellen, Brunnen und Bächen. Gleichzeitig fehlt es an Bewusstsein für sauberes Wasser und dessen Wert. Krankheiten, die durch verunreinigtes Wasser

entstehen können, sind vielen nicht bekannt oder werden unterschätzt. Weil an den Wasserkiosken häufig überhöhte Preise verlangt werden, zahlen die Armen oft mehr als die bessergestellten Verbraucher, die sich einen Hausanschluss leisten können (UNESCO 2006: 80). Der städtische Tarif an den Wasserkiosken in den Armenvierteln ist eigentlich sehr niedrig angesetzt, der sogenannte Pro-Poor-Tarif, um den Zugang zu sauberem Wasser einem jeden zu ermöglichen. Dieser einheitliche Minimalpreis soll eigentlich an jeder Zapfstelle verlangt werden. Doch immer wieder gibt es Kassierer, die den Preis individuell setzen. Der Preis in Kampalas Slums ist teilweise sogar um das Dreifache höher, als ihn ein normaler städtischer Haushalt zahlt (Tenywa 2010). Um dem entgegenzuwirken gibt es verschiedene Interventionen. Eine kostspielige Maßnahme der Entwicklungszusammenarbeit ist es sogenannte *Prepaid-Meters* aufzustellen. Auf eine Chipkarte wird Geld aufgeladen und am Wasserkiosk wird der Einheitspreis abgebucht. Nachteile sind u.a. der hohe Kosten- sowie Schulungsaufwand, der Wegfall von Arbeitsplätzen, die Notwendigkeit von Strom, der oft in den Slums nicht vorhanden ist und die regelmäßige Wartung durch Fachkräfte. Eine andere, etwas vielversprechendere Variante ist es, den Einheitspreis an allen Kiosken auszuweisen und durch zusätzliche Schilder sowie Informationsveranstaltungen die Bewohner darauf hinzuweisen. Außerdem wird derzeit ein Beschwerdesystem erprobt, bei dem sich per Kurznachricht über das Handy an den Wasserversorger NWSC gewandt werden kann und Preisabweichungen gemeldet werden können. Fast jeder Ugander, egal ob alt oder jung, hat mittlerweile ein eigenes Handy. Die Nachrichten sind kostenlos.

Ein Großteil der Armenviertel in Ugandas Hauptstadt Kampala hat keine eigene Toilette. Die Bewohner benutzen öffentliche Latrinen oder entledigen sich ihrer Notdurft heimlich auf der Straße, in die offenen Abwasserkanäle, die die Viertel durchziehen. Bei Regen verwandeln sich die Lehmgassen in schlammige Sturzbäche, die Fäkalien und Müll in die Häuser schwemmen. Abwasserentsorgung und Sanitäranlagen wurden in Uganda bislang vernachlässigt.

Ein wichtiger Faktor zur Verbesserung der Versorgungssituation ist nicht allein die physische Ausgestaltung. Das Bewusstsein der Bevölkerung für sauberes Wasser und Sanitärmaßnahmen sowie deren Wert hat einen ebenso wichtigen Stellenwert.

Die Vielzahl an Menschen, die vom Land in die Städte ziehen, stellt die urbane Versorgung vor eine immense Herausforderung. Dies betrifft vor allem die Bevölkerung der Slums und der städtischen Randgebiete, meist auch informelle Siedlungen. Dort erfolgt das Wachstum der Siedlungen meist schneller als ein Versorgungsnetz gebaut werden kann. Die Infrastruktur in den Städten ist veraltet, zusätzlich ist diese in den informellen Siedlungen schwer planbar. Wird ein Versorgungsnetz schließlich in diesen Vierteln ausgebaut, bedeutet das allerdings auch die Akzeptanz der Informalität – davor scheut die Regierung, aus Angst diese Gebiete zu manifestieren.

Nur ein geringer Teil der städtischen Bevölkerung ist derzeit an ein Abwassersystem angeschlossen, welches im Viktoriasee endet. Eine Behandlungsanlage ist derzeit in Planung. Bisher fließen nur wenige der Sektorinvestitionen in diesen Bereich. Ein großes Hindernis ist dabei die fehlende städtische Planung und das komplizierte System des Landbesitzes, welches es erschwert eine Kanalisation zu bauen oder Gebiete an ein vorhandenes System anzuschließen. Abwasser wird zum Teil in individuelle Jauchegruben geleitet oder in Klärbehälter. In informellen Siedlungen wird ein großer Teil des Abwassers direkt in die Umwelt entsorgt. Die Kosten für die Konstruktion eines Abwassernetzes sind sehr hoch, ebenso die Instandhaltung. Bei direkter Umlegung auf die Preise wären diese Kosten unbezahlbar. Viele Haushalte haben immer noch Brunnenlatrinen, welche aber zu starker Kontaminierung des Grundwassers und damit zu Umweltverschmutzung führen, insbesondere in Kampala. Um diesem Problem entgegenzuwirken werden von den Entwicklungspartnern sogenannte *Ecosan Toiletten*<sup>9</sup> gefördert. Cholera, Durchfall und andere Krankheiten die hauptsächlich durch verunreinigtes Wasser bedingt sind, kommen in den Städten, vor allem in den überbesiedelten Armenvierteln häufig vor (UNESCO 2006: 84 ff.).

## 7. Politikfeldanalyse: institutioneller und politischer Rahmen der ugandischen Wasserpolitik

Innerhalb des institutionellen Rahmens werden die Akteure<sup>10</sup> im Politikfeld des ugandischen Wassersektors vorgestellt. Auf eine detaillierte Ausführung der einzelnen Interessenlagen wird verzichtet, vielmehr werden die Strukturen und Instrumente der Wasserpolitik Ugandas analysiert. Ziel des Kapitels ist es, die zweite Forschungshypothese im Hinblick auf den Einfluss internationaler Prinzipien (vor allem der vorgestellten UN-Konferenzen) zu untersuchen und die nationalen Ausführungen diesbezüglich zu betrachten. Die Evaluation des Politikfeldes und der Versorgungslage erfolgt im nächsten Kapitel.

### 7.1. Akteure: Staat, Entwicklungspartner und Nichtregierungsorganisationen

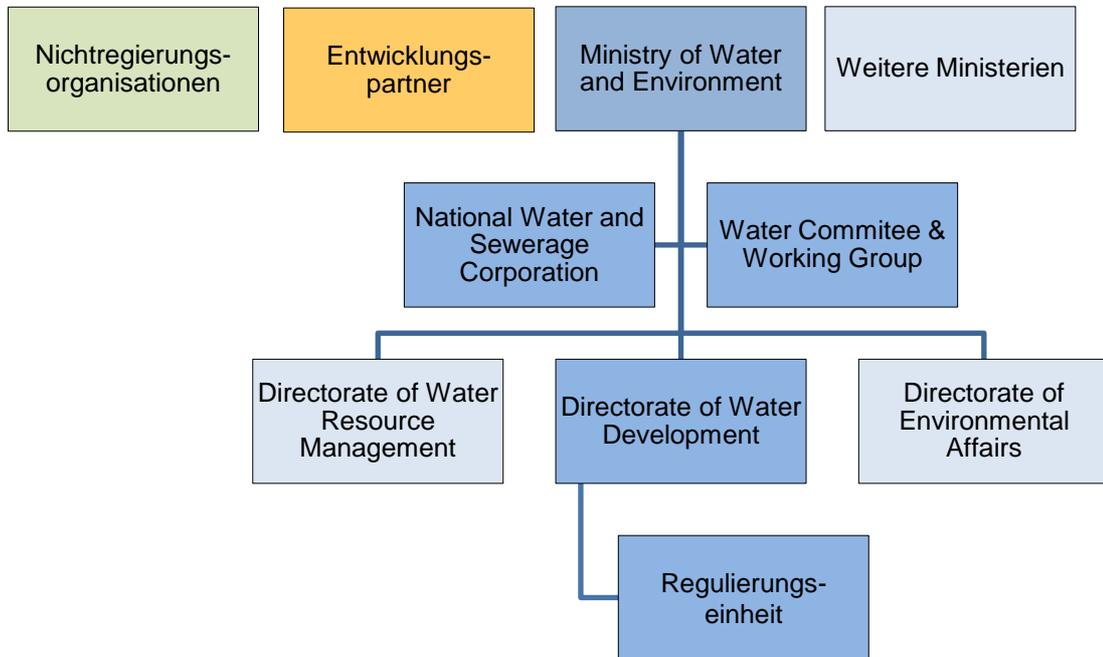
Das Politikfeld des ugandischen Wassersektors wird maßgeblich durch den Staat und die bilateralen sowie multilateralen Entwicklungspartner geprägt. Der Zivilgesellschaft, die vor allem durch NROs vertreten wird, kommt im großstädt-

<sup>9</sup> Trockentoiletten, haben keinen Zugang zum Abwassernetz.

<sup>10</sup> Mit diesem Begriff werden in dieser Arbeit nicht individuelle Personen angesprochen, sondern korporative Einheiten - zusammengesetzt aus vielen Individuen. Die einzelnen Mitglieder führen zur Verfolgung ihrer Ziele ihre Ressourcen und Interessen zusammen. Dadurch entsteht eine Handlungseinheit mit eigener Rechtspersönlichkeit. Beispiele sind Ministerien, aber auch Unternehmen (Blum & Schubert 2011: 54)

tischen Raum eine eher geringere Rolle bei der Versorgung aber auch der typischen Rolle als Interessenvertreter zu. In der folgenden Grafik gibt es eine Übersicht zu den Akteuren im Sektor, insbesondere der Untergliederung des Ministeriums für Wasser und Umwelt.

Abbildung 2: Die Hauptakteure im ugandischen Wassersektor



Quelle: Eigene Darstellung

Die Akteure im städtischen Wassersektor wurden bei der Wahl der Interviewpartner berücksichtigt. Die Aussagen fundieren den zweiten Teil der Arbeit weitreichend. Nachfolgend findet sich eine Übersicht der interviewten Experten. Die Interviews werden nachfolgend zitiert: Interview, Nachname des Experten und Jahreszahl.

*Tabelle 1: Übersicht der Interviewpartner*

Organisation	Interviewpartner	Position	Datum
Deutscher Entwicklungsdienst (DED)	Anna Kristina Mayr	Beraterin des Ministry of Water and Environment, insbesondere der Regulation Unit	30.11.2010
Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)	Florian Arnedt	Programmmanager	06.01.2011
Sustainable Sanitation and Water Renewal System (SSWARS) NGO)	Charles Niwagaba	Mitarbeiter für technische Beratung	04.01.2011
Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH	Maarten van der Ploeg	Technischer Berater für den urbane Wassersektor	13.01.2011
National Water and Sewerage Corporation (NWSC)	Geoffrey Jungiera	Gebietsmanager Lira	16.01.2011

Quelle: Eigene Darstellung

### 7.1.1. Ministry of Water and Environment (MWE)

Das MWE ist zuständig für die Gestaltung, Formulierung und Implementierung der rechtlichen und politischen Instrumente, Standards sowie die Regulierungen im Sektor – es gibt den rechtlichen und politischen Rahmen vor. Mit der Regulierung sind die Tarifsetzung sowie die Überwachung und Evaluierung der Sektoraktivitäten verbunden (GTZ 2008: 9).

Durch das dezentralisierte System<sup>11</sup>, welches Uganda Ende der 1990er Jahre eingeführt hat, liegt die Wasserversorgung, aber auch die Gesundheitsversorgung und Bildung in der Verantwortung der lokalen Regierungen (Local Governmental Act, 1997). Die Reformprozesse im Wassersektor wurden weitgehend durch das MWE geleitet (GTZ 2008: 12). Die Verantwortung des MWE ist auf öffentliche Sanitäreinrichtungen, die Verbesserung guter Hygienepaxis sowie die Sanitärversorgung in Kleinstädten und wachsenden Gebieten im ländlichen Raum begrenzt (MWE 2010: 12). Eine wichtige Aufgabe des MWE ist die landesweite Tarifsetzung. Der uniforme Tarif für die Großstädte wird gemeinsam mit dem staatlichen Versorgungsunternehmen ausgehandelt. Neben dem MWE sind weitere Ministerien in die nationale Wasser- und Sanitärversorgung involviert:

- das Ministerium für Bildung und Sport (Wasser- und Sanitärversorgung in Schulen),
- das Gesundheitsministerium (Unterstützung bei der Sanitärversorgung),

<sup>11</sup> Die gesetzliche Grundlage ist der *Local Government Act* von 1997.

- das Ministerium für Gender, Arbeit und soziale Entwicklung (Gender Mainstreaming).

Unter dem Ministerium sind das *Water Policy Committee* und die *Water and Sanitation Working Group* angesiedelt. Im *Water Policy Committee* sind Repräsentanten des Ministeriums und der lokalen Regierungen vertreten, außerdem der private Sektor durch Vertreter der Interessengemeinschaft *Association of private Water Operators (APWO)*<sup>12</sup> und NRO-Vertreter des ugandischen Wasser- und Sanitärnetzwerks (UWASNET). Das Komitee berät bei der Umsetzung der Wasserpolitik, setzt Standards für die Servicebereitstellung und Prioritäten für das Wasserressourcenmanagement.

Das Mandat der *Water and Sanitation Working Group* ist die Entwicklung der Politik, technische Beratung und Koordinierung der Fördermittel. Vertreter sind die drei Ministerien (Wasser, Bildung und Gesundheit), die Entwicklungspartner und NROs unter der Umbrellaorganisation UWASNET. Die Verantwortlichkeiten und Aufgaben der beiden Arbeitsgruppen überschneiden sich weitestgehend, was die Ergebnisse und deren Umsetzung schwächt (Mwebaza 2010: 33).

Das MWE ist in drei Abteilungen untergliedert: *Directorate of Water Resources Management (DWRM)*, *Directorate of Environmental Affairs (DEA)* und *Directorate of Water Development (DWD)*. Letzteres trägt für die Wasser- und Sanitärversorgung die größte Verantwortung.

### ***Directorate of Water Development***

Das DWD ist zuständig für die Koordinierung, Implementierung und Überwachung aller Wasser- und Sanitätätigkeiten, vor allem auch den technischen Betrieb. Außerdem unterstützt die Abteilung die Implementierung der Wasser- und Sanitärprogramme auf dezentraler Ebene, also die lokalen Verwaltungen und Dienstleister (MWE 2010: 12; GTZ 2008: 9). Das DWD untergliedert sich in drei Bereiche: das *Urban Water Supply Department*, das *Rural Water Supply Department* und das *Water Resource Management Department*.

### ***Regulation Unit***

Die Etablierung umfassender Regulation, insbesondere in einem institutionellen Rahmen, ist ein wichtiges Element der aktuellen städtischen Wasserreform (Kapitel 7.3.2). Nach langjähriger, intensiver Beratung durch die Entwicklungspartner entschied das Wasserministerium eine separate Regulierungseinheit im Ministerium einzurichten. Im *Joint Sector Meeting*<sup>13</sup> 2009 wurde die Gründung der Regulierungseinheit festgelegt. Im Februar 2010 wurde schließlich auf den Druck der Geber hin eine *Regulation Unit* unter dem MWE formalisiert, mit dem

---

<sup>12</sup> Lokale, mittelständische Privatunternehmen sind, unter Vertrag mit den Stadtverwaltungen, für die Wasserversorgung in den Kleinstädten zuständig.

<sup>13</sup> Alle Vertreter des Sektors treffen sich in regelmäßigen Abständen zur Absprache und Abstimmungen aller Aktivitäten im Sektor.

Hintergrund die effektive und effiziente Arbeit im Sektor sicherzustellen (GTZ 2010). Zu den Hauptaufgaben von Regulierung und Kontrolle gehören folgende zentrale Maßnahmen:

- Schutz der Verbraucher vor zu hohen Preisen und minderwertiger Servicequalität,
- Sicherstellung von Transparenz und Wettbewerb im Sektor (GTZ 2008: 22).

Aufgrund von mangelnder Konzeptionalisierung konnte diesen Vorhaben bisher nur in geringfügigem Maße nachgegangen werden. Die finanzielle Förderung der Einheit erfolgt hauptsächlich, insbesondere vor dem starken Interessenhintergrund, durch die bilateralen Entwicklungspartner. Die Regulierung konzentriert sich vorerst überwiegend auf den kleinstädtischen Bereich, d.h. die *Water Authorities* der Stadtverwaltungen und die privaten Unternehmen. Das staatliche Versorgungsunternehmen wird bisher aufgrund der engen vertraglichen Bindung an das MWE von der Regulierung ausgeschlossen (Interview Mayr 2010). Es gibt jedoch die Überlegung, die Einheit zukünftig unabhängig vom Ministerium agieren zu lassen (ebd.).

Die Entwicklung von Standards, Richtlinien, Informationssystemen, Berichtswesen und Kontrollverfahren sind die ersten wichtigen Schritte bei der Etablierung einer Regulierungseinheit (GTZ 2008: 24). Regulierung hat bisher meist im ökonomischen Bereich stattgefunden. Ein wichtiger Aspekt der Regulierung ist bis dato die Effizienz der Versorgung. Jede Stadt soll in absehbarer Zeit in der Lage sein ihre Betriebskosten zu decken. Fragen zu sozialer Regulierung, fairer Verteilung von Investitionen, aber auch Regulierungen im Umweltbereich sowie Standards der Wasserqualität rücken nun zunehmend in den Blickpunkt. Im Rahmen der Implementierung der *Pro-Poor-Strategie* (detailliert in Kapitel 7.3.2) gilt es die Versorgung der marginalisierten Bevölkerung zu fokussieren. Es soll ein Sanktionskatalog entwickelt werden, der die Grundlage jeglicher Regulierung darstellt. Außerdem soll regelmäßige Berichterstattung von den privaten Versorgern und den Stadtverwaltungen eingefordert werden (Interview Mayr 2010).

Die Kontrolle des Ministeriums, genauer von Investitionen und Rechenschaftspflichten, läuft nicht über diese Abteilung. Das MWE muss gegenüber dem Finanzministerium angeben wo und zu welchem Zweck Gelder ausgegeben wurden (Interview Arnedt 2011).

### 7.1.2. National Water and Sewerage Corporation (NWSC)

Für die Wasser- und Sanitärversorgung in Kampala und den weiteren großen Städten<sup>14</sup> ist NWSC, das staatliche Wasserversorgungsunternehmen unter Vertrag des MWE, verantwortlich. Das Unternehmen ist als *Asset Holding Authority* tätig, deren Aktivitäten durch separate Managementverträge an die Städte delegiert sind (GTZ 2008: 9).

Die Versorgung erfolgt vorwiegend über Anschlüsse in den Häusern selbst oder auf den Grundstücken. In den ärmeren städtischen Vierteln verkauft das Unternehmen Wasser über private Zwischenhändler an Wasserkiosken. Außerdem versorgt NWSC kommerzielle und industrielle Kunden sowie institutionelle Verbraucher (z.B. Schulen und Krankenhäuser).

Das Unternehmen operiert weitestgehend betriebskostendeckend, wird aber in verschiedenen Projekten stark durch die Entwicklungspartner unterstützt sowie durch die Regierung subventioniert (Interview Arnedt 2011). An eine Vollkostendeckung ist in den nächsten Jahren nicht zu denken – besonders durch die notwendigen Subventionen für ärmere Verbraucher (Interview Jungiera 2010). Im Zuge der verschiedenen Reformen hat sich NWSC zu einem der erfolgreichsten staatseigenen Unternehmen Afrikas entwickelt (The Uganda Water and Sanitation Dialogues 2007: 10). Beratungsleistungen werden sogar anderen Ländern Ostafrikas angeboten (ebd.).

Das Konzept für NWSC wurde im Jahr 1970 unter der Regierung Obotes in Zusammenarbeit mit der Weltbank, der Afrikanischen Entwicklungsbank und der Weltgesundheitsorganisation entwickelt. Die Gründung erfolgte schließlich 1972 unter der Regierung Amins. In der Anfangszeit wurden nur Kampala, Entebbe und Jinja durch das Unternehmen versorgt. Das Unternehmen stand mit seinem Beginn vor enormen Herausforderungen: veraltete, aus den 1920er Jahren stammende, Wasserwerke und die Infrastruktur, eine Großzahl armer Stadtbewohner und mit der wachsenden Bevölkerung sowie rasante Urbanisierung stieg die Nachfrage ständig an (Muhairwe 2009: 4).

Die turbulente Geschichte Ugandas mit fast 20 Jahren diktatorischer Herrschaft, mehreren Bürgerkriegen und einer schwachen Wirtschaft besonders unter Amin war für die Unternehmensentwicklung in der Anfangsphase sehr hinderlich. Das Unternehmen verlor an Kreditwürdigkeit, die Einnahmen sanken von Jahr zu Jahr und an Netzerweiterung, überhaupt Profitgenerierung war nicht zu denken. Der Wiederaufbau der Infrastruktur wurde 1986 nach der Machtübernahme Museveni mit finanzieller und technischer Unterstützung durch die Weltbank sowie die Entwicklungspartner Österreich, Italien, Deutschland und die Europäische Union (kurz EU) vorangetrieben (ebd.: 19). Seit den 1970ern spielen, mit

---

<sup>14</sup>NWSC ist momentan in 23 Gebieten einschließlich Kampala City für die Wasserver- und entsorgung verantwortlich: die Städte Jinja, Entebbe, Tororo, Mbale, Masaka, Mbarara, Gulu, Lira, Fort Portal, Soroti, Kabale und Arua sowie die Gemeinden Nansana, Kira, Njeru, Bugembe, Bushenyi/Ishaka, Lugazi, Kase-se, Mukono, Malaba, Iganga, Mubende, Hoima, Masindi und Kaberamaido (MWE 2010: 104).

Unterbrechungen aufgrund politischer Instabilität, die Entwicklungs-partner eine wichtige finanzielle Rolle. Die enormen Anstrengungen zwischen 1986 und 1998 spiegeln sich in umfangreichen Verbesserungen der Infra-struktur und der Wasseraufbereitung wider. Probleme von Kosteneffizienz, fehlendem Kundenzuwachs, unzureichendem Marketing und die hohe nationale sowie internationale Verschuldung blieben jedoch bestehen. Die Weltbank sprach von einer ernststen finanziellen Krise und plädierte für eine Überholung des Managements als Vorbereitung für die Privatisierung (ebd.: 14).

1995 wurde offiziell der *National Water and Sewerage Corporation Act*<sup>15</sup> verabschiedet, welcher die institutionelle Autonomie zur Wasserver- und Abwasserentsorgung in städtischen Gebieten auf einer rentablen und kommerziellen Basis vorsieht (NWSC 2011a). Das Gesetz bot die Hauptgrundlage für eine systematische und strukturelle Unternehmensplanung. 1998 wurde schließlich der erste *Corporate Plan* mit einer Dauer von drei Jahren entwickelt, im Anschluss folgten alle drei Jahre *Performance Contracts* zwischen Regierung und NWSC. Im *Corporate Plan* wurden erstmalig Mission, Vision, Zielsetzungen, Zeitrahmen für die Implementierung und die operationale Verantwortung festgelegt. Die vertragliche Grundlage mit den Performance Indikatoren<sup>16</sup>, das neue Direktorium und eine veränderte Managementstrategie waren wegweisend für die Entwicklung von NWSC.

### ***Neue Unternehmensstrategien und Tendenzen der Privatsektorbeteiligung***

Mit Beginn der finanziellen Förderung durch die bilateralen und multilateralen Entwicklungspartner wurde eine Privatsektorbeteiligung aufgrund der wirtschaftlich schwachen Lage des Unternehmens angestrebt. Generell waren die 1990er Jahre eine Ära in der es weltweit sehr häufig zu Privatisierungen oder auch privaten Beteiligungen in ursprünglich staatseigenen Unternehmen kam (Budde & McGranahan 2003: 87). Auch unter dem 1998 verabschiedeten Gesetz *Public Enterprises Privatization and Divestiture Statute* wurde NWSC zur Privatisierung vorgemerkt (Muhairwe 2009: 280). Weiterhin wurde im Finanzministerium eine *Utility Reform Unit* etabliert, die nun für finanzielle Angelegenheiten bezüglich der Privatisierung staatlicher Einheiten zuständig ist.

Mit dem neuen Management seit 1998 waren verschiedene Reformprogramme (u.a. *100 Days Programme* und *Service and Revenue Enhancement Program-*

<sup>15</sup> Darin wird die Zusammenarbeit zwischen MWE und NWSC geregelt. Außerdem ist festgelegt für welche Städte NWSC verantwortlich ist. Das Unternehmen soll auf Basis einer gesunden kommerziellen Praxis operieren und im Bereich der Operations- und Instandhaltungskosten vollkostendeckend wirtschaften. Die Beteiligung des Privatsektors wird dazu bei der Servicebereitstellung als legitim erachtet (UNESCO 2006: XV).

<sup>16</sup> Es handelt sich um quantitative und qualitative Indikatoren, u.a. werden die Einkommens- und Profitgenerierung, die Kundenzahl und auch die Neuanschlüsse beziffert. Die Indikatoren werden regelmäßig überprüft und mit den dreijährlichen Vertragsverhandlungen überarbeitet (MWE 2010: 111). Aus den Indikatoren ergibt sich ein Überblick zur Gesamtpformance des Unternehmens. Im Jahr 2000 wurden die Indikatoren mit den Millenniumszielen abgestimmt.

me) verbunden. Im Rahmen der Programme kam die neue Managementstrategie das erste Mal zum Einsatz: kurzfristige Maßnahmen und vor allem sofort wirksame Aktionen, wie die Netzerweiterung in Kampalas Innenstadt, wurden eingeleitet. Insbesondere die beiden genannten Programme markieren den Wendepunkt, von einem wirtschaftlich schwachen Unternehmen hin zu einem betriebskostendeckenden kommerziellen Dienstleister (Muhairwe 2009: 58). Intern gab es eine Umstrukturierung von einem zentralen Managementsystem der Servicebereitstellung zu einem delegierten Managementsystem. Die Servicebereitstellung erfolgt seitdem unter *Internally Delegated Area Management Contracts* (IDAMCs), welche eine eventuelle Privatsektorbeteiligung erleichtern (GTZ 2008: 9). Die einzelnen Städte operieren nach den Grundsätzen: Delegation, Dezentralisierung und Privatisierung. Vor allem sollen lokale Managementkapazitäten geschaffen werden, um dynamische, quasi-autonome Wirtschaftseinheiten (in Bezug auf operationelle Angelegenheiten, Personalmanagement, Wasserver- und Abwasserentsorgung) herauszubilden (Muhairwe 2009: 78). Mit der Einführung der IDAMCs haben sich die Einnahmen und die Kundenzahl signifikant erhöht (ebd.). Im Jahr 2000 wurde der erste Performance-Vertrag zwischen MWE und NWSC unterzeichnet. Alle drei Jahre wird der Vertrag nun überarbeitet und neu ausgehandelt. Wichtige, bisher gleichgebliebene Zielsetzungen sind dabei:

- Effizienzsteigerung,
- Vorbereitung auf die Beteiligung des Privatsektors,
- direkter Einbezug der Millenniumsziele (als klar messbare Ziele),
- zusätzliche Finanzierung für die arme städtische Bevölkerung,
- Ausweitung der bisherigen Versorgungsgebiete,
- gezielte Versorgung armer und unterversorgter Bevölkerungsgruppen (seit 2006 innerhalb der Pro-Poor-Komponente<sup>17</sup>) (NWSC 2011b).

Ein wichtiger Vertragspunkt ist die Verantwortung für die Wasserver- und Abwasserentsorgung in unterversorgten urbanen Gebieten. Mit dem Vertrag verbunden sind jährliche Performance-Reporte an die Regierung, d.h. eine stetige Rechenschafts- und Ausweisungspflicht. Trotz höherer Einkommensgenerierung wies das Unternehmen im Jahr 2000 noch immer Schulden gegenüber der Regierung auf – um ein nachhaltiges Wirtschaften zu fördern, aber auch um NWSC attraktiv für Privatisierung zu machen, entschloss sich die Regierung die Schulden zu erlassen (The Uganda Water and Sanitation Dialogues 2007: 9).

Extern erhält das Unternehmen immer noch umfangreiche Fördermittel durch Entwicklungspartner, vor allem in drei verschiedenen Bereichen: durch Langzeitkapital meist für Hardware, Aufbereitungsanlagen und Rohrnetze; durch In-

---

<sup>17</sup> In Zusammenhang mit der Pro-Poor-Strategie von 2006 wurde in den Verträgen für NWSC festgelegt, dass ein bestimmter Anteil der Neuanschlüsse in den Armenvierteln installiert werden muss. Auch wurde ein einheitlicher Pro-Poor-Tarif für die Wasserkioske eingeführt. Der Pro-Poor-Tarif ist wesentlich niedriger als der Normaltarif und auf minimaler Basis angesetzt.

vestitionen in der Personalentwicklung, z.B. Aus- und Weiterbildungen; und durch Beratungsleistungen (z.B. Bedarfsanalysen und Evaluationsstudien). Eine Vielzahl von Subventionen erfolgt außerdem durch die Regierung: z.B. sogenannte *Start-up-Investment Funds* für neu unter Vertrag genommene Städte sowie Zuschüsse zu den Funktions- und Instandhaltungskosten und zum Pro-Poor-Tarif. Es wird noch einige Jahre dauern bis sich das Unternehmen durch profitables Wirtschaften von diesen Geldern unabhängig machen kann (Interview Arnedt 2011).

NWSC hat bisher keinen vollkostendeckenden Tarif. Ziel der momentanen Tarifordnung ist es, vorerst die Operations- und Instandhaltungskosten zu decken – eine Umlegung der vollen Kosten auf den Wasserpreis wäre für einen Großteil der Bevölkerung nicht erschwinglich. Auf Bezuschussung bei den Tarifen durch die Regierung, Kreditaufnahme und Förderung für Investitionen und Netzerweiterungen kann noch nicht verzichtet werden (UNESCO 2006: 92). Der Tarif erhöht sich daher seit 1998 regelmäßig, um auf lange Sicht eine Vollkostendeckung erzielen zu können. Zwischen den einzelnen Städten betreibt NWSC Quersubventionierung: einige Städte sind profitträchtiger als andere, in denen die Aufbereitungskosten höher sind – zwischen beiden wird ein finanzieller Ausgleich hergestellt (NWSC 2010: 42). Dadurch ist auch möglich in allen Städten einen einheitlichen Tarif zu verlangen. Die unterschiedlichen Aufbereitungskosten sind meist durch die geografische Lage oder die Wasserqualität bedingt.

### ***Exkurs: Privatsektorbeteiligung in der Praxis – Erste Erfahrungen von 1997 bis 2002***

1997 nahm NWSC das deutsche Unternehmen Gauff Ingenieure & Co (JBG) zur Entwicklung eines nachhaltigen finanziellen Systems und Förderung der Kommerzialisierungsbestrebungen in Kampala für drei Jahre unter Vertrag. Von der Privatsektorbeteiligung wurde sich mehr Gewinn, Kostensenkung und eine bessere Servicebereitstellung erhofft. NWSC wollte dadurch umfangreichere Kapazitäten für das Kerngeschäft der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung erreichen. Auch gab es die Überlegung bei erfolgreicher Beteiligung des Privatunternehmens eine volle Privatisierung zu realisieren. Jedoch erfüllte das Experiment die Erwartungen nicht – es konnte keine Einkommenssteigerung erzielt werden (Muhairwe 2009: 13). Im Jahr 2001 endete der Vertrag mit dem privaten Unternehmen. Es folgte ein zweijähriger Vertrag (2002 bis 2004) mit dem französischen Unternehmen ONDEO Services Ltd. (OSUL). Durch NWSC selbst bestanden immer noch starke Zweifel gegenüber der PSP, aber der Druck der Regierung und der Geber war richtungsweisend. Der Manager von NWSC äußerte zur damaligen Situation: „[...] private sector participation per se is not always a panacea for poor performance. In fact, for eight months [...] between Gauff and OSUL management contracts, when we were directly in charge, Kampala Area performed much better in terms of operating than it did

under Gauff and subsequently OSUL” (2009: 103). Über das Anliegen der Weltbank äußerte er: “The World Bank was in equation with the usual standard textbook solution for poor performing or failing public enterprises: ‚privatize them‘.“ (ebd.: 257). Nachdem sich jedoch erste Erfolge der neuen Managementstrategien abzeichneten, ging die Skepsis der Geber gegenüber dem staatlichen Unternehmen allmählich zurück. Auch die deutsche GTZ äußerte sich positiv über die Entwicklung von NWSC. Susanne Mauve (Technische Beraterin der GTZ) war überzeugt: „[...] that they could perform as well as, if not better than international private companies.“ (NWSC 2004: 11). Nachteile innerhalb der Verträge mit den privaten Unternehmen waren vor allem erhebliche Transaktionskosten, hohe Gehälter, finanziell schwache Performance und die mangelnde Vertrautheit mit der lokalen Umgebung. Im Jahr 2003 wurde der zweite Performance-Vertrag mit der Regierung unterschrieben. Der Einbezug privater Unternehmen wurde trotz fehlender Resonanz nicht ausgeschlossen.

Bedingt durch die geringen Einwohnerzahlen in den Städten und einen großen armen Bevölkerungsteil ist die Wasserversorgung kein profitables Geschäft für private Unternehmen. Aber die Städte, und damit die Infrastruktur, wachsen und somit, über lange Zeit gesehen, auch das Interesse größerer Unternehmen (UNESCO 2006: 90 ff). Der Wassermarkt in Uganda ist bisher noch zu risikoreich, bedingt durch die hohe Korruption und die vielen Armutsviertel, somit nicht lukrativ genug für große internationale Unternehmen (Interview Mayr 2010).

### ***Versorgung marginalisierter Bevölkerungsgruppen***

Fest in der Unternehmenstätigkeit verankert ist die Pro-Poor-Komponente. Neben der wirtschaftlichen Mission hat das Unternehmen auch ein soziales Mandat zu erfüllen. Wird einerseits Profitabilität erwartet, muss andererseits sauberes Wasser auch für alle erschwinglich sein, insbesondere für die weniger privilegierten Bevölkerungsgruppen. Vor allem durch gezielte Projektarbeit mit den Entwicklungspartnern und NROs wird die Versorgung armer städtischer Gebiete ausgebaut. Schwerpunkte sind vor allem die Installation von Wasseranschlüssen auf den Grundstücken, die Installation von *Pre-Paid-Meters* (siehe Kapitel 6) sowie die Errichtung und Verbesserung von öffentlichen Sanitäreinrichtungen (NWSC 2010: 40).

Durch die komplizierten und häufig ungeklärten Landrechte gestaltet sich der Bau neuer Wasserkioske und öffentlicher Toiletten in ärmeren Stadtvierteln meist schwierig. Auch verlässliche private Betreiber sind rar gesät, oft müssen die Kioske wegen ausstehender Rechnungen abgeklemmt werden (Interview Arnedt 2011).

NWSC erhält einen speziellen *Poverty Reduction Support Credit*, der sich aus finanziellen Mitteln verschiedener Geber zusammensetzt. Dessen Gelder sind

gebunden an die Auflagen zur Verringerung der Armut innerhalb der Pro-Poor-Komponente und des nationalen Entwicklungsplanes (siehe Kapitel 7.3.1 ).

### **Zukunftspläne**

Für die Versorgung in den großen Städten wird zukünftig ein stärkerer Einbezug des Privatsektors vorgesehen. Die Großstädte sollen durch einen privaten Betreiber innerhalb eines Pachtungsvertrages für eine fünf bis zehnjährige Periode gemanagt werden (Robinson 2002: 4). Der Verpachtungsvertrag soll mit den NWSC-Städten beginnen und im weiteren Verlauf die verbleibenden Städte einbeziehen. Die Hauptinvestitionen werden durch die Regierung getragen und innerhalb einer *Asset Holding Authority*<sup>18</sup> verwaltet werden, während der private Betreiber für das Arbeitskapital zuständig sein und damit auch das kommerzielle Risiko tragen wird (ebd.). Entlohnt werden soll dieser schließlich durch einen anteiligen Betrag von den Tarifeinnahmen (Interview Arnedt 2011). Die *Asset Holding Authority* wäre verantwortlich für die Planung und Investitionen in Bezug auf Wasserversorgungs- und Abwasserentsorgungsinfrastruktur, aber die eigentliche Versorgungstätigkeit würde an private Betreiber ausgelagert (Robinson 2002: 4). Die Kontrolle und die Regulierung wiederum sollen durch die Authority erfolgen. Innerhalb dieser Reformen wird NWSC neustrukturiert werden in separate Vermögens- und operative Einheiten. Die Regierung wird dazu einen entsprechenden regulatorischen Rahmen bereitstellen (UNESCO 2006: 92). Die Umstrukturierung ist eine der zentralen Maßnahmen des städtischen Reformprogramms im Wassersektor (das Reformprogramm wird in Kapitel 7.3.2 vorgestellt). (das Reformprogramm wird in Kapitel 7.3.2 vorgestellt).

#### **7.1.3. Entwicklungspartner**

Uganda erhielt in den vergangenen 20 Jahren umfangreiche ausländische Hilfe für die Finanzierung öffentlicher Ausgaben und an dieser Situation wird sich auch in absehbarer Zeit kaum etwas ändern (National Planning Authority (NPA) 2010: 67, Österreichische Forschungsstiftung für internationale Entwicklung (ÖFSE) 2002: 18). Deutschland erhöhte bei den Regierungsverhandlungen im Mai 2010 die Zusagen deutlich (BMZ 2010a). Die Unterstützung von Regierungsprogrammen erfolgt nicht nur in Form finanzieller Maßnahmen, sondern auch durch technische und politische Beratung. Die Interessenlagen der Entwicklungspartner haben im Wassersektor einen großen Einfluss und die Investitionen werden an bestimmte Bedingungen gebunden (Interview Mayr 2010). Dazu gehört auch der Druck durch die Weltbank, den privaten Sektor verstärkt einzubeziehen (GTZ 2008: 16). Die bilateralen Entwicklungspartner und die Durchführungsorganisationen im Sektor sind Dänemark (DANIDA), Frankreich (AFD), Deutschland (GIZ, KfW), Österreich (Horizont 3000), Schweden (SIDA), Großbritannien (DFID), Niederlande (SNV), Kanada (CIDA) und Japan (JICA). Multilaterale Förderung erfolgt durch die Weltbank, die Afrikanische Entwick-

<sup>18</sup> Das Unternehmensvermögen verbleibt in öffentlichem Eigentum.

lungsbank, die Arabische Bank für ökonomische Entwicklung in Afrika (BADEA), die EU sowie UNICEF (NPA 2010: 67).

Ein großer Anteil des Sektorbudgets wird durch die Entwicklungspartner getragen und direkt durch Projektförderung vergeben (Mwebaza 2010: 14).

Innerhalb des *Sector Wide Approach in Planning* (SWAp) stimmen sich die Entwicklungspartner mit der Regierung ab, um die Verbesserung der Sektorperformance und einen effektiven Nutzen der finanziellen Ressourcen zu erzielen (GTZ 2008: 9). Schlüsselemente des SWAp sind u.a.: ein klar definierter institutioneller Rahmen für alle Akteure, ein verbessertes Monitoring sowie verbesserte Evaluierung der Sektoraktivitäten<sup>19</sup>. Vor dem Hintergrund des SWAp hat sich die Bereitschaft zu finanzieller Förderung der Entwicklungspartner erhöht (UNESCO 2006: 25).

#### 7.1.4. Nichtregierungsorganisationen

Die Zivilgesellschaft<sup>20</sup> wird in Uganda hauptsächlich durch NROs vertreten (NPA 2010: 26). Neben den NROs gibt es, allerdings ein weitaus kleinerer Anteil, Glaubensgemeinschaften bzw. kirchliche Organisationen, gemeindebasierte Organisationen (vor allem auf dem Land), Interessengruppen, Berufsverbände und Gewerkschaften (ebd.). Schätzungsweise 200 NROs, sowohl urban als auch rural tätig, sind der derzeit Mitglied im ugandischen Wasser- und Sanitärnetzwerk (UWASNET) (GoU & MWE 2009: 13). Durch das Zusammenbringen von Ressourcen können Interessen besser vertreten und durchgesetzt werden. Gefördert wird die Interessengemeinschaft zum größten Teil durch die Entwicklungspartner (ebd.). UWASNET ist außerdem eine Plattform für den Austausch zwischen den NROs, der Regierung und den Entwicklungspartnern. Die Tätigkeitsfelder der NROs umfassen: physikalische Infrastruktur für Wasser- und Sanitärversorgung, Lobbyarbeit und Interessenvertretung sowie Instandhaltung. Auch helfen sie bei der Gründung von Nutzergruppen, bieten Trainings zum Management und der Nutzung der Versorgungseinrichtungen und führen zahlreiche *Awareness*- und Sensibilisierungskampagnen durch. Die NROs nehmen sich insbesondere der Versorgung in den ruralen Regionen und städtischen, unterversorgten Gebieten an, da die Regierung dort nur unzureichende Kapazitäten aufbringt.

## 7.2 Der politisch-rechtliche Rahmen

Die wichtigste Grundlage für die Reformen im Wassersektor war die neue Verfassung aus dem Jahr 1995. Seitdem wurde ein umfassender politisch-

---

<sup>19</sup> Es erfolgen regelmäßige Treffen und Berichterstattung: das *Joint Sector Meeting* und der *Joint Sector Review*.

<sup>20</sup> Deren Handlungen werden nicht durch die Regierung geplant oder beeinflusst (NPA 2010: 26). Nach der Paris Deklaration von 2005 sind NROs zunehmend als legitime Interessenvertretung der Bevölkerung anerkannt (ebd.: 27).

rechtlicher Rahmen für den Sektor entwickelt. Es wurden entsprechende Gesetze verabschiedet und die Wasserpolitik sowie vielfältige Programme formuliert. Der Schwerpunkt liegt auf der Wasserversorgung, aber auch das Wassermanagement, die Abwasserentsorgung sowie die Nutzung natürlicher Ressourcen werden ausführlich berücksichtigt. Die Zielsetzungen des Sektors sind eng mit den Millenniumszielen abgestimmt.

### **7.2.1 Die nationalen Entwicklungspläne als Grundlage der Sektorenpolitik**

Die Reformprozesse der Regierung und Maßnahmen im Wassersektor erfolgen seit 1998 innerhalb der Pläne zur nationalen Armutsbekämpfung und dem nationalen Entwicklungsplan.

#### ***Poverty Eradication Action Plan (PEAP) 1998 – 2007***

Im PEAP wurde die Verbesserung der Wasserver- und Abwasserentsorgung als ein entscheidender Erfolgsfaktor zur nationalen Armutsbekämpfung erkannt und somit als einer der Schlüsselsektoren identifiziert. Der PEAP ebnete den Weg für Privatisierung administrative und gesetzliche Dezentralisierung. und Der Rahmen zur nationalen Entwicklung und das mittelfristige Planungsinstrument um die Entwicklungsziele zu erreichen war der PEAP, der von 1998 bis 2007 implementiert wurde. Im PEAP wurden spezifische Ziele festgelegt, einschließlich des Zugangs zu sauberem Trinkwasser. Er war die Grundlage für das *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP). Dieses Dokument bot wiederum die Grundlage für die Weltbank und den IWF, Uganda beim Schuldenerlass im Rahmen der Initiative für stark verschuldete arme Länder zu begünstigen (Robinson 2002: 3). Um die Ziele des PEAP zu erreichen, waren die Reformen im Wassersektor eine wichtige Maßnahme (GoU & MWE 2009: 20). Im Jahr 2008 gab es eine Revision des PEAP und es entstand der *National Development Plan* (NDP). Die Umsetzung der Entwicklungsziele wird nun innerhalb eines fünf-, zehn- und dreißigjährigen NDP weitergeführt.

#### ***National Development Plan (NDP) 2010 - 2015***

Der Titel des NDP ist „Wachstum, Beschäftigung und sozio-ökonomischer Wandel für den Wohlstand“ vor dem Hintergrund: „[...] accelerate socio-economic transformation to achieve the National Vision of a transformed Ugandan society from a peasant to a modern and prosperous country within 30 years.“ (NPA 2010: 1). Der NDP bildet derzeit den Rahmen für ökonomische Entwicklung und Armutsbekämpfung in Uganda.

Nach der umfangreichen Evaluation des PEAP ist die Armutsbekämpfung weiterhin ein Schwerpunkt für die nationale Entwicklung. Zusätzlich werden der ökonomische Wandel und die Wohlförderung in den Vordergrund gestellt. Der NDP leitet die Entscheidungsprozesse und die Implementierung poli-

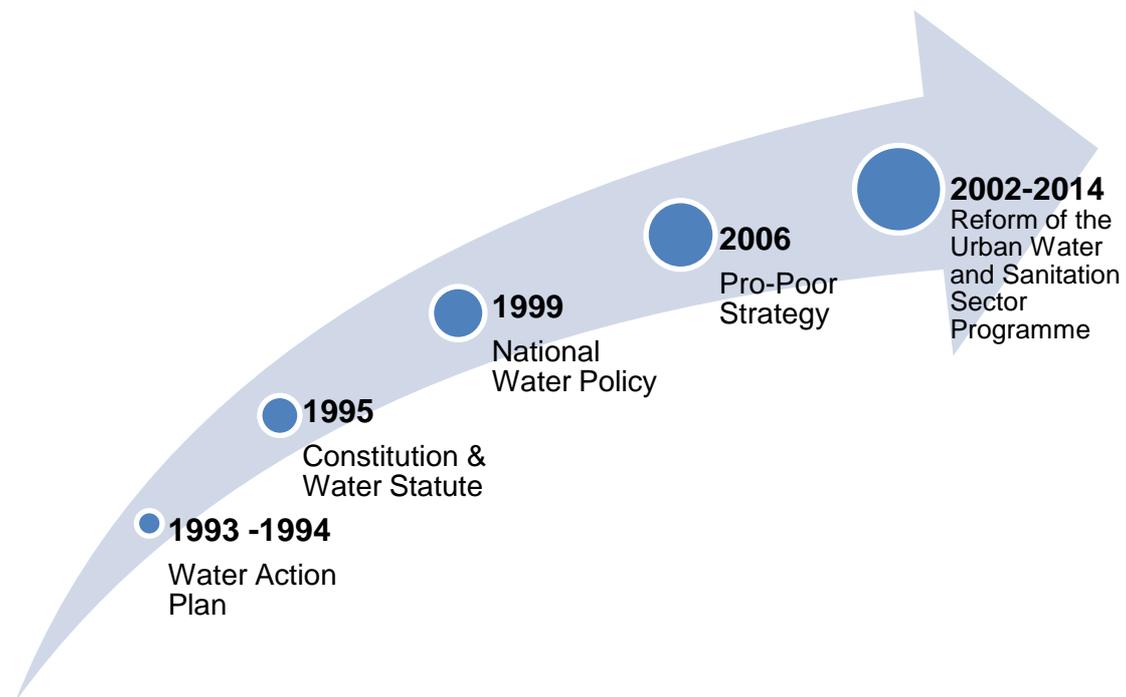
tischer Programme einschließlich des jährlichen Budgetierungsprozesses, der Prioritätensetzung von Regierungsmaßnahmen an (NPA 2010: 4). Der Schwerpunkt liegt auf ökonomischen Aspekten und den wachsenden Sektoren, wie Landwirtschaft und Ölförderung. Wasser- und Sanitärversorgung fallen nicht in diesen Bereich, sie zählen zu den sozialen Sektoren. Für den Wasser- und Sanitärsektor wurden allgemeine Ziele formuliert und dazu entsprechende Interventionen und Strategien ausgearbeitet. Es wurden allerdings keine konkreten, messbaren Kennziffern, Standards oder Maßstäbe gesetzt. Die Ziele orientieren sich an den ohnehin für den Wassersektor bestehenden Zielen, die vor dem Hintergrund der Millenniumsziele entwickelt wurden.

Der NDP fließt in alle politischen und strategischen Pläne, Programme, Projekte, Pläne sowie die Sektorbudgetierung ein. Die Implementierung erfolgt unter den existierenden zentralen und lokalen Regierungsstrukturen. An den konkreten Strategien zur Evaluation der Umsetzung wird allerdings noch gearbeitet.

### **7.2.2 Die nationale Wasserpolitik und zugehörige Schlüsselemente**

Lange Zeit waren die rechtlichen Vorschriften für den Wassersektor unzureichend, veraltet und über verschiedene Gesetze verteilt (MWE 1999: Foreword). Um den Herausforderungen des Sektors gerecht zu werden, hat Uganda für die Jahre 1993 bis 1994 einen *Water Action Plan* (WAP) entwickelt. Grundlage dafür war eine umfangreiche Studie der Regierung zur Rechtsetzung im Sektor. Mit dem WAP wurde ein flexibler und dynamischer Rahmen für die Entwicklung und das Management der Wasserressourcen geschaffen. Im WAP wurden viele der Prinzipien der UN-Konferenz von Rio de Janeiro 1992 aufgenommen, auch die Klassifizierung von Wasser als wirtschaftliches Gut. Als Nachfolge für den WAP entstand ein umfassendes politisches und rechtliches Regelwerk für den Wassersektor. Dessen Schlüsselemente sind das *Water Statute* von 1995 und die *National Water Policy* (NWP) von 1999. Die WAP-Prinzipien wurden darin aufgenommen. Im folgenden Teil der Arbeit werden zentrale rechtliche Instrumente und Strategiepapiere vorgestellt, um einen besseren Überblick zu ermöglichen vorab eine kurze Übersicht.

Abbildung 3: Zentrale Elemente des politisch-rechtlichen Rahmens im Wassersektor



Quelle: Eigene Darstellung

### ***Constitution of the Republic of Uganda (1995)***

Wasser zählt zu den sozialen und ökonomischen Schwerpunktthemen in der ugandischen Verfassung. Diese bildet den weiten rechtlichen und politischen Rahmen für den Wassersektor und ist Grundlage aller Rechtsvorschriften, Reformen und politischen Programme. Der Staat verpflichtet sich indirekt als Verantwortungsträger für die Wasserversorgung: „[...] shall take all practical measures to promote a good water management system at all levels.“ (GoU 1995: 23). Gleichzeitig wird jedem Bürger das Recht auf Wasser zugesprochen: „The State shall endeavor to fulfill the fundamental rights of all Ugandans [...] and opportunities and access to education, health services, clean and safe water, work, decent shelter, adequate clothing, food security and pension and retirement benefits.“ (ebd.: 25).

Die Thematik der Wasserversorgung wird nur implizit erwähnt: Wasser im ökologischen Zusammenhang und das Ressourcenmanagement haben in der Verfassung einen wesentlich höheren Stellenwert. Zurückzuführen ist diese Schwerpunktsetzung auf die ersten globalen Wasserdebatten, bei denen in den 1970er Jahren die ökologische Dimension größtenteils noch vor der Versorgung stand.

In der Verfassung werden bereits das *Water Statute* und die Prinzipien der staatlichen Wasserpolitik begründet.

### ***Water Statute (1995)***

Das *Water Statute* ist der spezifische rechtliche Rahmen für die Nutzung, den Schutz und das Management von Wasserressourcen sowie die Wasserversorgung (UNESCO 2006: XV). Der häuslichen Wasserversorgung wird besondere Priorität zugeschrieben. Wobei im gleichen Atemzug erwähnt wird, dass die Wasserversorgung für Industrie und Agrarwirtschaft einen ähnlichen Stellenwert hat (MWE 1999: 2). Ökologische Dimensionen treten in den Hintergrund. Der Anspruch sauberes und sicheres Trinkwasser (Qualität) für alle verfügbar zu machen wird ergänzt um die Komponente „in ausreichender Menge“ (Quantität) (ebd.: 7). Im Vergleich zur Verfassung sind die Ausführungen wesentlich expliziter. Essentielle Komponenten des Menschenrechts auf Wasser, wie der Zugang in nächster Nähe und die Erschwinglichkeit werden allerdings nicht erwähnt. Es wird klar festgelegt, dass der Staat die Verantwortung für die Wasserversorgung zu tragen hat. Wasser wird im *Water Statute* als wirtschaftliches Gut klassifiziert, was auf die UN-Konferenz von Rio de Janeiro 1992 zurückgeht.

### ***National Water Policy (NWP) 1999***

Die NWP bildet den übergreifenden Politikrahmen für den Wassersektor, insbesondere das Management der Wasserressourcen und die Entwicklung des Sektors. Die NWP fördert die Prinzipien des integrierten Wasserressourcenmanagements zur Nachhaltigkeit und Nutzung der Wasserressourcen (ebd.: 9). Es wird festgeschrieben, dass Wasser sowohl als soziales als auch ökonomisches Gut erachtet werden soll, wobei die Klassifizierung als Wirtschaftsgut stärker betont und ein maximaler Nutzen angestrebt werden (ebd.: 1). Die Priorität von häuslicher und industrieller Wasserversorgung wird als gleichrangig erachtet.

Die Richtlinien für Wasserressourcenmanagement entstammen der UN Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) von 1992, insbesondere der Agenda 21, Kapitel 18, zu Frischwasserressourcen (ebd: 5). Wichtige Schlüsselemente sind:

- Frisches Wasser ist eine endliche und schützenswerte Ressource, essentiell um Leben zu erhalten, Entwicklung zu ermöglichen und die Umwelt zu schützen.
- Wassermanagement soll auf unterster Ebene ansetzen.
- Die Regierung muss in einem partizipatorischen, nachfragegeleiteten Ansatz die Entwicklung der Wasserversorgung ermöglichen (*Demand Responsive Approach*<sup>21</sup>).
- Die zentrale Rolle der Frau bei der Versorgung und dem Ressourcenmanagement soll berücksichtigt werden.

---

<sup>21</sup> Die Implementierung soll geleitet werden durch wachsendes öffentliches (Rechts-)Bewusstsein für den Anspruch auf sauberes und sicheres Wasser, wodurch klar Bedarfe geäußert werden.

- Dem Privatsektor soll beim Wassermanagement eine wichtige Rolle zukommen.

Auf der Basis der internationalen Resolutionen, Deklarationen und Richtlinien wird ein integrierter, multisektoraler Ansatz verfolgt (ebd.: 4).

In der Nationalen Wasserpolitik von 1999 wurde außerdem ausgearbeitet, dass die Wasserversorgung solange durch den Staat subventioniert wird, bis eine adäquate finanzielle Basis erreicht und entsprechende Managementkapazitäten in den Distrikten und Stadtverwaltungen entwickelt wurden. Auch die Prinzipien der Quersubventionierung zwischen profitableren und weniger profitträchtigen Gebieten werden aufgeführt. Ziel im urbanen Bereich soll es sein, die Instandhaltungs- und Operationskosten zu decken bis eine Vollkostendeckung möglich ist (ebd.: 16). Das staatliche Wasserunternehmen operiert im Rahmen dieser Vorgaben (siehe Kapitel 7.1.2). Insgesamt wird die Subventionierung als eine temporäre Maßnahme, allerdings ohne genaue zeitliche Begrenzung, klassifiziert. Dem Privatsektor und den NROs wird eine wichtige Rolle zugeschrieben. Die Regierung erklärt sich als allgemein offen für Privatisierungsprozesse zur Förderung nationaler Entwicklung (ebd.: 18).

Insgesamt werden in der Nationalen Wasserpolitik vorwiegend Richtlinien und Strategieansätze aufgeführt. Konkrete Maßnahmen, Konzepte und Ziele für die Implementierung finden sich nicht. Von Kritikern wird angemerkt, dass ein flächendeckender *Human rights-based Approach* in der Wasserpolitik nicht auszumachen ist und wichtige Aspekte des Menschenrechts auf Wasser nicht aufgegriffen werden (Muhwezi-Mpanga 2007: 19) (siehe Kapitel 8.2.1). Die Abstimmung zwischen der Garantie des physischen Zugangs und der finanziellen Erschwinglichkeit unter der Berücksichtigung des schwachen ökonomischen Status vieler Bewohner bleibt sehr unkonkret (ebd.: 19).

### ***Pro-Poor-Strategy for the Water and Sanitation Sector 2006***

Ein wichtiges Element zur Umsetzung der Sektorenpolitik sind die Strategiepapiere zu spezifischen Themen, wie z.B. die besondere Berücksichtigung armer Bevölkerungsgruppen bei der Wasser- und Sanitärversorgung. Die *Pro-Poor-Strategy* spielt bei den gegenwärtigen Reformprogrammen eine wegweisende Rolle.

Mit der *Pro-Poor-Strategy* werden die bisherigen politischen Strategien zur Armutsbekämpfung zusammengefasst und explizit für den Wassersektor ausformuliert (MWE & DWD 2006: 4). Durch die Strategie soll die soziale Mission der Regierung klar herausgestellt werden. Es werden 30 Strategiepunkte aufgeführt, innerhalb derer konkrete Maßnahmen ergriffen werden sollen. Beispiele sind: direkte Versorgung der Armen durch den Bau von öffentlichen Wasserstellen sowie durch eine kontinuierliche Gewährleistung eines Pro-Poor-Tarifs (ebd.: 8). Ursprüngliches Ziel war es die Strategie alle zwei Jahre zu überarbei-

ten, das ist nicht erfolgt. Aus den bisherigen Strategien (auch dem PEAP) können keine konkreten Handlungsanleitungen entnommen werden, diese befinden sich noch in der Pilotphase. Die Regulierungseinheit arbeitet derzeit an der Ausgestaltung einer konkreten Umsetzung (Interview Mayr 2010). Dabei werden auch erstmalig die Kriterien zu einer eindeutigen Identifikation der armen Bevölkerungsteile<sup>22</sup> definiert und diskutiert, wie ein Pro-Poor-Tarif für alle umgesetzt werden kann (ebd.).

### **7.2.3 Reform of the Urban Water and Sanitation Sector Programme 2002 – 2014**

Vor dem Hintergrund des aufgezeigten rechtlichen und politischen Rahmens entstanden umfassende Programme der Regierung und der Entwicklungspartner für den Sektor. Das derzeitige Reformprogramm für den städtischen Wasser- und Sanitärsektor (RUWASS) läuft seit 2002. Die zentralen Bestrebungen der ugandischen Wasserpolitik finden sich in dem Reformprogramm wieder.

Es handelt es sich um eine von der ugandischen Regierung koordinierte Strategie, bei der eine umfassende Verbesserung der städtischen Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung erzielt werden soll. Insbesondere marginalisierte Bevölkerungsgruppen sollen berücksichtigt werden. Der politische Träger ist das MWE. Bei der Umsetzung arbeitet das Ministerium eng mit der deutschen GIZ und der KfW Entwicklungsbank zusammen. Wesentliches Ziel des Reformprogramms soll die Deckung der Zugangsraten im Rahmen der Millenniumsziele sein.

Zu den Maßnahmen des Programms gehören:

- Verbesserung der Wasserver- und Abwasserentsorgung sowie der Hygieneleistungen, insbesondere in ärmeren städtischen Gebieten,
- Schaffung eines unabhängigen und zuverlässigen ordnungsrechtlichen (Regulations-) Rahmens für den Sektor mit Schwerpunkt der Implementierung der Pro-Poor-Strategie,
- Stärkung des *Demand Responsive Approach* bei der Servicebereitstellung,
- Vorbereitung des städtischen Wassersektors auf eine Beteiligung des Privatsektors und Kommerzialisierung der Dienstleistungen (detailliert in Kapitel 6.1.2),
- Umbau der NWSC-Zentrale in eine Holdingbehörde, die die Vermögenswerte größerer städtischer Zentren bewirtschaften kann, aber im Eigentum der öffentlichen Hand verbleibt (GoU et al 2010: 11).

---

<sup>22</sup> Die derzeitigen Kriterien richten sich nach der Definition der Weltbank (siehe Kapitel 6., S. 38). Die nationalen Kriterien sollen überarbeitet werden, denn Armut wird als komplex und facettenreich erachtet. In Uganda kann Armut auch zeitlich bedingt sein (z.B. durch die Trockenzeit). Armut differiert außerdem stark zwischen verschiedenen Personen sowie in ihrer Akutheit und Dauer (MWE & DWD 2006).

Langfristiges Ziel ist die Freisetzung von Mitteln, die dann für den Einsatz in ländlichen Regionen und in Bereichen mit hoher sozialer Priorität zur Verfügung stehen (GTZ 2010).

Die Maßnahmen des Programms sind mit dem PEAP und dem NDP harmonisiert (RUWASS 2011).

### 7.3 Schlüsselbegriffe in der ugandischen Wasserpolitik vor dem Hintergrund internationaler Prinzipien

Auf die Forderungen des IWF und der Weltbank hat Uganda Anfang der 1990er Jahre Politiken zur Dezentralisierung und Liberalisierung eingeführt, wodurch auch die Wasserpolitik stark beeinflusst wird (Mbabazi et al 2009: 86, Syngelakis & Arudo 2006: 1). Auch der Druck der internationalen Geber auf das staatliche Wasserversorgungsunternehmen zur Vollprivatisierung ließ erst Ende der 1990er Jahre mit der Einführung einer vollständig überarbeiteten Managementstrategie nach. Bei der Wasserversorgung in den Großstädten wird, im Rahmen des Vertrages zwischen der Regierung und NWSC, an einer, stark regulierten Beteiligung von privaten Unternehmen in verschiedenen Unternehmensbereichen gearbeitet. Diese Entwicklungen lassen sich auch in den Strategien von NWSC beobachten: das Unternehmen operiert mittlerweile weitestgehend unabhängig vom Staat und die NWSC-Zentrale fungiert vorwiegend zur Kontrolle und Regulierung der separaten, fast vollständig selbstständigen Unternehmenseinheiten der Städte.

Die Ziele für den Sektor wurden aus der nationalen Wasserpolitik abgeleitet und maßgebend durch die Ergebnisse des Millenniumsgipfels beeinflusst (genaue Ausführung der Ziele in Kapitel 7.1).

Das Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung kann nur implizit in der politischen Ausgestaltung wiedergefunden werden. Ein umfassender *Human rights-based Approach* ist im politisch-rechtlichen Rahmen nicht verankert und erschwert die vollständige Realisierung des Menschenrechts, aber auch der Millenniumsziele (Muhwezi-Mpanga 2007: iii ff.). Insbesondere die Konzeptionalisierung des Rechts muss gestärkt werden. Auf dieses Problem wird im folgenden Kapitel ausführlich eingegangen.

In der ersten Teilhypothese heißt es, dass die internationalen Prinzipien vor allem aus den UN-Konferenzen einen Einfluss auf die nationale Wasserpolitik haben. Diese Aussage kann bestätigt werden, da die richtungsweisenden Prinzipien der UNCED 1992 in Rio de Janeiro und der Agenda 21 sich fast wörtlich in der ugandischen Wasserpolitik wiederfinden.

In der folgenden Tabelle werden die zentralen Prinzipien der nationalen Wasserpolitik noch einmal aufgelistet. Das aktuelle Reformprogramm im städtischen Wassersektor basiert auf der nationalen Wasserpolitik, die Parallelen lassen

sich klar erkennen. Um die Umsetzung internationaler Prinzipien in das aktuelle Reformprogramm zu verdeutlichen, werden die zentralen Ansätze von RUWASS dem gegenübergestellt. Mit den Millenniumszielen von 2000 wurden die nationalen Strategien um konkrete Kennziffern für den Versorgungsstand erweitert. Maßgebende Änderungen oder Neuerungen kamen zu den Prinzipien von Rio de Janeiro nicht hinzu.

Tabelle 2: Die zentralen Prinzipien der nationalen Wasserpolitik in der Praxis

UNCED-Prinzipien und Agenda 21 (1992)	Zentrale Prinzipien		in der aktuellen Praxis (RUWASS)
	Nationale Wasserpolitik (1999)		
	Beteiligung des Privatsektors		Vorbereitung auf die Beteiligung des Privatsektors, vor allem im operativen Geschäft <sup>23</sup>
	Besondere Berücksichtigung marginalisierter und unterversorgter Bevölkerungsteile <sup>24</sup>		Umsetzung des Pro-Poor-Tarif und zusätzliche Anschlüsse in Armenviertel <sup>25</sup>
	Partizipation der Bevölkerung und <i>Demand Responsive Approach</i>		Bedarfsorientierung und Einführung eines Beschwerdesystems
	Dezentralisierung		Versorgungsgebiete mit separaten Managementverträgen
	Regulierung		Erstellen eines ordnungsrechtlichen Regulationsrahmens und einer Regulierungseinheit im MWE <sup>26</sup>
	Integriertes Wasserressourcenmanagement		Förderung koordinierter, nachhaltiger und integrierter Wasseraufbereitung und –nutzung

Quelle: Eigene Darstellung

## 8. Die Evaluation der ugandischen Wasserpolitik

Die nationale Wasserpolitik stellt einen Rahmen für Überwachung, Evaluation und Berichterstattung für den Sektor bereit (Mwebaza 2010: 35). Diese drei Elemente sind Schlüsselkomponenten aller nationalen Entwicklungspro-

<sup>23</sup> Siehe Kapitel 6.1.2, Zukunftspläne.

<sup>24</sup> Gesondert wird die Versorgung marginalisierter Bevölkerungsgruppen im NDP (2010) und der *Pro-Poor-Strategy* (2006) erwähnt.

<sup>25</sup> Siehe Kapitel 7.1.2, Versorgung marginalisierter Bevölkerungsgruppen.

<sup>26</sup> Das erfolgt im Rahmen der Etablierung der Regulierungseinheit unter dem MWE. Siehe Kapitel 7.1.1.

gramme. Der Rahmen enthält klare politische Zielvorgaben, die mit den Primärzielen des Landes, der Bekämpfung von Armut sowie Verbesserung der Lebensbedingungen und vor allem mit den Millenniumszielen abgestimmt sind (UNESCO 2006: 32). In diesem Kapitel wird nun der vorgestellte politische Rahmen und dessen Umsetzung evaluiert. Vor dem Hintergrund der einerseits quantitativen Angaben, andererseits der qualitativen Aussagen wird ein umfassendes Bild über die Umsetzung der ugandischen Wasserpolitik gezeichnet. Der Kern wird es sein, die Wirkungsbedingungen der Programme und Maßnahmen zu überprüfen. Einführend wird dazu die bisherige nationale Zielerreichung betrachtet. Auch wenn die Evaluation generell zur Ergebnissforschung zählt heißt es nicht, dass ausschließlich vollendete Tatsachen betrachtet, der Fokus liegt vielmehr auf dem Prozess, also der Umsetzung der Wasserpolitik der bisherigen Programme. Die Evaluation erfolgt anhand des *Human rights-based Approach* (HRBA), der es einerseits ermöglicht den politisch-rechtlichen Rahmen vor dem Hintergrund des Menschenrechts zu evaluieren als auch die Umsetzung in der Praxis. Besonders werden schließlich die Hindernisse und Schwachstellen bei der urbanen Wasserversorgung herausgestellt.

## 8.1 Die Ziele und ihre bisherige Erfüllung

Die allgemeinen Zielsetzungen entstammen der nationalen Wasserpolitik von 1999, wurden um die Millenniumsziele, insbesondere das siebte Ziel zur Sicherung der ökologischen Nachhaltigkeit<sup>27</sup> ergänzt und mit dem nationalen Entwicklungsplan von 2009 abgestimmt:

1. “To manage and develop the water resources of Uganda in an integrated and sustainable manner, in order to secure and provide water of adequate quantity and quality for all social and economic needs of the present and future generations with the full participation of all stakeholders,
2. To achieve sustainable provision of safe water within easy reach and hygienic sanitation facilities [...] to 100% of the urban population by the year 2015 with an 80-90% effective use and functionality of facilities [...]” (GoU & MWE 2009: 20).

Uganda hat den Anteil für das siebte Millenniumsziel mit 100% weitaus höher angesetzt als international vorgegeben. Die Ziele sind der Ausgangspunkt aller Aktivitäten im Sektor. Die Grundlagen der Zielsetzungen finden sich in den verschiedenen UN-Konferenzen und –Papieren. Spezifiziert wurden die Ziele durch die elf Goldenen Indikatoren, die ebenfalls bis 2015 verwirklicht werden

---

<sup>27</sup> Das Millenniumsziel enthält die Vorgabe: bis 2015 den Anteil der Bevölkerung halbieren, der bisher keinen nachhaltigen Zugang zu einwandfreiem Trinkwasser und grundlegenden sanitären Einrichtungen hat. Dafür gibt es zwei Indikatoren: Anteil der Menschen mit nachhaltigem Zugang zu verbesserten Wasserquellen und Anteil der Menschen mit Zugang zu verbesserter Sanitärversorgung.

sollen. Die Indikatoren umfassen quantitative Vorgaben für den urbanen und ruralen Wassersektor, sowie den Bereich Wasser für die Produktion.

Die Goldenen Indikatoren für den urbanen Bereich:

- Anzahl der Menschen, die Zugang zu einer verbesserten Wasserquelle innerhalb einer Reichweite von 0,2 km haben,
- Anzahl der Menschen, die Zugang zu verbesserter Sanitärversorgung haben,
- Wasserqualität der Proben von Wasserstellen im Vergleich zu den nationalen Standards,
- Anzahl der Menschen, die Zugang zu Handwascheinrichtungen haben und diese auch nutzen (auf Haushaltsebene) (GoU & MWE 2010: 4 f.).

Seit den frühen 1990er Jahren hat Uganda einen bemerkenswerten Prozess bei der Implementierung verschiedener Politiken und Pläne im Hinblick auf die Ziele für 2015 durchlaufen (World Resources Institute 2009: 11). Doch bei Betrachtung der Versorgungsziffern der letzten Jahre bis heute ist eine Stagnierung zu erkennen. Die anvisierten Ziele für 2015 liegen damit in weiter Ferne.

*Tabelle 3: Umsetzung der ersten beiden Goldenen Indikatoren*

Indikator	Umsetzung					Ziel
	05/06	06/07	07/08	08/09	09/10	14/15
1. Anzahl der Menschen, die Zugang zu einer verbesserten Wasserquelle innerhalb einer Reichweite von 0,2 km haben	51%	56%	61%	66%	67%	100%
2. Anzahl der Menschen, die Zugang zu verbesserter Sanitärversorgung haben	-	-	74%	73%	77%	100%

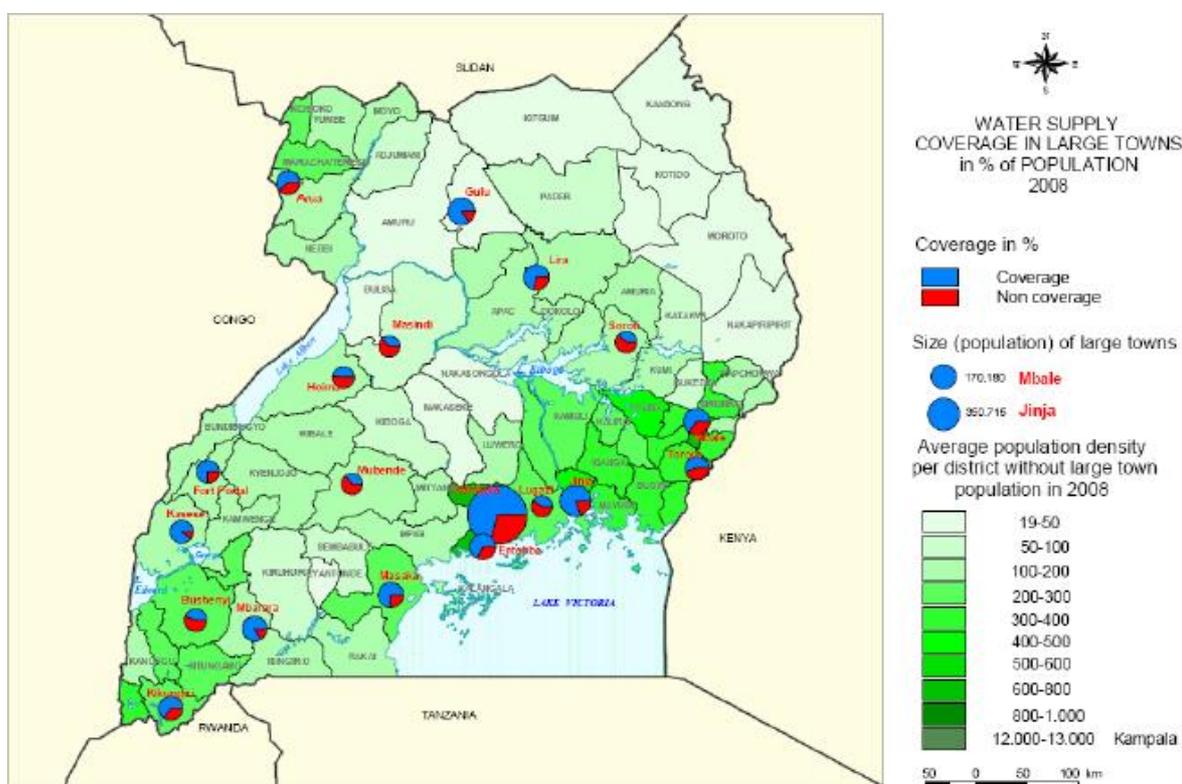
Quelle: MWE & GoU 2010: 4 f.

Ein weitreichendes Problem bei der Betrachtung der Daten zur Versorgungslage ist, dass diese oft sehr ungenau sind. Besonders der erste Indikator ist mit Bezug auf die Entfernung sehr schwer zu messen bzw. es wäre mit einem immensen Aufwand verbunden. Das Ministerium greift daher oft auf Schätzwerte zurück, die viele Ungenauigkeiten bergen und bei der weiteren Versorgungsplanung hinderlich sind (World Resources Institute 2009: 20).

Für den Prozess bis 2015 sind keine klaren Zwischenziele festgelegt – das macht es schwer, den bisherigen Prozess und die tatsächliche Situation auf Verbraucherebene zu bewerten (Mwebaza 2010: 19). Im Performance Report des Sektors wird die nur geringfügige Erhöhung der städtischen Wasser- und Sanitärversorgung vor allem mit dem rasanten Bevölkerungswachstum und der Urbanisierung begründet (GoU & MWE 2010: 118 ff.).

In der folgenden Grafik werden die bisherigen Versorgungsziffern in den größeren Städten dargestellt. Damit kann verdeutlicht werden, dass die allgemeinen Versorgungsziffern (in diesem Fall in Bezug auf den Goldenen Indikator 1 zum Versorgungsanteil) Städte, die wesentlich schlechter versorgt sind als der Durchschnitt unterschlagen. Beispielsweise hat in Bushenyi (im Süd-Westen) und in Hoima (im Westen) über die Hälfte der Einwohner keinen Zugang zu sauberem Wasser, während die landesweite Versorgung bei 67% liegt. Auch hat z.B. Koboko im Nord-Westen mit 40.000 Einwohnern (zählt zu den Kleinstädten) eine sichere Wasserabdeckung von lediglich 11% (Interview Mayr 2011).

Abbildung 4: Wasserversorgung in den Großstädten



Quelle: Denzinger 2009: 72

Basierend auf den Indikatoren wird jährlich der *Water and Sanitation Sector Performance Report* mit dem bisherigen Prozess und der Zielerreichung veröffentlicht. Außerdem werden im *Joint Sector Review* in Bezug auf die Goldenen Indikatoren detaillierte Maßnahmen für das Folgejahr entwickelt. Die Abteilung für Planung und Qualitätssicherung im MWE ist dafür zuständig periodische Überwachungen und Evaluationen für alle Tätigkeiten des Ministeriums durchzuführen, einschließlich Wasser- und Sanitärversorgung. In den Berichten werden die Leistungen der einzelnen Abteilungen des Ministeriums vor den gesetzten Zielen überprüft und ebenso Empfehlungen für weitere Maßnahmen abgegeben (Interview Mayr 2010).

## 8.2 Policy-Enforcement und der Human rights-based Approach

Politische Prozesse und Maßnahmen, generell die Entwicklung eines umfassenden politischen Rahmens für ein bestimmtes Politikfeld, durchlaufen verschiedene Phasen (Blum & Schubert 2011: 105). Nach dem *Agenda Setting* und der Politikformulierung erfolgt das *Policy-Enforcement*. Die politischen Absichten werden innerhalb der Implementierung in messbare Taten umgesetzt und es wird ein Programm entwickelt (bis dahin existieren Steuerungsinstrumente, Gesetze, Regulationen etc. nur auf dem Papier). Eine einseitige Herangehensweise, unzureichende Politikformulierung im Vorfeld und mangelnde Kontrolle der Umsetzung können zu Defiziten führen (Saalbach 2009: 15 ff.). In Uganda wurde die Politikformulierung weitestgehend abgeschlossen und befindet sich nun in der Phase des *Policy-Enforcement*, während dieser Phase kristallisieren sich verschiedene Probleme heraus.

In der Literatur, den vorliegenden Dokumenten zum ugandischen Wassersektor und in den Interviews wird das *Policy-Enforcement* als eine Haupthürde bei der Erreichung einer umfassenden Versorgung identifiziert. Viele der weiteren Hindernisse und Schwachstellen im Wassersektor sind eine direkte Konsequenz daraus, so z.B. auch die Unterversorgung in den Armenvierteln, die schwache Finanzierung und die fehlende Partizipation der Bevölkerung. Andere Faktoren, wie das komplizierte Landbesitzsystem, das rasante Bevölkerungswachstum und die Urbanisierung begünstigen die schwache Politikumsetzung. Vorerst wird in der nachstehenden Grafik ein Überblick zu den zentralen Hindernissen und Schwachstellen beim *Policy-Enforcement* gegeben. Die identifizierten Probleme bedingen sich gegenseitig und sind fließend, z.B. verstärkt die schwache Partizipation der Bevölkerung auch die Unterversorgung der Armenviertel. Die dunkelblau unterlegten Probleme werden als besonders hinderlich für das *Policy-Enforcement* erachtet und werden in den Unterkapiteln 6.2.1 „Mangelnde Versorgung der Armenviertel“ bis 6.2.5 „Fehlende Finanzierungspriorität“ betrachtet. Die hellblau unterlegten Probleme haben auf das *Policy-Enforcement* eher einen zweitrangigen Einfluss und werden im Folgenden daher nur am Rande ausgeführt.

Abbildung 5: Hindernisse und Schwachstellen im ugandischen Wassersektor



Quelle: Eigene Darstellung

Der politische Rahmen kann als umfangreich in Bezug auf zentrale Prinzipien der UN aus der Konferenz von Dublin, die Agenda 21 und das Menschenrecht auf Wasser erachtet werden - die Hürde liegt jedoch in der Implementierung (vgl. Interview Van der Ploeg 2011; Interview Mayr 2010). Wie schon im Teil *Global Governance*, Kapitel 3 der Arbeit aufgeführt, sind die Vorgaben auf globaler Ebene oft sehr unkonkret bzw. lassen einen weiten Interpretationsspielraum zu (siehe auch Morgan 2011: 4 ff.; Mwebaza 2010: 6 ff.). White und Black betonen einerseits das Problem der unklaren Formulierungen auf internationaler Ebene durch die UN, aber weitaus gravierender scheint ihrer Ansicht nach, dass auf nationaler Ebene zwar nach Vorlage der UN-Prinzipien und UN-Ziele Strategiepapiere entwickelt werden, aber deren Definition und Implementierung schwach ist (2004: 10). In Uganda wurden die Prinzipien der internationalen Konferenzen und auch das Menschenrecht auf Wasser ratifiziert und in den nationalen politischen Rahmen aufgenommen. An vielen Stellen finden sich, nicht zuletzt aufgrund der internationalen, unspezifischen Vorgaben, Definitionslücken und Ungenauigkeiten (Denzinger 2009: 17 ff.). Das erschwert die Ausgestaltung in der Praxis und die Formulierung von Strategien (Interview Mayr 2010). Eine detaillierte Evaluation soll nun mit der Grundlage des *Human rights-based Approach* erfolgen.

### 8.2.1 Zur Theorie des Human rights-based Approach

Maßgebend für den Ansatz ist, dass die Menschenrechte als Grundlage von Entwicklung erachtet werden und demnach in die Entwicklungspolitik integriert werden müssen. Die Einbindung der sehr allgemein formulierten Menschenrechte in den spezifischen nationalen Kontext gestaltet sich meist schwierig, ein

Ziel des HRBA ist es die Implementierung zu erleichtern (Muhwezi Mpanga 2007: 7). Der Fokus des rechtsbasierten Ansatzes ist nicht vornehmlich Bedürfnisse der Menschen sondern vielmehr deren Rechtsanspruch umzusetzen – sowohl in Bezug auf die basalen Menschenrechte (Leben, Nahrung, Wasser etc.) als auch die Repräsentierung von Interessen gegenüber Behörden (White & Black 2004: 14). Der HRBA unterscheidet sich klar von einem *Needs-based Approach*, denn bei den Menschenrechten werden immer klar die Pflichten und die Zuständigkeiten festgelegt (UNFPA 2010: 90).

Obaid unterscheidet:

„Although human rights are need-based claims, a human rights approach to programming differs sharply from the basic needs approach, as the latter does not imply the existence of some form of ‘duty-bearer’. When demands for meeting needs have no ‘object’, there is no designated person or mechanism charged with the clear-cut duty of meeting needs, and rights are therefore vulnerable to ongoing neglect and violation. A rights-based approach expands choices and capabilities and encourages every person to define and direct the course of her or his empowerment.“ (2004: 9).

Aus der Sichtweise des HRBA ist der Zugang zu Wasser ein einklagbares Recht. Auf dieser Prämisse muss das Recht in die Verfassung aufgenommen werden und alle wasserbezogenen Projekte müssen darauf aufbauen. Innerhalb des menschenrechtlichen Rahmens wird die Ausgestaltung der nationalen Politik und der politischen Strategien vorgenommen. Das umfasst eine konkrete nationale Wasserstrategie zur Umsetzung des Rechts sowie entsprechende Aktionspläne und Programme. Durch den politisch-rechtlichen Rahmen muss die Erfüllung eines Mindestmaßes des Rechts ermöglicht werden können (UNFPA 2010: 77).

Der Staat steht als erster Verantwortungsträger in der Pflicht, die Menschenrechte umzusetzen. Alle anderen Akteure die einen Einfluss auf den Entwicklungsprozess haben, Entwicklungspartner, NROs und auch private Unternehmen, sollen zu einer entsprechenden Verwirklichung des Rechts beitragen (Filmer-Wilson 2005: 218). Der Staat muss dazu ein politisch-rechtliches Umfeld schaffen (Muhwezi Mpanga 2007: 15 f.). Nur dadurch können die ausgehenden Verpflichtungen der Menschenrechte erfüllt werden (Langford 2006: 125). An erster Stelle soll die Aufnahme des Rechtes auf Wasser in die nationale Verfassung stehen, damit bekennt sich der Staat zu seiner Verpflichtung ausreichend sauberes Wasser in entsprechender Form für alle zur Verfügung zu stellen. Völkerrechtlich hat der Staat drei Arten von Verpflichtungen: Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungsverpflichtungen. In der folgenden Tabelle werden die Pflichten des Staates genauer vorgestellt.

Tabelle 4: Die Pflichten des Staates

<b>1. Achtungspflichten</b> <sup>28</sup> ( <i>Obligation to Respect</i> )
Eingriffe auf das Recht sind zuunterlassen (beispielsweise bestimmten Bevölkerungsgruppen das Recht auf Wasser untersagen oder die Versorgung abschalten).
<b>2. Schutzpflichten</b> ( <i>Obligation to Protect</i> )
Das Recht einzelner muss vor dem Eingriff Dritter geschützt werden (beispielsweise keine Gesundheitsgefährdung durch Verschmutzung).
<b>3. Gewährleistungspflichten</b> ( <i>Obligation to Fulfill</i> )
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Begünstigung (<i>facilitate</i>) des Zugangs zu Trinkwasser</li> <li>• Förderung (<i>promote</i>) des nachhaltigen Umgangs mit Wasser, z.B. Informationen zu Hygiene, richtiger Nutzung und Schutz der Wasserquellen</li> <li>• Bereitstellung (<i>provide</i>) von Trinkwasser auch für marginalisierte Gruppen der Bevölkerung (z.B. Alte, Kranke, Kinder)</li> </ul> <p>Zu diesem Zweck sind Maßnahmen zuergreifen, die es ermöglichen, das Recht wahrzunehmen (Bsp. Aufbau von Infrastruktur)</p>

Quelle: UN Economic and Social Council 2003: 8 ff.

Für alle drei Pflichten müssen Maßnahmen ergriffen werden, die den Menschen ermöglichen ihr Recht wahrzunehmen (Bsp. Aufbau von Infrastruktur). Die Pflichten müssen nicht sofort umgesetzt werden - laut dem Prinzip der progressiven Realisation soll die Umsetzung im Rahmen der verfügbaren Ressourcen erfolgen und Maßnahmen sollen unverzüglich ergriffen werden (Mwebaza 2010: 9). Von zentraler Bedeutung sind die menschenrechtlichen Prinzipien: Gleichberechtigung, Diskriminierungsfreiheit, Partizipation der Bevölkerung, Abstimmung mit den anderen Menschenrechten, und besondere Berücksichtigung und Stärkung marginalisierter Bevölkerungsmitglieder (Muhwezi Mpanga 2007: 7).

Die Hauptgrundlage für die Auslegung des Menschenrechts ist der *General Comment No. 15*. Darin werden die normativen Prinzipien festgelegt – über diese wird in Tabelle 5 eine Übersicht gegeben.

<sup>28</sup> Generell verbieten es Achtungspflichten den Staaten die Wahrnehmung und Ausübung eines Menschenrechts zu untersagen. Vor allem sind damit staatliche Aktionen oder Gesetze gemeint, die die Achtungspflichten verletzen. Es geht darum den Genuss des Menschenrechts nicht zu verhindern. Diese Verpflichtung erfordert meist keine positiven und ressourcenverbrauchenden Maßnahmen des Staates, sondern vielmehr Beachtung von Unterlassungen (Engbruch 2007: 107).

Tabelle 5: Die normativen Prinzipien: Verfügbarkeit, Qualität und Zugang

Prinzip		Definition
<b>Verfügbarkeit</b> ( <i>Availability</i> )		in ausreichender Menge (etwa 40-50 Liter pro Person und Tag, bzw. ein absolutes Minimum von 20 Litern pro Person)
<b>Qualität</b> ( <i>Quality</i> )		gesundheitlich unbedenklich (Trinkwasser sollte den höchsten Qualitätsstandard erfüllen)
<b>Zugang</b> ( <i>Accessibility</i> )	<b>physisch</b>	zugänglich innerhalb des Haushaltes oder in unmittelbarer Nähe
	<b>wirtschaftlich</b>	die Möglichkeit andere lebensnotwendige Güter zu kaufen, darf durch den Preis für Wasser nicht eingeschränkt werden (Erschwinglichkeit)
	<b>diskriminierungsfrei und gleichberechtigt</b>	Zugang aller, einschließlich schwacher marginalisierter, Bevölkerungsgruppen
	<b>informativ</b>	Informationserhalt und –mitteilung

Quelle: UN Economic and Social Council 2003: 15 ff.

Der HRBA operiert sowohl ergebnisorientiert als auch prozessorientiert. Die staatlichen Verpflichtungen zählen dabei zu den Ergebnissen. Bei der Prozessorientierung des HRBA sind vor allem der Rahmen und die Bedingungen angesprochen, die der Staat für ein adäquates Wassermanagement zu schaffen hat. Die Prinzipien der Demokratie, insbesondere Transparenz und Teilhabe der Bevölkerung, spielen eine wichtige Rolle (Bourquain 2008: 57).

Ob diese Garantien vollständig durch den Staat oder auch unter Einbezug privater Dienstleister erfüllt werden müssen, wird dabei offen gelassen. Es liegt im Ermessen des Staates, ob die Wasserversorgung öffentlich, teilweise oder vollständig privat übernommen wird. Ein Einbezug privater Unternehmen ist rechtlich nicht ausgeschlossen. Aber auch bei (Teil-) Privatisierungen hat der Staat die Schutzpflichten, das bedeutet, der Staat wird dadurch nicht von seinen Achtungs- und Gewährleistungspflichten enthoben. Bei dem Einbezug privater Dienstleister in die Versorgung ist der Staat im Rahmen des Menschenrechts verpflichtet, entsprechende Regulationsinstanzen zu bilden und die Umsetzung zu überprüfen (Filmer-Wilson 2005: 239). Es ist dabei wichtig, dass die Berücksichtigung der kollektiven Interessen der Bevölkerung sichergestellt wird und auch den armen Bevölkerungsteilen ihr Recht auf sauberes Wasser zu Teil wird. Außerdem sollte die Kompetenzabgabe des Rechts auf Wasser an die lokale politische Ebene erfolgen sowie eine Rechenschaftspflicht der öffentlichen Versorgungsunternehmen durchgesetzt und die Teilhabe der Bevölkerung an öffentlichen Debatten sichergestellt werden (Kreide & Krennerich 2010: 166). Die Bevölkerung wird zur Einklage ihrer Rechte gegenüber dem Staat befähigt. Im Umkehrschluss hat die Bevölkerung aber auch die Pflicht ihre Bedarfe zu äußern. Nur durch das Aktivwerden der Bevölkerung in den Entschei-

dungsprozessen und das Bewusstsein über ihre Rechte kann das Wassermanagement eine demokratische Legitimierung erhalten (Bourquain 2008: 58). Um eine umfassende Umsetzung des Menschenrechts zu verwirklichen, ist es wichtig vor allem die Zivilgesellschaft einzubeziehen beziehungsweise schon auf unterster Entscheidungsebene die Partizipation der Bevölkerung zu ermöglichen. Dadurch soll die Rolle der Gemeinden gegenüber dem Staat bestärkt werden. Häufig sind sich die Bürger, einzelne Gemeinden und insbesondere die sozial schwachen Bevölkerungsmitglieder gar nicht über ihre Rechte gegenüber dem Staat bewusst. Diesbezüglich muss viel Informationsarbeit durch *Awareness-Building* und *Rights-Sensitization* geleistet werden. Nur wenn die Bevölkerung ihre Rechte kennt, kann sie diese einklagen oder die Zivilgesellschaft kann sich dafür stark machen, so zum Beispiel durch mediale Kampagnen. Für die Verbraucher und Nutzer des Trinkwassers lassen sich konkrete Rechte, aber auch Pflichten, aus dem Recht auf Wasser ableiten.

*Tabelle 6: Die Rechte und Pflichten der Verbraucher*

Rechte der Verbraucher	Pflichten der Verbraucher
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Höchste Priorität: persönliche und häusliche Trinkwassernutzung</li> <li>• Nutzung natürlicher Wasserressourcen</li> <li>• Gesicherter Zugang zu Trinkwasser</li> <li>• Wasser- und Sanitärversorgung zu erschwinglichen Preisen im näheren Umfeld des Haushaltes</li> <li>• Weiterer Ausbau des Versorgungsnetzwerks</li> <li>• Wasserversorgung auch in Notfällen</li> <li>• Zugängliche sowie erschwingliche öffentliche Wasser- und Sanitärversorgung für marginalisierte Bevölkerungsgruppen</li>   <li>• Keine Abkopplung der Wasserversorgung auf unterster Versorgungsebene für marginalisierte Bevölkerungsgruppen</li> <li>• Sicherstellen von Informationen, Beratung, Teilhabe und das Recht gesetzliche Verfahren einzuleiten</li> <li>• Verbreiten von Informationen über die Rechte auf Wasser- und Sanitärversorgung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keine Wasserverschwendung</li> <li>• Keine Wasserverschmutzung</li> <li>• Zahlen der Preise für die Versorgung, einschließlich Gebühren und Steuern</li> <li>• Einverständnis mit Nutzungseinschränkungen im Falle von Wasserknappheit</li> <li>• Beitragen zur Kostendeckung zu solidarischen Zwecken (Steuer- und Preisausgleich)</li> <li>• Kooperation mit dem Versorgungsdienstleister</li> <li>• Ausüben der Rechte und Überwachen der Tätigkeit der Versorgungszuständigen</li> </ul>

Quelle: Dubreuil 2006: 11

Bisher gibt es nur wenige Erfahrungen mit der Umsetzung des HRBA und die sehr allgemeinen Angaben durch die UN erschweren die klare Implementierung auf nationaler Ebene (Filmer-Wilson 2005: 228). Diese Lücke begründet zum Teil auch die mangelnde Unterstützung von Regierungen oder Entwicklungspartnern (ebd.). Mit der adäquaten Umsetzung ist eine umfangreiche Inter-

pretation und die Entwicklung einer umfassenden Herangehensweise verbunden, vor allem der politisch-rechtliche Rahmen. Bei dem HRBA handelt es sich um ein relativ neues Instrument zur Rechtsimplementierung, damit sind noch viele Unklarheiten und Ungenauigkeiten verbunden. Das macht es schwierig seine Effizienz, Effektivität und Erfolge zu prüfen – dafür gibt es bisher keine klaren Indikatoren (UNFPA 2010: 85). Durch die Prinzipien, die im General Comment No. 15 für das Menschenrecht auf Wasser vorgegeben sind, ist eine Überprüfbarkeit möglich, jedoch nur in eingeschränkter Form (Muhwezi Mpanga 2007: 7). Im folgenden Abschnitt wird die Umsetzung des HRBA für den ugandischen Wassersektor betrachtet werden.

### **8.2.2 Die Umsetzung des *Human rights-based Approach* in Uganda**

Erste Prämisse für die Implementierung des Menschenrechts auf Wasser ist die Aufnahme in die Verfassung. Das wurde in Uganda erfüllt, wenngleich es sich um eine eher implizite Erwähnung handelt. Im *Water Statute* von 1995 finden sich detailliertere Angaben, die jedoch auch nicht alle Pflichten des Staates und alle Prinzipien einschließen. Muhwezi-Mpanga betont den Bedarf eines: “[...] rights-based approach to make the right to water reality in Uganda. It further confirms that the legal framework for the promotion and protection of the right is somewhat weak.“ (ebd.: iii). Die schwache Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens spiegelt sich in der folgenden Tabelle wider.

Tabelle 7: Zentrale Elemente des Menschenrechts auf Wasser im ugandischen Politikrahmen

<b>Pflichten und Prinzipien des Menschenrechts auf Wasser</b>	<b>Ausformulierung im politisch-rechtlichen Rahmen</b>	<b>Grundlage im politisch-rechtlichen Rahmen</b>
Staat als Verantwortungsträger	<i>“The State shall take all practical measures to promote a good water management system at all levels.”</i>	Verfassung 1995, Objective No. XXI (GoU 1995: 23)
Sauberes und sicheres Wasser ( <b>Achtungspflicht und Qualität, gleichberechtigter Zugang</b> )	<i>“The State shall endeavor to fulfill the fundamental rights of all Ugandans [...] and opportunities and access to education, health services, clean and safe water [...]”</i>	Verfassung 1995, Objective No. XIV (GoU 1995: 25)
Förderung des nachhaltigen Wasserumgangs ( <b>Achtungs- und Gewährleistungspflicht</b> )	<i>“[...] to promote the rational management and use of waters of Uganda.”</i>	Water Statute 1995, Objective No. I (MWE 1999: 6)
Sauberes und sicheres Wasser in ausreichender Menge ( <b>Achtungspflicht, Qualität und Menge</b> )	<i>“[...] to promote the provision of a clean, safe and sufficient supply of water to domestic purposes to all persons.”</i>	Water Statute 1995, Objective No. II (MWE 1999: 6)
Zugang in nächster Nähe ( <b>Gewährleistungspflicht und physischer Zugang</b> )	<u>Keine rechtliche Grundlage.</u> <i>“To achieve sustainable provision of safe water within 0.2 km for the urban population”</i>	Zielsetzung innerhalb der Goldenen Indikatoren (auf Grundlage der Millenniumsziele 2000) (MWE 2010: xii)
Wirtschaftliche Erschwinglichkeit und Versorgung marginalisierter Bevölkerung ( <b>Gewährleistungspflicht, wirtschaftlicher und gleichberechtigter Zugang</b> )	<u>Keine rechtliche Grundlage.</u> <i>“Tariff structures with cross-subsidies where appropriate should ensure that services can be reliably maintained including public stand posts or other facilities for the urban poor.”</i>	Sehr impliziter Verweis in der Nationalen Wasserpolitik (MWE 1999: 16), außerdem implizite Erwähnung im Nationalen Entwicklungsplan, explizite Berücksichtigung in der Pro-Poor Strategie 2006

Quelle: Eigene Darstellung

Elementare Prinzipien, wie der physische und wirtschaftliche Zugang sowie die Versorgung marginalisierter Bevölkerungsgruppen, finden sich nicht im gesetzlichen Rahmen. Auch finden sich nur sehr implizite Erwähnungen zum Menschenrecht auf Wasser in der Nationalen Wasserpolitik von 1999. Zwar wird die häusliche Versorgung als Priorität herausgestellt, konkrete Kriterien für die Qualität werden jedoch nicht vorgeschrieben. Auch der Zugang in unmittelbarer Nä-

he und die besondere Berücksichtigung marginalisierter und ärmerer Bevölkerungsgruppen werden nicht erwähnt. Für die Umsetzung der Politik werden aber zentrale Elemente des HRBA aufgegriffen: so soll die Regierung einen partizipatorischen, nachfragegeleiteten Ansatz zur Wasserversorgung ermöglichen und die besondere Rolle der Frau soll berücksichtigt werden. Detaillierte Ansätze für Strategien gibt es allerdings nicht. Wasser wird als schützenswerte Ressource klassifiziert, aber der nachhaltige Umgang mit Wasser wird lediglich durch den Ansatz des Integrierten Ressourcenmanagements angeführt. Das Prinzip der Informationsbereitstellung für die Bevölkerung zu allen Maßnahmen bei der Wasserversorgung und die Partizipation bei Entscheidungsprozessen werden gänzlich ausgespart. Der Zugang zu Wasser in Bezug auf die physische Komponente, Erschwinglichkeit und Partizipation bei der Entscheidungsfindung ist sehr lückenhaft. Die Pflichten und Prinzipien des Menschenrechts werden durch die Nationale Wasserpolitik sehr unzureichend betrachtet. Jedoch werden in späteren Strategiepapieren und auch bei den nationalen Zielsetzungen durch die Goldenen Indikatoren essentielle Kriterien des Menschenrechts aufgegriffen. So auch genaue Qualitätskriterien und ein sozialer Tarif für ärmere Bevölkerungsgruppen (MWE & GoU 2010: 4 f., MWE 2006: 18). Die besondere Berücksichtigung der armen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen erfolgt innerhalb der Pro-Poor-Strategie. In der folgenden Tabelle werden zentrale Schwachstellen, die auch in den Strategiepapieren nicht ausreichend berücksichtigt werden, aufgelistet. Dazu wurden die Indikatoren von Roaf et al (2005: 25 ff.) verwendet, wobei an dieser Stelle nur diejenigen aufgeführt werden, deren Umsetzung in Uganda nur teilweise bis gar nicht gegeben ist.

*Tabelle 8: Indikatoren für die Umsetzung des Menschenrechts auf Wasser*

Indikator	Schwachstelle in der Praxis
Erfolgt die Förderung der <b>Partizipation</b> von Verbrauchern bei Entscheidungsprozessen (durch die nationale Politik und Strategie)?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partizipatorischer Ansatz wird in der Nationalen Wasserpolitik festgeschrieben, aber in den größeren Städten kaum umgesetzt (MWE 1999: 17)</li> <li>• Die Nationale Wasserpolitik fordert die Beteiligung der Verbraucher bei der Wahl der Wasser- und Sanitärsysteme, Auswahl des Ortes, Einbezug bei Konstruktionsaktivitäten und Instandhaltung (MWE 1999: 17)</li> </ul>
Gibt es gezielte Maßnahmen zur <b>Rechtssensibilisierung</b> für die Verbraucher? Können diese ihre Interessen gegenüber den Verantwortlichen vertreten? Gibt es Beschwerdemöglichkeiten?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rechtssensibilisierung und Advocacy-Training vor allem durch NROs</li> <li>• Durch NWSC gibt es ein Beschwerdesystem für Verbraucher, allerdings noch nicht vollständig etabliert und nur wenig genutzt (Interview Jungiera 2011).</li> <li>• Rechtsbewusstsein gibt es teilweise, aber Adressierung bei den Verantwortlichen gibt es kaum, die Einklage des Rechts gab es bisher nicht (Interview Mayr 2010)</li> </ul>

<b>Regulierungsstelle</b> für alle Aktivitäten im Sektor und Implementierung?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bisher gab es kaum Regulierung, NWSC musste zwar regelmäßig Bericht erstatten, aber es existiert kein Sanktionskatalog</li> <li>• Dringende Notwendigkeit da weitverbreitete Korruption, auch auf Ministeriumsebene</li> <li>• Regulierungseinheit unter dem Ministerium im Aufbau</li> </ul>
Regulierung <b>privater Akteure</b> im Sektor und Überwachung von deren Tätigkeit?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bisher kaum, zusätzlich hohes Korruptionspotential, besonders betroffen durch die fehlende Regulierung sind die Armenviertel</li> </ul>
<b>Finanzierungspriorität</b> für die Wasserversorgung?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durch die Regierung nicht mehr gegeben</li> </ul>

Quellen: Indikatoren: Roaf et al 2005: 25 ff.; Schwachstellen in der Praxis: eigene Darstellung)

Die identifizierten Schwachstellen werden in den folgenden Unterkapiteln noch einmal genauer betrachtet. Klare Hindernisse für die Umsetzung des HRBA sind:

- Fehlende Finanzierungspriorität,
- Unterversorgung der Armenviertel,
- Fehlende Partizipation der Bevölkerung,
- Überhöhte Preissetzung durch private Betreiber an den Wasser-kiosken.

Die fehlende Regulierung im Sektor wird seit Ende 2010 mit der Etablierung einer Regulierungseinheit unter dem Ministerium angegangen, da Gesetze und Vereinbarungen momentan so gut wie keiner Überprüfung unterliegen. Für die einzelnen gesetzlichen Instrumente gibt es keine präzisen Regulierungsinstrumente (GoU & MWE 2009:21). Die Entwicklung des regulatorischen Rahmens ist noch im Anfangsstadium – das Ziel ist die Formulierung klarer Kennziffern und Maßstäbe (Interview Mayr 2010). Durch die Regulierungseinheit soll vor allem die Versorgung der armen Bevölkerungsgruppen sichergestellt werden. Da der Wassersektor sehr fragmentiert ist, gestaltet sich generell eine Regulierung bzw. auch Überwachung einzelner Maßnahmen von verschiedenen Akteuren als sehr schwierig und wurde bisher vernachlässigt (The Uganda Water and Sanitation Dialogues 2007: 19). Ein Großteil der regulatorischen Verantwortung lag bisher beim DWD: die Überwachung von Wasserqualität, die Beaufsichtigung der Wasserver- und Abwasserentsorgung, inklusive NWSC und die Kontrolle der Kapitalinvestitionen. Wobei diesen Aufgaben so gut wie nicht nachgegangen wird (ebd.: 20).

Generell kann zum HRBA in Uganda gesagt werden, dass der politische Rahmen gestärkt werden muss, um die volle Realisierung des Rechts zu ermöglichen (Muhwezi Mpanga 2007: iii). Sowohl im rechtlichen Rahmen aber auch in den Strategiepapieren finden sich viele der Pflichten und Prinzipien wieder, aber nicht in detaillierter Form: es fehlen Kennziffern, Ziele und genaue Maß-

nahmen. Letztendlich schwächt das die Implementierung. Van der Ploeg von der GTZ äußerte dazu: „In general the implementation is a challenge. Especially when the strategy papers are very general like it is the case with the Pro-Poor“. Die Pro-Poor-Strategie bietet eine essentielle Grundlage für die Versorgung der armen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen, doch auch hier fehlen Kennzahlen und konkrete Maßnahmen. Denzinger erwähnt zur Pro-Poor-Strategie: „There is need to revise the strategy. We should keep the strategy as it is but develop interpretation guidelines and develop a monitoring framework that guides the implementation. To ensure that the needs of the poor are addressed, proper stakeholder participation is necessary.“ (2009: 54 f.). Mit der Einführung einer Regulierungseinheit soll auch die Pro-Poor-Strategie genauer ausformuliert werden (Interview Mayr 2010).

Ähnlich gestaltet es sich auch für das städtische Reformprogramm für den Wassersektor: auch hier fehlt es an gezielteren Maßnahmen, Zielen und Indikatoren (Denzinger 2009: 52).

Muhwezi Mpanga stellt als essentielle Faktoren für die Umsetzung des *Rights based approach* in Uganda heraus:

- Verstärkter Einbezug der Verbraucher bei der Planung, dem Management und der Implementierung der Wasserprogramme,
- Stärkung von Frauen und anderen marginalisierten Gruppen, um die Frage des Wassers als justiziables Recht zu stärken und nicht als Privileg – es muss ihnen ermöglicht werden ihr Recht durchzusetzen (2007: iii).

Bei der Verfolgung rechtsbasierter Ansätze ist das ursprüngliche Ziel, den Menschen ihr Recht bewusst zu machen und deren Anspruch gültig zu machen. In diesem Zusammenhang braucht es eine weite Informationslage und mehr Transparenz (White & Black 2004: 17).

In den folgenden Unterkapiteln werden die vier definierten Hindernisse für die Umsetzung des HRBA genauer betrachtet.

### **8.2.3 Mangelnde Versorgung der Armenviertel**

In den letzten Jahren sind bereits viele Fördergelder von der Regierung und den Entwicklungspartnern in die Versorgung der armen Bevölkerungsgruppen geflossen, wenn gleich noch viel Arbeit bevorsteht um eine Basisversorgung zu ermöglichen (World Resources Institute et al 2009: 6). In den städtischen informellen Siedlungen beträgt die Versorgungsrate nur ca. 20% (GoU & MWE 2010: 119). Von den Verbesserungen bei den allgemeinen Versorgungsziffern sind diese Gebiete weitestgehend ausgeschlossen geblieben.

Im einleitenden Kapitel zur städtischen Wasserversorgung wurden bereits die Hindernisse einer umfassenden Wasser- und Sanitärversorgung in den Armen-

vierteln skizziert. Vor dem Hintergrund des schwachen *Policy-Enforcements* und dem HRBA wird nun ausführlich auf diese Probleme eingegangen. Die Grundlage für alle Aktivitäten in den Armenvierteln ist die Pro-Poor-Strategie von 2006. Deren Ansätze finden sich in allen weiteren Strategien, so auch im Reformprogramm für den städtischen Sektor. Wie oben schon herausgestellt wurde, fehlt es in der Pro-Poor-Strategie an klaren Maßnahmen und Kennziffern. Diese Formulierungslücke ist ein elementarer Grund für die bisherige Unterversorgung in den Gebieten. Bisher ist die Umsetzung der Strategie nur begrenzt erfolgt (MWE & DED 2009: 11). Bei den bisherigen Reformen im Wassersektor wurden die armen Bevölkerungsgruppen nicht explizit berücksichtigt, bisher gibt es keine klar definierten Standards für deren Versorgung (ebd.: 19). Um dem entgegenzuwirken, wird seit Ende 2009 intensiv an einer detaillierten Ausformulierung der Strategie gearbeitet. Ende 2010 wurde eine Pilotphase der Pro-Poor-Strategie in fünf größeren Städten eingeleitet, wobei die Konzeption noch nicht vollständig abgeschlossen ist (Interview Mayr 2010). Die schwierige Implementierung der Strategie in die Praxis kann als exemplarisch für die generell zähen strategischen Umsetzungen im Wassersektor erachtet werden (Interview Van der Ploeg 2011).

In Bezug auf den HRBA können zentrale Pflichten und Prinzipien in den Armenvierteln nicht erfüllt werden. Ein gleichberechtigter Zugang, im Vergleich zu anderen Bevölkerungsgruppen, bleibt verwehrt und die Preise sind oft viel höher als anderenorts: „[...] the poor, who often access water through vendors, end up paying more than the well off [...]” (MWE & DWD 2006: 1). Geoffrey Jungiera, NWSC Area Manager in Lira, gesteht ein, dass die Aktivitäten von NWSC in den Armenvierteln begrenzt sind. Neue Kioske werden momentan nicht geöffnet, es wird sich lediglich darum gekümmert, dass die bestehenden funktionieren. Als Begründung führt er an, dass Arme schlechte Kunden sind, beziehungsweise eigentlich gar keine Kunden. Auch sind Interessenten für die Betreibung der Kioske in den Armenvierteln schwer zu finden, denn ihre Gewinne sind gering. Nur die Preiskorruption erhält letztlich deren Existenz aufrecht (Interview Jungiera 2011). Die Kioskbesitzer kaufen das Wasser zum einheitlichen Pro-Poor-Tarif und bekommen einen geringen Lohn vom staatlichen Versorgungsunternehmen. Prinzipiell gibt es den sozialen Einheitstarif, der letztlich aber nicht bei der Zielgruppe ankommt, da die Umsetzung scheitert.

Bedingt durch die Planungsschwierigkeiten in den informellen Gebieten und den finanziellen Aufwand, wird eine verbesserte Netzanbindung der Armenviertel von Regierungsseite vorerst nicht angestrebt, auch der Bau weiterer Kioske erfolgt nur geringfügig (vgl. UNESCO 2006: 92, Denzinger 2009: 49 f.). Die ungleichmäßige Verteilung der Wasserkioske führt dazu, dass ein weiter Weg in einigen Gegenden zurückgelegt werden muss.

Die Probleme und Hindernisse in den Armenvierteln sind bekannt und es wird an neuen Konzeptionen und Maßnahmen gearbeitet. Die Umsetzungen und

Pilotphasen sind oft lang und die Ergebnisse gleichen einem Tropfen auf den heißen Stein, so Charles Niwagaba (Interview 2010). Zum Beispiel die kostspielige Maßnahme der *Prepaid-Meters*, die den Wasserverkäufer ersetzen und somit keinen Raum für willkürliche Preiserhöhungen lassen. Deren Nachteile liegen klar auf der Hand: hoher Kosten- sowie Schulungsaufwand, der Wegfall von Arbeitsplätzen, die Notwendigkeit von Strom, der oft in den Armenvierteln nicht vorhanden ist und die regelmäßige Wartung durch Fachkräfte (ebd.). Eine Alternative wären auch umfangreiche Informationskampagnen zum Einheitspreis an allen Kiosken und deren offizielle Ausweisung an Schildern (ebd.). Auch die öffentlichen Toiletten, die in den Armenvierteln errichtet werden scheinen vorerst vielversprechend, doch letztlich werden sie häufig auf privatem Grund aufgestellt und können folglich meist nur gegen Bezahlung genutzt werden. Wenn es aber umsonst ist, die Notdurft in Plastikbeutel oder schlicht unter offenem Himmel zu verrichten und die Sensibilisierung für Hygiene sowie die Nutzung sanitärer Einrichtungen nicht vorhanden ist, scheint es manch einem unnütz dafür zu zahlen (Mwebaza 2010: 25). Nicht zuletzt wird das Grundwasser verschmutzt und verschiedensten Krankheiten ein Nährboden geliefert. An erster Stelle müssen andere Alternativen angeboten werden, als die kostenpflichtige Toilettennutzung und eine umfangreiche Überzeugungsarbeit für angemessene Sanitärnutzung muss geleistet werden (Interview Niwagaba 2010). Auch hier gibt es wieder eine klare Kollision mit dem HRBA – Erschwinglichkeit und Informationszugang seien als Prämissen genannt.

Zusammenfassend treffen in den Armenvierteln mehrere Schlüsselprobleme aufeinander, die sich gegenseitig verstärken: kaum zahlungsfähige Endverbraucher, prekäre Versorgungslage, profitorientierte Kioskbesitzer, mangelndes Bewusstsein für sauberes und sicheres Wasser und das Recht darauf. Verstärkt wird die Situation durch die hohe Bevölkerungsdichte, generell schwache Finanzlage des Sektors und weitere Komponenten, die im Anschluss erklärt werden. Die Akteure im Wassersektor stehen vor einer immensen Aufgabe, die mit der bisherigen Herangehensweise kaum gelöst werden kann. Über die letzten Jahre wurde in den Armensiedlungen immer wieder mit verschiedenen Projektansätzen in Zusammenarbeit mit der Regierung und den Entwicklungspartnern, zum Teil auch NROs, gearbeitet. Es handelte sich um zeitlich begrenzte Projekte, deren Nachhaltigkeit nur bedingt gegeben war, deren Zielsetzungen schon von Beginn an unklar waren und deren Überwachung nur unzureichend erfolgte (Denzinger 2009: 85 f.). Die Umsetzung der derzeitigen Strategien und Programme gilt es daher abzuwarten.

#### **8.2.4 Wasserkioske in der Hand privater, profitorientierter Betreiber**

Das Problem der häufig überhöhten Preise an den öffentlichen Wasserkiosken wurde bereits in vorhergehenden Teilen der Arbeit aufgegriffen. Doch die Ausmaße und damit die fehlende Möglichkeit zur Umsetzung der Menschenrechte werden an dieser Stelle explizit aufgezeigt.

In den Großstädten Ugandas handelt es sich bei den auftretenden Problemen durch private Akteure um andere, als die bisher international bekannten. In vielen Ländern haben vor allem die großen internationalen Konzerne für eine Negativbilanz bei der Wasserversorgung durch private Unternehmen gesorgt (siehe auch Kapitel 3.2.1 Privatisierung und Kommerzialisierung). Mit der Beteiligung der Privaten ging zum Teil die Privatisierung von Ressourcen, horrende Preiserhöhungen, die Unterversorgung in den Armenvierteln und mangelnde Instandhaltung einher. Probleme dieser Art sind in Uganda bisher nicht zu verzeichnen. Zwar wurde in Kampala knapp eine Dekade lang die Wasserversorgung von internationalen Firmen übernommen – jedoch nicht mit dem erhofften Ergebnis von gestiegenen Versorgungsziffern und Profitzuwachs (siehe Kapitel 7.1.2 National Water and Sewerage Corporation). In Uganda wird seit Mitte der 1990er Jahre auf den „anderen“ Privatsektor gesetzt, d.h. auf kleine, lokale Unternehmen in den Kleinstädten und Privatpersonen in den größeren Städten, die die Wasserkioske in mittelständischen aber vorwiegend den ärmeren Vierteln betreiben (vgl. Solo 1999: 120 f.) In den kleineren Städten konnten bei der Servicebereitstellung bisher kaum negative Erfahrungen verzeichnet werden (Interview Mayr 2010). Jedoch manifestieren sich in einigen Armenvierteln Kampalas Wasserkartelle, welche die Wasserressourcen kontrollieren und somit die Preise bestimmen (Mwebaza 2010: 21). Für neue Kioskbetreiber entstehen Eintrittsbarrieren und es kommt teilweise zur Monopolbildung (vgl. Solo 1999: 130). Häufig arbeiten diese sogar mit den Bezirksregierungen der Stadtteile zusammen. Die verfügbaren Wasserressourcen oder die Anzahl der geöffneten Kioske werden zum Teil künstlich eingeschränkt, um keine Ausweichmöglichkeit zu lassen (ebd.). Zusätzlich gibt es den Handel mit illegal an Rohren gezapftem Wasser. Mit der Kartellbildung in den Armenvierteln Kampalas rückt ein international bisher wenig bekanntes Problem in den Vordergrund. Losgelöst von staatlicher Verantwortung und Rechenschaftspflicht agieren die privaten Verkäufer weitestgehend unkontrolliert und ohne Sanktionen – an dieser Stelle findet sich zum Teil eine Parallele zu den profitorientierten multinationalen Unternehmen. Hier spiegelt sich auch das immense Korruptionspotential wider: die Regierungsstrukturen sind schwach, Regulierungen kaum bis gar nicht vorhanden, die Einkommen gering etc. Ganz offenkundig kann aus den Armenvierteln kein Reichtum erwartet werden, aber der Druck auf die Verbraucher ist enorm. Die Folgen sind, dass schließlich doch Profit für die privaten Betreiber fließt und eine große Zahl von Menschen unterversorgt bleibt. Diese Strukturen sind allerdings bei weitem nicht so manifestiert, wie es beispielsweise in den Slums von Nairobi (Kenia), insbesondere in Kibera, der Fall ist (vgl. Otieno 2011, Owuor & Foeken 2009: 5). Aber es gibt sie und es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um diese einzudämmen und eine Ausbreitung zu verhindern.

Im Menschenrecht auf Wasser wird die Beteiligung privater Unternehmen zur Versorgung nicht ausgeschlossen. Aber insbesondere im Rahmen der Schutz- und Gewährleistungspflichten muss der Staat dafür Sorge tragen, dass eine

Wasserversorgung aller erfolgt und nicht eingeschränkt wird. Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden Monopolbildung unter den Kioskbesitzern, ist die Umsetzung von umfangreichen Regulierungsmaßnahmen notwendig. Das Prinzip der wirtschaftlichen Erschwinglichkeit wird einschneidend verletzt und schränkt die Versorgung ein.

Generell ist Korruption in Uganda auf allen Verwaltungs- und Versorgungsebenen ein weitreichendes Problem – sowohl Amtsträger als auch Verbraucher sind Nutznießer (Mwebaza 2010: 39). Korruptionsbekämpfung ist in der entstehenden Regulierungseinheit ein großes Thema – nicht zuletzt, weil dadurch viele Gelder verloren gehen (Interview Mayr 2010). Die Maßnahmen der Akteure im Sektor gegen die überhöhten Wasserpreise sollen nicht unterschlagen werden. Sicherlich gibt es die *Prepaid-Meters*, Informationskampagnen und den Aufbau eines Beschwerdesystems. Aber die bisherigen Erfolge sind gering und scheitern oft schon an Kleinigkeiten, wie z.B. dem Vandalismus verärgerter Kioskbesitzer über den Ersatz ihrer Arbeitsstelle durch einen Automaten (Interview Niwagaba 2010).

### **8.2.5 Unzureichende Partizipation der Bevölkerung**

Partizipation umfasst zwei zentrale Elemente. Einerseits: die Bedarfe der Bevölkerung berücksichtigen, ihnen ermöglichen in den Genuss ihres Rechts zu kommen und in diesem Zusammenhang umfangreich aufzuklären. Partizipation bedeutet andererseits auch, die Anwohner einzubeziehen, ihr Wissen und ihre Erfahrungen zu nutzen. Charles Niwagaba äußert in diesem Zusammenhang:

„Participation needs a lot of sensibility. The slum dwellers themselves do not feel comfortable in their situation. Often aid workers consider them as ignorant [...] as if they don't know that there are public toilets and think they like it to whip out a plastic bag. There are valid reasons, financial issues are one thing, but a toilet that is miles away and elderlies [...] And then again the next toilet is built far away. While old big Mama has no strength to leave her hut. If they would ask big Mama where a water kiosk or a new toilet should be built, they would have a clear answer. But who wants to know that. The poor are the fools, who have no idea what cleanliness means and they prefer to drink dirty water – of course nobody wants to do that.“ (Interview 2010).

Filmer-Wilson betont, dass mit der Partizipation viele Vorteile einhergehen: Nutzen und Einbeziehen von lokalem Wissen, Berücksichtigung lokaler Bedürfnisse und Präferenzen, Effizienzsteigerung bei der Ressourcenverteilung. Die Bedürfnisse von armen und marginalisierten Bevölkerungsgruppen können somit eher identifiziert und berücksichtigt werden. Die Menschen können einen direkten Einfluss auf die Projektgestaltung und Herangehensweise nehmen. Durch den direkten Einbezug wird eine größere Nachhaltigkeit garantiert, auch nachdem Entwicklungspartner oder NROs sich aus dem Feld zurückziehen (2005: 218 f.). Die Anwohner wissen oft selbst am besten, wo das Versorgungsnetz Lücken aufweist, d.h. wo es keine Wasserkioske gibt, diese abgeschaltet wurden oder lange Warteschlangen zu finden sind. Daran muss Partizipation an-

knüpfen: vorhandenes Wissen nutzen. Die Planung aus dem Elfenbeinturm ist es, die erhoffte Erfolge von Versorgungsprojekten zunichte gemacht hat (Interview Niwagaba 2010). Doch nur selten werden die Gemeinden bei den Entscheidungen zur Platzierung von Kiosken oder Toiletten gefragt oder welche Anlagen die beste Wahl wären (Mwebaza 2010: 25).

Es kann klar herausgestellt werden: ein Grund für die mangelnde Wasser- und Sanitärversorgung ist der unzureichende Einbezug der Gemeinden und Verbraucher in die Entscheidungsprozesse (GoU & MWE 2009: 21). Es wird ein *Demand Responsive Approach* in der Wasserpolitik verfolgt, der aber bisher nicht vollständig ausgeschöpft wird (GoU & MWE 2009: 21). Der Hintergrund dafür findet sich in den Prinzipien von Dublin und mit dem Menschenrecht auf Wasser. Wie schon oben herausgestellt, ist der *Demand Responsive Approach* eine wichtige Grundlage für die Umsetzung des Menschenrechts auf Wasser. In den bessergestellten Siedlungen ist das keine Frage, doch die Schwachstelle sind wieder die Armensiedlungen. Wenn sich die Bewohner nicht über ihr Recht bewusst sind, kann das Recht nicht durchgesetzt werden. Wer kann sich über zu hohe Preise beschweren oder sein Recht auf Wasser einfordern, wenn er sich doch gar nicht über den gerechtfertigten Preis oder sein Recht bewusst ist? Rechtssensibilisierung und Informationsbereitstellung, z.B. durch Kampagnenarbeit, sind dabei wichtige Komponenten, die bisher unzureichend durch die Akteure im Sektor für diese Gebiete erfolgen (Interview Niwagaba 2010). Von NWSC, dem Wasserversorger in den Großstädten, wird an einem Beschwerdesystem gearbeitet. Fehlende Funktionalität aber auch überhöhte Preise können kostenlos per Kurznachricht gemeldet werden. Das Vorhaben befindet sich noch in der Pilotphase und die Frage ist, ob dadurch das Problem mit den Wasserkiosken abgemildert werden kann. In kleinem Maße erfolgen schon Beschwerden durch die Bevölkerung, diese werden vorwiegend von den NROs aufgenommen und an die Bezirksverwaltungen herangetragen. Meist handelt es sich um allgemeine Probleme, wie unzureichende Funktionalität (Mwebaza 2010: 38). Um einen umfassenden Erfolg der Regulierung zu erzielen, müssen den Konsumenten ausreichend Informationen zur Verfügung gestellt werden. So z.B. zu den Tarifen sowie den maximalen Entfernungen der Wasserstellen und schließlich muss ein effektiver Rahmen für die Beschwerden geschaffen werden. Bisher gibt es nur wenig Einbezug der Gemeinden (UNESCO 2006: 34). Zu einer effektiven Implementierung einer umfassenden Versorgung sind der Einbezug und die öffentliche Beteiligung bei Planung, Umsetzung und Überwachung unerlässlich (Mwebaza 2010: 36). Dadurch wird nicht zuletzt die Transparenz und Zurechenbarkeit der einzelnen Maßnahmen gefördert.

Neben der Schaffung von Rechtsbewusstsein und der Nutzung von vorhandenem Wissen muss die Informations- und Aufklärungslage für Hygiene, wasserbedingte Krankheiten und die nachhaltige Nutzung von Wasser verbessert werden. Sauberes und sicheres Wasser hat einen Wert und der Preis, der dafür

von den ärmeren Verbrauchern verlangt wird, ist ohne zusätzlichen Profit für private Betreiber erschwinglich (Interview Mayr 2010).

Mit der nun folgenden Problematik der Finanzierung ist nicht ausschließlich die Versorgung in den Armenvierteln angesprochen – durch die fehlende Finanzierungspriorität wird die gesamte Performance des Sektors eingeschränkt und die Umsetzung des Menschenrechts klar von Regierungsseite behindert. Im Folgenden wird daher die Faktenlage aufgezeigt, anstatt die einzelnen Aspekte des HRBA aufzuführen, die ohnehin durch die prinzipiell fehlende Priorisierung verletzt werden.

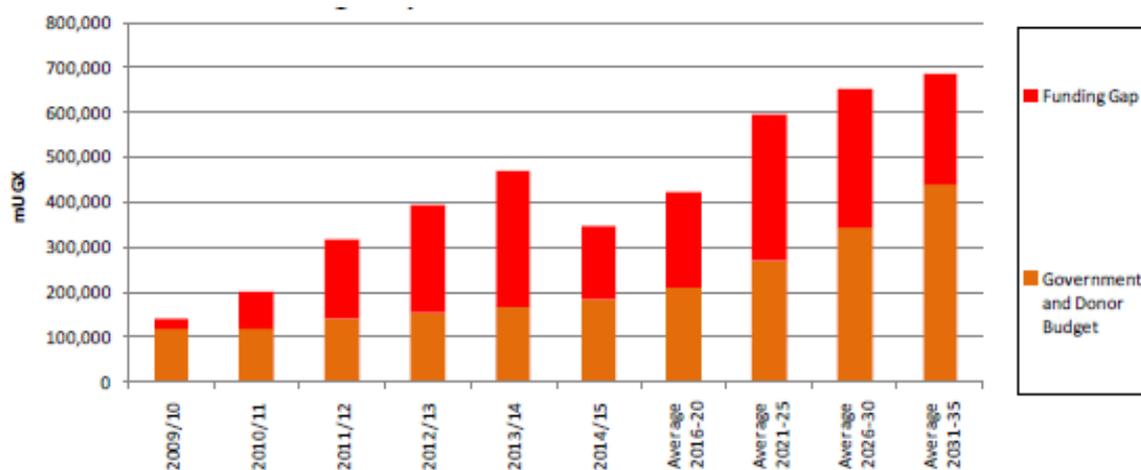
### **8.2.6 Fehlende Finanzierungspriorität**

Das nationale Budget für den Wassersektor ist in den letzten Jahren stetig gesunken, wobei die Finanzleistungen der Geber gestiegen sind. Waren 2004/2005 immerhin noch knapp 5% des Gesamtbudgets der Regierung für den Wassersektor bestimmt, so waren es im Jahr 2008/2009 nur noch 2,2% (MWE 2010: 16). Vor dem Hintergrund der Millenniumsziele, aber auch generell der entscheidenden Rolle für die soziale aber auch ökonomische Entwicklung des Landes, wurde das Sektorbudget im Finanzjahr 2009/2010 wieder auf 3,4% angehoben. Dies ist bei weitem nicht ausreichend, um die nationalen Ziele bis 2015 zu erreichen (ebd.). Für die kommenden Jahre wird somit eine enorme Finanzierungslücke erwartet. Daraus kann geschlossen werden, dass auch das eigentliche Ziel der Selbstfinanzierung des urbanen Sektors erst spät erreicht werden wird (GoU & MWE 2009: 28). In der folgenden Grafik ist die Finanzierungslücke rot dargestellt. Als gegebene Mittel sind das Budget von Regierung und den Entwicklungspartnern eingerechnet. Die Einheit der y-Achse sind ugandische Schilling (mUGX steht für million UGX)<sup>29</sup>. An der x-Achse finden sich die Jahresangaben für 2009 bis 2035.

---

<sup>29</sup> 2.500 Ugandische Schilling (UGX) sind derzeit etwa ein 1,00 Euro wert.

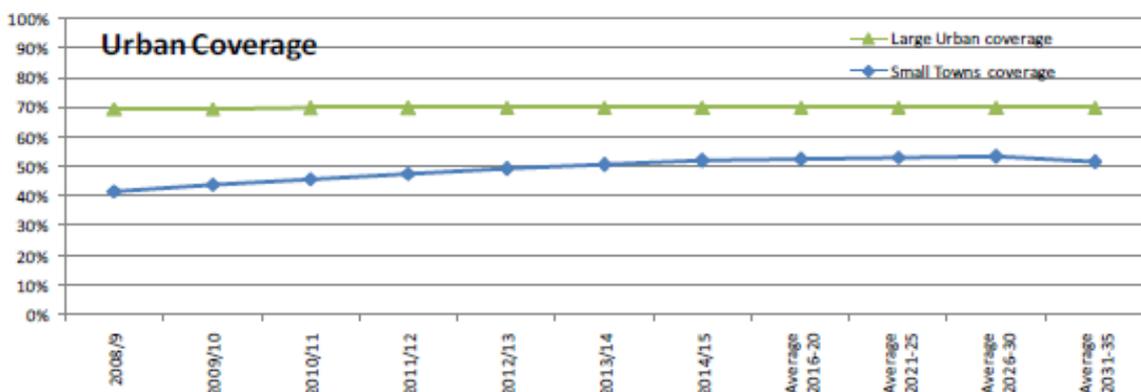
Abbildung 6: Der Finanzbedarf für den Wassersektor



Quelle: GoU &amp; MWE 2009: 28

In einer weiteren Grafik wird nun die Verbesserung der städtischen Versorgungslage bei gleicher Finanzierung gezeigt. An y-Achse finden sich in Prozentangaben die Versorgung und an der x-Achse die Jahre von 2008 bis 2035. Für die großen Städte ist eine Stagnierung bei ca. 70% bis 2035 zu erkennen – die Millenniumsziele könnten somit nicht erfüllt werden.

Abbildung 7: Die zukünftige städtische Wasserversorgung bei gleichbleibenden Finanzleistungen



Quelle: GoU &amp; MWE 2009: 26

Der Sektor hat viel Unterstützung durch den *Poverty Action Fund* (PAF)<sup>30</sup> bekommen, den die Regierung insbesondere durch den *Poverty Eradication Action Plan* gefördert hat. Die derzeit notwendigen finanziellen Ressourcen kann die Regierung nicht allein mobilisieren (UNESCO 2006: 22). Daher war das Anliegen der städtischen Reformprozesse in den letzten Jahren nicht nur höhere Gewinne zu erzielen und eine höhere Bezuschussung durch die Entwicklungs-

<sup>30</sup> Ein Teil des multidimensionalen Ansatzes zur Armutsbekämpfung ist der *Poverty Action Fund* (PAF), den die Regierung entwickelt hat, um Ersparnisse aus dem Entschuldungsprogramm in Leistungen für arme Gemeinden, wie z.B. neue Straßen, Krankenhäuser, Schulen, Wasserstellen und Unterstützung für die Landwirtschaft, zu transferieren (Lentz 2004: 2).

partner zu fordern, sondern auch private Unternehmen für die Servicebereitstellung zu gewinnen.

Die allgemeine Sektor-Performance wird nicht nur geschwächt durch die Unterfinanzierung, sondern auch durch die häufig verspätete Freigabe von Budget und Fördergeldern (GoU & MWE 2009: 24). Bei weiterhin steigendem Bevölkerungswachstum und rasanter Urbanisierung wird der fehlende Ausbau der Versorgung weitreichende Konsequenzen in den Bereichen Gesundheit und sozioökonomische Entwicklung haben, aber auch die bisherigen Maßnahmen zur Armutsbekämpfung werden sich relativieren (ebd.: 26).

### **8.2.7 Weitere Hindernisse und Schwachstellen im Wassersektor**

Bei den vier bisher vorgestellten Hindernissen (mangelnde Versorgung der Armenviertel, überhöhte Preise an den Wasserkiosken, fehlende Partizipation der Bevölkerung und fehlende Finanzierungspriorität) kann ganz klar eine Multikausalität verzeichnet werden. Die Thematiken stehen in enger Verbindung miteinander und verstärken sich gegenseitig. Sie behindern außerdem zwangsläufig die Erfüllung des Menschenrechts auf Wasser und schränken die Umsetzung des HRBA ein.

Weitere Hindernisse und Schwachstellen (siehe auch Abbildung 5, S. 53) erschweren die Wasserversorgung und somit die Umsetzung des Menschenrechts auf Wasser. Auf den HRBA haben sie allerdings keinen direkten Einfluss und werden daher im Rahmen dieser Arbeit nicht gesondert aufgeführt. Dazu zählen insbesondere das rasante Bevölkerungswachstum, die ausgeprägte Urbanisierung, die politische Dezentralisierung, das komplizierte Landbesitzsystem und die Umweltverschmutzung.

In den städtischen Gebieten, wo weniger als ein Viertel der Gesamtbevölkerung lebt, gab es lange Zeit eine bessere soziale Infrastruktur und Serviceabdeckung als in den ländlichen Regionen. Die große Herausforderung der Städte stellt allerdings die zunehmende Urbanisierung dar. Es ist eine regelrechte Landflucht zu beobachten, die durch die Armut auf dem Land, die Arbeitslosigkeit und der Vorstellung, in der Stadt bessere Lebensbedingungen vorzufinden, angetrieben wird. Den starken Einwohnerschüben ist die Wasser- und Sanitärversorgung nicht gewachsen. Besonders deutlich kann das an älteren Versorgungszahlen erkannt werden. Hatten 1990 noch 72% der Stadtbewohner Zugang zu sauberem Wasser, waren es 2002 nur noch 63% (UNESCO 2006: 31). Diese Entwicklung repräsentiert aber nicht nur gesunkene Investitionen oder fehlende Funktionstüchtigkeit, sondern spiegelt die schnell wachsenden und somit kaum versorgten Teile der Städte wider. Außerdem geht mit der wachsenden Bevölkerung aber auch der Industrialisierung und dem generellen Wandel der Lebensstile eine zunehmende Umweltverschmutzung einher, die sich auch auf die Wasserressourcen auswirkt.

Ein weiteres Problem ist das komplizierte System für den Landbesitz, was auf die Zeit der Kolonialisierung zurückgeht. Die Landrechte sind häufig ungeklärt und erschweren somit den Ausbau eines Wassernetzes oder den Bau von öffentlichen Wasserstellen. Besonders in den ohnehin unterversorgten, informellen Siedlungen kommt dieses Problem zum Tragen. Generell haben nur etwa 10% des Landes einen legitimen Besitzer (NPA 2010: 28).

Auch die zunehmende Dezentralisierung stellt eine Hürde für die Umsetzung einer umfassenden Versorgung dar. Besonders betroffen sind davon allerdings eher die ländlichen Gebiete – Personal- und Finanzaufwand steigen ins Unermessliche, während letztlich doch die Gemeinden für die Versorgung zuständig bleiben (GoU & MWE 2010: 6). Die allgemeinen Maßnahmen für den Wassersektor sowie die Goldenen Indikatoren werden vorwiegend auf oberster Ebene mit Regierung, Entwicklungspartnern und den städtischen NROs abgestimmt. Generell werden die Pläne für die Implementierung auf zentraler Verwaltungsebene beschlossen, jedoch erfolgt die Umsetzung auf dezentraler Ebene, in einzelnen, unterschiedlichen Stadtvierteln – zwischen beiden Schritten liegt somit ein großer Abstand und die entstehenden Probleme können nur schwer von zentraler Ebene reflektiert werden (Interview Mayr 2010).

## 9. Fazit

Vor dem Hintergrund des weltweit steigenden Wasserverbrauchs bei gleichzeitiger Verknappung der Ressource, des Klimawandels, der anspruchsvolleren Lebensstile und des rasanten Bevölkerungswachstums ist Wasser seit Ende der 1970er Jahre zunehmend in den Fokus globaler Debatten gerückt. Zwei Paradigmen standen sich dabei gegenüber. Einerseits die Erachtung von Wasser als Gemeingut und andererseits, als Handelsware mit einem festen Preis.

Mit den wegweisenden UN-Konferenzen von Dublin und Rio de Janeiro 1992 wird die Klassifizierung von Wasser als wirtschaftliches Gut manifestiert – damit ist ein Paradigmenwechsel in der globalen Wasserpolitik zu verzeichnen. Die in den 1990er Jahren einsetzenden internationalen Expansionsbestrebungen von Wasserkonzernen und ihre gewaltigen Profiterwartungen zeigen, dass Wasserknappheit und Wasserprivatisierung eines der lukrativsten Geschäftsfelder geschaffen haben.

Bezeichnend sind allerdings die umfangreichen Negativbilanzen bei privater Versorgung. Der Staat hatte sich in vielen Ländern, zum Teil auch in einzelnen Städten, zurückgezogen und die Versorgung großen multinationalen Unternehmen überlassen. Die Folge waren in vielerorts häufig Proteste der Bevölkerung aufgrund rasanter Preissteigerungen und unzureichender Versorgung marginalisierter Bevölkerungsmitglieder. Vorerst steht der Staat wieder in der Verantwortung.

Das Menschenrecht auf Wasser wurde seit der UN-Konferenz in Mar del Plata 1977 gestärkt und schließlich offiziell im Juli 2010 anerkannt. Morgan bezeichnet das Menschenrecht auf Wasser und die Zunahme sozialer Aspekte bei gleichzeitig marktgeleitetem Kapitalismus in der globalen Wasserpolitik als „[...] globalization with a human face.“ (2011: 4). Die Aussage wird als sehr treffend erachtet. Auf globaler Ebene hat die Debatte um Wasser eigentlich erst begonnen und manifestiert sich. Das neoliberal gesteuerte, zunehmend globale Wirtschaftssystem wird einen Rückzug aus einem profitversprechendem und lukrativem Geschäftsfeld nicht zulassen. Jedoch wird mit dem Menschenrecht auf Wasser die Eigenschaft des Gemeinguts betont. Sauberem und sicherem Wasser wird zwar ein Preis auferlegt, aber mit der Prämisse der Erschwinglichkeit. Auch wird die gesonderte Berücksichtigung armer, schwacher und marginalisierter Bevölkerungsteile bei der Wasserver- und Abwasserentsorgung hervorgehoben. Der Staat hat klare Verpflichtungen zum Schutz, der Achtung und der Gewährleistung des Rechts auf Wasser gegenüber der Bevölkerung. Zusätzlich werden Prinzipien zu Menge, Qualität, Zugang in nächster Nähe und Diskriminierungsfreiheit vorgegeben. Mit dem Menschenrecht wurde vor allem für die Zivilgesellschaft ein wichtiges Instrument geschaffen, auf dessen Grundlage es möglich wird, das Recht auf Wasser gegenüber dem Staat einzufordern. Insbesondere der partizipatorische Charakter verleiht dem Menschenrecht Öffentlichkeitswirksamkeit. UN-Interpretationen zur Folge wird die Beteiligung des Privatsektors damit nicht ausgeschlossen wird – sie sollte allerdings im Rahmen der Vorgaben zum Menschenrecht erfolgen, d.h. es muss eine ausreichende Kontrolle und Regulierung durch den Staat erfolgen.

Aus der Konferenz von Dublin und der Agenda 21 gingen zentrale Empfehlungen und Prinzipien in die ugandische Wasserpolitik ein, die durch die Millenniumsziele von 2000 um spezifisch numerische Ziele ergänzt wurden. Richtungsweisend sind dabei die Vorgaben zur Liberalisierung, Privatisierung und Dezentralisierung, der Ansatz des integrierten Wassermanagements sowie der partizipatorische Ansatz, der die Nutzer als politische Entscheidungsträger identifiziert und für deren Einbezug bei Planung und Überwachung plädiert. Klare Maßnahmen werden innerhalb dieser Vorgaben allerdings nicht formuliert. Die letztliche Interpretation und Implementierung obliegt den Nationalstaaten.

Die zentralen Vermutungen aus der ersten Forschungshypothese können bestätigt werden: Wasser ist zunehmend in den Fokus der UN-Konferenzen gerückt und der ökonomische Wert steht im Vordergrund. Die globalen Prinzipien für das „blaue Gold“, insbesondere die, der beiden UN-Konferenzen von Dublin und Rio de Janeiro haben, wie am Beispiel Ugandas gezeigt werden konnte, einen direkten Einfluss auf die Politikgestaltung auf nationaler Ebene.

In Uganda ist das Recht auf Wasser älter als das anerkannte Menschenrecht auf Wasser. Bereits 1995 wurde das Recht auf Wasser in der Verfassung Ugandas verankert. Bis 2015 hat sich das Land das ambitionierte Ziel einer

vollständigen Wasserversorgung gesetzt. Die zentrale Rolle von sauberem Wasser und Sanitärversorgung bei der Bekämpfung von Armut wird durch die nationale Wasserpolitik und im nationalen Entwicklungsplan wiederspiegelt. Doch bisher kann eine umfassende Versorgung aller nicht ermöglicht werden, was vor allem auf das schwache *Policy-Enforcement* zurückzuführen ist. Insbesondere in den Armenvierteln ist die Wasser- und Sanitärversorgung bisher sehr prekär. Weite Entfernungen zu den Wasserkiosken und überhöhte Preise lassen die Bewohner auf verunreinigtes Wasser aus Rinnsalen, verschmutzten Brunnen und Wasserlöchern zurückgreifen, wasserbedingte Krankheiten sind somit keine Seltenheit. Gleichzeitig wissen die Verbraucher nur sehr selten von ihrem Recht auf Wasser – es gibt so gut wie kein Rechtsbewusstsein und es wird auch kaum gefördert. Der partizipatorische Ansatz (insbesondere der *Demand Responsive Approach*) wird zwar in den Regierungsprogrammen aufgeführt, der Hintergrund ist aber vielmehr die Betreuung von Pumpen oder Aufgaben der Instandhaltung sowie die Vertretung im Gemeinderat (v.a. in ruralen Regionen). Partizipation im Sinne von Bedarfsformulierung und Beschwerdeverfahren erfolgt bisher nur minimal. Auch Sensibilisierung für den Wert von sauberem Wasser und den Rechtsanspruch gibt es nur in geringem Maße durch die Tätigkeit von NROs. Außerdem erfolgt die Projektarbeit der Regierung und der Entwicklungspartner zur Verbesserung der Versorgung in den Armenvierteln ohne nennenswerten Einbezug der Anwohner. Gerade das Wissen derer, die ihre eigenen Bedürfnisse und ihre Umgebung am besten kennen, wird ausgespart. Die fehlende Finanzierungspriorität der Regierung für den Sektor führt zur Stagnation der Versorgungsziffern landesweit. Die Finanzierungslücken weisen darauf hin, dass die gesetzten Ziele einer vollständigen Wasserversorgung im Sinne der Millenniumsziele bis 2015 nicht erreicht werden können. Nicht zuletzt die nur rudimentär entwickelte Infrastruktur, das rasante Bevölkerungswachstum und die nicht abbreißenden Migrationsströme in die Städte führen zur Behinderung einer umfassenden Versorgung.

In Bezug auf die internationale Debatte zwischen Privatisierung und den Werten des sozialen Gutes Wasser, findet sich Uganda wohl auf einem Weg dazwischen. Es gibt keine Bestrebungen zur Privatisierung der Ressource ebenso gibt es keine Monopolbestrebungen großer privater Versorgungsunternehmen. Wasser hat einen Preis und das staatliche Versorgungsunternehmen wird als eines der erfolgreichsten Ostafrikas erachtet. Der angestrebte Weg der Privatsektorbeteiligung, vor allem durch lokale, mittelständische Unternehmen, scheint vielversprechend. Diese kennen sich mit hiesigen Gegebenheiten aus und können durch Verträge sowie effektive Kontrollmechanismen eher als große, internationale Konzerne zur Rechenschaft gezogen werden. Das Konzept der Quersubventionierung von profitableren Geschäftseinheiten in ärmere Versorgungsgebiete soll dadurch gefördert werden. Herausgestellt werden kann, dass Uganda bisher kein System ökonomisierter Wasserbewirtschaftung verfolgt, durch die Beteiligung des Privatsektors soll vorerst das Prinzip der Daseinsvorsorge und die Erwirtschaftung der „wahren“ Kosten gestärkt werden.

Die Pro-Poor-Komponente ist in den Verträgen zwischen dem staatlichen Unternehmen und dem Ministerium fest verankert und darf nicht verletzt werden.

Das Problem liegt bisher - alt bekannt - in der Versorgung der Armenviertel. Wenige Neuanschlüsse sind zu verzeichnen. In Armenvierteln der großen Städte wird das Wasser durch kleine private Betreiber an Kiosken verkauft. Dabei kommt es zum Problem exorbitanter, individuell gesetzter Preise für die ohnehin kaum Zahlungsfähigen. Für eine Beschwerde fehlt es den Verbrauchern an Rechtsbewusstsein und an Beschwerdestellen. Die Situation in vielen ärmeren Vierteln der ugandischen Städte, vor allem in der Hauptstadt Kampala, steht so dem Recht auf Wasser entgegen, denn dieses schließt die Erschwinglichkeit ausdrücklich ein. Hohe Korruption auf allen Verwaltungsebenen, zwischen Ministerien und dem staatlichen Wasserversorger sowie unter den kleinen Kioskbesitzern, ist ein anderer hinderlicher Aspekt bei der Umsetzung einer umfassenden Wasserversorgung. Zum Teil wird bei den korrupten Geschäften der privaten Kioskbetreiber sogar von Wasserkartellen gesprochen. Die äußerst prekäre Versorgungssituation wird erschwert durch das komplizierte System des Landbesitzes, was die Installation neuer Wasserstellen und Sanitäreinrichtungen behindert. Aber auch die Informalität vieler Siedlungen lässt die Regierung zögern, ein Wassernetz zu bauen, da sie damit die informellen Strukturen anerkennen würde.

Mit dem subventionierten Pro-Poor-Tarif hat die Regierung ein wichtiges Instrument geschaffen, um marginalisierten Bevölkerungsmitgliedern eine erschwingliche Wasserversorgung zu ermöglichen. Weitere Maßnahmen dieser Art, die sich für einen diskriminierungsfreien Zugang stark machen und die bedarfsgerechte Versorgung der Armen fördern finden sich in der Pro-Poor-Strategie von 2006. Viele Strategiepapiere enthalten notwendige Maßnahmen. Es scheitert allerdings an der Implementierung.

Zu Beginn der Arbeit wurde die Frage aufgeworfen, ob auf Grundlage der internationalen Vorgaben eine umfassende Wasserversorgung auf nationalstaatlicher Ebene ermöglicht werden kann. Bei der ausführlichen Evaluation des politisch-rechtlichen Rahmens anhand des *Human rights-based Approach* konnte dieser ganz klar als sehr umfangreiches Instrument eingestuft werden, welches essentielle Pflichten und Prinzipien des Menschenrechts beinhaltet und deren Umsetzung anleiten kann. Das Hauptproblem liegt im schwachen *Policy-Enforcement*, was sich schließlich in kurzgedachten und zum Teil wirkungslosen Projekten, deren mangelnder Überwachung und Reflektion findet. Instandhaltung und Nachsorge werden oft erst nach Projektende relevant und finden somit nicht statt. Installierte Toiletten, Handwascheinrichtungen oder Zapfanlagen verkommen oder fallen Vandalismus zum Opfer. Es ist zwar anzumerken, dass diese Probleme nicht im leeren Raum stehen, sie werden in aller Breite

schon lange Zeit diskutiert. Doch vor Ort hat sich bisher kaum etwas verändert – 20% sichere Wasserversorgung in Kampalas Armenvierteln sprechen für sich.

Die Bevölkerung ist über das Recht auf sauberes und sicheres Wasser, in nächster Nähe und einen diskriminierungsfreien Zugang nicht ausreichend informiert und aufgeklärt. Dementsprechend gibt es auch so gut wie kein Bewusstsein dafür und kaum Maßnahmen der Betroffenen, um ihr Recht einzuklagen. Als „Wasserwucherer“ treten nicht multinationale, kaum greifbare Konzerne auf, sondern vor allem die kleinen, lokalen Kioskbetreiber. Deren Profitspielen könnte mit Regulierungsmaßnahmen durch die Regierung umfangreich entgegengewirkt werden. Während sich in Lateinamerika zivilgesellschaftliche Initiativen für das Recht auf Wasser einsetzen und mit ihren Protesten zum Teil Regierungen und Konzerne zu einer gerechteren Wasserpolitik zwingen, fehlt es in Uganda fast an jeglicher Beschwerde. Sicherlich sind es in Uganda ganz andere Ausmaße, doch die Unterversorgung hat weitreichende Konsequenzen, die nicht zuletzt die Fähigkeiten der Armen einschränken, die Gesundheit gefährden oder schlichtweg nur einen enormen Zeitaufwand bedeuten um eine günstigere Wasserstelle aufzusuchen. Eine Überwachung der Wasserversorgung von privaten Kioskbetreibern ist essentiell. Diese Regulierung darf aber nicht ausschließlich in die Hände einer sowieso schon ausufernden öffentlichen Bürokratie gelegt werden, da diese sofort Gefahr laufen würde, durch Korruption handlungsunfähig zu werden. Stattdessen müssen Wege gefunden werden, wie die Menschen vor Ort diese Kontrolle demokratisch ausüben können. In diesem Zusammenhang muss der Staat die Umsetzung des politisch-rechtlichen Rahmens vorantreiben, klare Maßnahmen und Ziele zur Regulierung müssen definiert werden. Um das Menschenrecht effizient umzusetzen, muss die Bevölkerung durch Partizipation einen Fuß in den politischen Raum setzen können – Mitsprache muss ermöglicht werden. Nur so können auch die ärmeren Bevölkerungsteile in den Genuss des Rechts auf Wasser kommen. Bisher konnte die Öffentlichkeitswirksamkeit des Menschenrechts nicht realisiert werden. Das Schlüsselwort ist Partizipation.

## Literaturverzeichnis

- Abels, Gabriele; Behrens, Maria (2002): ExpertInnen-Interviews in der Politikwissenschaft. Geschlechtertheoretische und politikfeldanalytische Reflexion. In: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie. Methode. Anwendung. Wiesbaden. 173–190.
- Ardakanian, Reza; Bernhardt Mullin, Lis (Hrsg.) (UN-Water Decade Programme on Capacity Development) (2011): Proceedings of Regional Workshop on Water Loss Reduction in Africa. Ouagadougou, Burkina Faso, February 2011. Cape Town, South Africa, March 2011. Bonn.
- Barungi, Adela (2003): Contracts and Commerce in Water Services: The Impact of Private Sector Participation on the Rural Poor in Uganda. Kampala.
- Biswas, Asit K. (2004): From Mar del Plata to Kyoto: An Analysis of Global Water Policy Dialogue. In: Global Environmental Change. Nr. 14, 81-88.
- Blatter, Joachim K.; Janning, Frank; Wagemann, Claus (2007): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden.
- Bleisch, Barbara; Kreide, Regina (2007): Ohne Klo kein blaues Gold. Wasser zwischen Wirtschaftsgut und Menschenrecht. In: Polar 2, 165-167.
- Bleisch, Barbara; Schaber, Peter (2007): Einleitung. In: Weltarmut und Ethik. 9-36. Paderborn.
- Bleisch, Barbara (2006): The Human Right to Water - Normative Foundations and Ethical Implications. In: Ethics and Economics 4 (2). URL: [http://papyrus.bib.umontreal.ca/jspui/bitstream/1866/3383/1/2006v4n2\\_BLEISCH.pdf](http://papyrus.bib.umontreal.ca/jspui/bitstream/1866/3383/1/2006v4n2_BLEISCH.pdf) (28.12.2011).
- Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2011): Politikfeldanalyse. Berlin.
- Budds, Jessica; McGranahan, Gordon (2003): Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America. In: Environment and Urbanization. 15: 87. 87-113.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2010a): Deutschland verstärkt Zusammenarbeit mit Uganda. URL: [http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2010/mai/pm\\_20100528\\_101.html](http://www.bmz.de/de/presse/aktuelleMeldungen/2010/mai/pm_20100528_101.html) (27.12.2011).
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2010b): Die Millenniums-Entwicklungsziele – Hintergründe – Zielerreichung – Engagement. URL: [http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/in\\_fobroschueren\\_flyer/infobroschueren/BMZ\\_Informationsbroschuere\\_04\\_2010.pdf](http://www.bmz.de/de/publikationen/reihen/in_fobroschueren_flyer/infobroschueren/BMZ_Informationsbroschuere_04_2010.pdf) (11.12.2011).
- Bourquain, Knut (2008): Freshwater Access from a Human Rights Perspective: A Challenge to International Water and Human Rights Law. Leiden.
- Brauch, Hans Günter (1996): Internationale Klimapolitik, Klimaaußen- und Klimainnenpolitik – konzeptionelle Überlegungen zu einem neuen Politikfeld. In: Brauch, Hans Günter (Hrsg.): Klimapolitik. Naturwissenschaftliche Grundlagen, internationale Regimebildung und Konflikte, ökonomische

- Analysen sowie nationale Problemerkennung und Politikumsetzung. Berlin. 315 -332.
- Breuer, Franz (2009): Reflexive Grounded Theory. Eine Einführung für die Forschungspraxis. Wiesbaden.
- Bronwen, Morgan (2011): Water on Tap. Rights and Regulations in the Transnational Governance of Urban Water Services. Cambridge.
- Central Intelligence Agency (CIA) – The World Factbook: Uganda. URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ug.html> (23.10.2011).
- Conca, Ken (2005): Governing Water. Contentious Transnational Politics and Global Institution Building. Cambridge.
- Denzinger, Philipp (2009): Report on the Ugandan Pro-Poor-Strategy of the Urban Water and Sanitation Sub-Sector. Analysis and Recommendations. Kampala.
- Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ) (2010): Reform der städtischen Wassersysteme, URL: <http://www.gtz.de/de/weltweit/afrika/uganda/1943.htm> (04.01.2012).
- Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit GmbH (GTZ) (2008): Water Supply and Sanitation Sector Reforms in Kenya, Tanzania, Uganda and Zambia. Challenges and Lessons. Dar es Salaam.
- Dobner, Petra (2010): Wasserpolitik: Zur politischen Theorie und Kritik globaler Governance. Berlin.
- Dobner, Petra (2006): Global Governance of Water. Die Rolle internationaler Konferenzen bei der Entstaatlichung von Wasserpolitik. In: Ruhl, Kathrin; Schneider, Jan; Träger, Jutta; Wiesner, Claudia (Hrsg.): Demokratisches Regieren und politische Kultur. Post-staatlich, post-parlamentarisch, post-patriarchal? Berlin. 139-158.
- Dubreuil, Céline (2006): The Right to Water: From Concept to Implementation. World Water Council, Marseilles.
- Engbruch, Katharina (2007): Das Menschenrecht auf einen angemessenen Lebensstandard: Ernährung, Wasser, Bekleidung, Unterbringung und Energie als Elemente des Art. 11 (1) IPWSKR. Mannheim.
- Filmer-Wilson, Emilie (2005): The Human Rights Based Approach to Development: The Right to Water". Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 23/2, 213-241.
- Filmer-Wilson, Emilie (2006): The Human Right to Water and the Human Rights-Based Approach to Development. In: Riedel, Eibe; Rothen, Peter: The Human Right to Water. 53-63. Berlin.
- Fritzsche, K. Peter (2009): Menschenrechte, Paderborn.
- Glaser, Barney G.; Strauss, Anselm L. (2008): Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung. Bern.
- Goldberg, Jörg (2008): Überleben in Goldland. Afrika im globalen Kapitalismus. Köln.

- Golooba-Mutebi, Frederick (2008): Collapse, War and Reconstruction in Uganda. An analytical narrative on State-Making. In: Crisis States Working Papers Series 2 (No. 27). URL: <http://www2.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/Publications/phase2papers.aspx> (20.10.2011).
- Government of Uganda (GoU); Ministry of Water and Environment (MWE); Deutsche Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) (2010): Reform of the Urban Water and Sanitation Sub-sector. Kampala.
- Government of Uganda (GoU); Ministry of Water and Environment (MWE) (2009): Strategic Investment Plan for the Water and Sanitation Sub Sector. URL: [http://mwe.go.ug/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=63&Itemid=122](http://mwe.go.ug/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=63&Itemid=122) (10.01.2012).
- Government of Uganda (GoU) (1995): The Constitution of the Republic of Uganda, 1995. National Objectives and Directive Principles of State Policy. Arrangement of Objectives. URL: [http://www.ugandaemb.org/constitution\\_of\\_Uganda.pdf](http://www.ugandaemb.org/constitution_of_Uganda.pdf) (15.02.2012).
- Gronemeyer, Reimer; Rompel, Matthias (2008): Verborgenes Afrika. Alltag jenseits von Klischees. Frankfurt am Main.
- Hachfeld, David (2009): Rekommunalisierung – Lehren aus Potsdam und Grenoble. Hintergrund aktuelle Trends der Wasserprivatisierung. In: Candei- as, Mario; Rilling, Rainer; Weise, Katharina (Hrsg.): Krise der Privatisierung. Rückkehr des Öffentlichen. Berlin. 87–98. URL: [http://www.bundesstiftung-rosa-luxemburg.de/fileadmin/rls\\_uploads/pdfs/Texte-53.pdf#page=53](http://www.bundesstiftung-rosa-luxemburg.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Texte-53.pdf#page=53) (13.02.2012).
- Hoering, Uwe (2003): Recht auf Wasser? Wasser als Thema internationaler Politik. In: Politische Ökologie. Nr. 80. 32-36.
- International Conference on Water and the Environment (1992): The Dublin Statement and Report of the Conference. Dublin.
- International Conferences, Workshops and Exhibitions (ICWE) (1992): The Dublin Statement and Report of the Conference. Dublin.
- Kreide, Regina; Krennerich, Michael (2010): Das Menschenrecht auf Wasser und Sanitärversorgung: Vereinbar mit Privatisierungen im Wassersektor? In: Zeitschrift für Menschenrechte. 2/2010, 163-172.
- Langford, Malcolm (2006): The Right to Water in National Law: A Review. In: Riedel, Eibe; Rothen, Peter: The Human Right to Water. 115-125. Berlin,
- Laskowski, Silke Ruth (2010): Das Menschenrecht auf Wasser: Die rechtlichen Vorgaben zur Sicherung der Grundversorgung mit Wasser und Sanitärleistungen im Rahmen einer ökologisch-nachhaltigen Wasserwirtschaftsordnung. Tübingen.
- Lee, Leo-Felix (2003): Die effiziente Nutzung grenzüberschreitender Wasserressourcen. Berlin.
- Lenhart, Lioba (2009): Nord-Uganda. URL: <http://www.bpb.de/themen/SJPWRX,0,NordUganda.html> (27.11.2011).
- Lentz, Andrew (2004): Assessing the Impact of Uganda's Poverty Action Fund. A Participatory Rural Appraisal from Kamuli District. Washington. URL:

[http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2004/Resources/23431\\_Uganda.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2004/Resources/23431_Uganda.pdf) (12.02.2012).

LIPortal (2011): Uganda: Wirtschaft und Entwicklung. URL: <http://liportal.inwent.org/uganda/wirtschaft-entwicklung.html> (12.11.2011).

Mbabazi, Tadeo; Karuhanga, Bernadette; Mukokoma, Maurice (2009): Compliance and Service Delivery in Ugandan Local Government Procurement Units. In: Ntayi, Joseph M.; Ssewanyana, Joseph; Eyaa, Sarah: Procurement Trends in Uganda. Kampala. 85-131.

Mbabazi, Pamela; Taylor, Ian (2008): The Potentiality of 'Developmental States' in Africa. Botswana and Uganda compared. Dakar. Senegal.

McCarthy, Michael (1992): Dublin Talks call for World "Water Shock". In The Times. 27.01.1992.

Ministry of Water and Environment (MWE) (2010): Water and Environment Sector Performance Report 2010.

Ministry of Water and Environment (MWE); German Development Service (DED) (2009): For the Development Intervention: Supporting the Regulation Unit of the Ministry of Water and Environment (MWE) in Pro-Poor-Approaches. Kampala.

Ministry of Water and Environment (MWE); Directorate of Water Development (2006): Pro-Poor-Strategy for the Water and Environment Sector. URL: <http://www.ruwas.co.ug/reports/Pro-poor%20Strategy.pdf> (03.02.2012).

Ministry of Water and Environment (MWE) (1999): A national Water Policy. URL: <http://www.ruwas.co.ug/reports/National%20Water%20Policy.pdf> (15.02.2012).

Morgan, Bronwen (2011): Water on Tap. Rights and Regulations in the Transnational Governance of Urban Water Services. Cambridge.

Muhairwe, T. William (2009): Making Public Enterprises Work: From Dispair to Promise: a Turn Around Account. London.

Muhwezi-Mpanga, Phiona (2007): Plenty of Water, but Scarcity still persist: Surverying the Status of the Right to Water in Uganda. Kampala.

Mwebaza, Rose (2010): Sustaining Good Governance in Water and Sanitation in Uganda. Pretoria.

National Planning Authority (NPA) (2010): National Development Plan 2010/11-2014/15: Growth, Employment and Socio-Economic Transformation for Prosperity. URL: [http://www.unpei.org/PDF/uganda-NDP\\_April\\_2010.pdf](http://www.unpei.org/PDF/uganda-NDP_April_2010.pdf) (23.01.2012)

Neue Züricher Zeitung (2010): Wasser ist ein Menschenrecht. Uno-Resolution von hoher politischer Tragweite verabschiedet. URL: [http://www.nzz.ch/nachrichten/panorama/wasser\\_ist\\_ein\\_menschenrecht\\_1.6957435.html](http://www.nzz.ch/nachrichten/panorama/wasser_ist_ein_menschenrecht_1.6957435.html) (10.11.2011).

NWSC (2011a) URL: <http://www.nwsc.co.ug/about.php> (: 27.01.2012).

NWSC (2011b) URL: <http://www.nwsc.co.ug/social.php> (22.01.2012).

- NWSC (2010): NWSC Annual Report 2009-2010. Kampala. URL: <http://www.nwsc.co.ug/downloads/Annual%20report%202009%20to%202010.pdf> (27.01.2012).
- NWSC (2004): The Implementation of IDAMC as one of the key elements of the Urban Water Sector Reform in Uganda. NWSC working document.
- Nohlen, Dieter; Schultze, Rainer-Olaf (Hrsg.) (2005): Lexikon der Politikwissenschaft. Band 1 A-M. Theorien Methoden Begriffe. München.
- Obaid, Thoraya Ahmed (2004): Policy Note on Implementing a Human Rights-Based Approach to Programming in UNFPA . 22. Januar 2004. UNFPA/CM/04/7.
- Otieno, Brian (2011): Kenya: Board Discovers Water Kiosks Cartel. URL: <http://allafrica.com/stories/201104290180.html> (12.01.2012).
- Owuor, Samuel O.; Foeken, Dick W.J. (2009): Water reforms and interventions in urban Kenya. Institutional set-up, emerging impact and challenges. ASC Working Paper 83 / 2009. Leiden. URL: <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/13764/ASC-074138723-277-01.pdf?sequence=2> (11.01.2012).
- Österreichische Forschungsstiftung für internationale Entwicklung (ÖFSE) (2002): Länderprofil Uganda. URL: <http://www.oefse.at/Downloads/laender/uganda03.pdf> (10.02.2012).
- Petrella, Riccardo (2000): Wasser für alle. Ein globales Manifest. Zürich.
- Pfadenhauer, Michaela (2002): Auf gleicher Augenhöhe reden. Das Experteninterview – ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte. In: Bognner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie. Methode. Anwendung. Wiesbaden.
- Pogge, Thomas (2007): Anerkannt und doch verletzt durch internationales Recht: Die Menschenrechte der Armen. In: Bleisch, Barbara; Schaber, Peter (Hrsg.): Weltarmut und Ethik. 95-138. Paderborn.
- Public Service International (2000): Controlling the Vision and Fixing the Forum: politburo of privatisation. Critique of the Vision. Den Haag 17.-22. März 2000. URL: <http://www.psiu.org/reports/2000-03-W-Hclub.doc> (31.01.2012).
- Reform of the Ugandan Water and Sanitation Sector Programme (RUWASS) (2011): Welcome to RUWASS. URL: <http://www.ruwas.co.ug/s/> (05.01.2012).
- Roaf, Virginia; Khalfan, Ashfaq; Langford, Malcolm; Centre of Housing and Evictions (2005): Monitoring Implementation of the Right to Water: A Framework for Developing Indicators. In Global Issue Papers. No. 14. March 2005. URL: [http://www.cohre.org/sites/default/files/right\\_to\\_water\\_-\\_framework\\_for\\_developing\\_indicators\\_march\\_2005.pdf](http://www.cohre.org/sites/default/files/right_to_water_-_framework_for_developing_indicators_march_2005.pdf) (22.01.2012).
- Robinson, Andy (2002): Water and Sanitation Sector Reform in Uganda. A Government-Led Transformation. Nairobi.
- Saalback, Klaus-Peter (2009): Einführung in die politische Analyse. Osnabrück.
- Schubert, Klaus (1991): Politikfeldanalyse. Leverkusen.

- Shiva, Vandana (2003): Der Kampf um das blaue Gold. Ursachen und Folgen der Wasserverknappung. Zürich.
- Solo, Tova Maria (1999): Small-scale entrepreneurs in the urban water and sanitation market. In: Environment and Urbanization. Vol. 11. No. 1. 117-132.
- Stadler, Lisa; Hoering, Uwe (2003): Das Wasser-Monopoly. Von einem Allgemeingut und seiner Privatisierung. Köln.
- Strauss, Anselm L.; Corbin, Juliet (1996): Grundlagen Qualitativer Sozialforschung. Weinheim.
- Sturges, Paul (2008): Information and Communication in a Bandit Country an exploratory study of civil conflict in northern Uganda 1986-2007. In: Information Development. 2008/24. 204-212. URL: <http://idv.sagepub.com/content/24/3/204.full.pdf+html> (27.11.2011).
- Syngellakis, Katerina; Arudo, Elly (2006): Uganda. Water Sector Policy Overview Paper. European Commission, Energy for Water Health and Education (EU, ENABLE Project). URL: [http://www.enable.nu/publication/Water\\_Policy\\_Overview\\_Uganda.pdf](http://www.enable.nu/publication/Water_Policy_Overview_Uganda.pdf) (letzter Zugriff: 14.10.2011).
- Tenywa, Gerald (2010): Uganda: Water Costs higher in Kampala Slums. URL: <http://washafrika.wordpress.com/2010/04/08/uganda-water-costs-higher-in-kampala-slums/> (12.10.2011).
- The Uganda Water and Sanitation Dialogues (2007): Water and Sanitation Modes of Supply in Uganda. URL: <http://www.waterdialogues.org/documents/WaterandSanitation.pdf> (19.11.2011).
- The World Bank Group (2002): Private Sector Development Strategy – Directions for the World Bank Group. URL: <http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/699.pdf> (07.01.2012).
- United Nations (UN) (1992): Agenda 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung. URL: [http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/agenda\\_21.pdf](http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/agenda_21.pdf) (01.02.2012).
- United Nations Development Programme (UNDP) (2011): Human Development Report. Sustainability and Equity: A better Future for All. New York.
- United Nations Economic and Social Council (2003): Substantive Issues Arising from the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 15 (2002). The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). URL: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/\\$FILE/G0340229.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/$FILE/G0340229.pdf) (19.02.2012).
- United Nations Environment Programme (UNEP) (1972): Recommendations for action at the international level. United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm. URL: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1506&l=en> (29.01.2012).
- United Nations Population Fund (UNFPA) (2010): A human rights-based Approach to Programming. Practical Implementation Manual and Training Materials. URL: [http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2010/hrba/hrba\\_manual\\_in%20full.pdf](http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2010/hrba/hrba_manual_in%20full.pdf) (21.02.2012).

- United Nations Environment Programme (UNEP) (1972): Resolution on Institutional and Financial Arrangements. United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm. URL: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1493&l=en> (20.01.2012).
- UNESCO (2006): National Water Development Report: Uganda 2005. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001467/146760e.pdf> (20.12.2011).
- UNICEF (2010): Water, Sanitation and Hygiene. URL: [http://www.unicef.org/wash/files/2009\\_WASH\\_Annual\\_Report.pdf](http://www.unicef.org/wash/files/2009_WASH_Annual_Report.pdf) (12.10.2011).
- UN Economic and Social Council (2003): Substantive Issues arising from the Implementation in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 15 (2002) The right to water (Arts. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights). URL: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/\\$FILE/G0340229.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/a5458d1d1bbd713fc1256cc400389e94/$FILE/G0340229.pdf) (29.01.2011).
- White, Howard; Black, Richard (2004): Millennium Development Goals. A drop in the ocean? In: Black, Richard; White, Howard (Hrsg.): Targeting Development. Critical perspectives on the Millennium Development Goals. 1-24. London.
- World Resources Institute; Ministry of Health; Ministry of Water and Environment (MWE) (2009): Mapping a Healthier Future. How Spatial Analysis Can Guide Pro-Poor Water and Sanitation Planning in Uganda. Washington. URL: [http://pdf.wri.org/mapping\\_a\\_healthier\\_future.pdf](http://pdf.wri.org/mapping_a_healthier_future.pdf) (16.01.2012).



# **Publications of the UAMR Graduate Centre for Development Studies:**

## **Books:**

Bizuneh, Mekuriaw Abate (2013): Climate Variability and Change in the Rift Valley and Blue Nile Basin, Ethiopia: Local Knowledge, Impact and Adaptation. Berlin: Logos (UAMR Studies on Development and Global Governance, Vol. 62).

Hussain, Shafaq (2012): Growth Effects and the Determinants of Female Employment in Pakistan: A Macro- and Microeconomic Analysis. Berlin: Logos (UAMR Studies on Development and Global Governance, Vol. 61).

## **Working Papers:**

Siebert, Anne (2014): Die Global Governance des Wassers - Eine Untersuchung der Wasserpolitik und städtischen Versorgungslage in Uganda. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Paper on Development and Global Governance - No. 5)

David, Martin (2014): Bedingungen nachhaltigen Handelns - Eine Fallstudie über die Implementierung eines landwirtschaftlichen Klimaanpassungsprogramms im bolivianischen Tiefland. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.4).

Gemperle, Sergio (2013): Determinanten erfolgreicher Dezentralisierung - Eine komparative Analyse unterschiedlich ausgestalteter Dezentralisierungsprozesse in den Bundesstaaten Indiens. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.3).

Althaus, Lisa-Marie (2013): Green Transformation towards Sustainable Development? - A Comparative Analysis of the Green Transformation Concepts by UNEP, OECD, and WBGU through the Lens of Sustainable Development. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.2).

Knebel, Bastian (2013): „Good is not enough“ - Neue Governance-Voraussetzungen für erfolgreiche Privatsektorentwicklung in Ländern niedrigen Einkommens. Duisburg/Bochum: UAMR Graduate Centre for Development Studies (Working Papers on Development and Global Governance - No.1).



UAMR GC

Graduate Centre for  
Development Studies

## **The UAMR Graduate Centre for Development Studies**

The UAMR Graduate Centre for Development Studies is a collaboration project in the framework of the University Alliance Metropolis Ruhr (UAMR). The three involved Institutes from the Ruhr-University Bochum and the University Duisburg-Essen cooperate to conjoin their distinctive research and teaching areas for complementary benefits. Working on the broad field of development studies the domains of the Institute of Development Research and Development Policy (IEE) are economics and law while the Institute of Political Science and the Institute for Development and Peace (INEF) emphasize mainly on political science.

Combining these forces of social sciences enables the Graduate Centre not only to enhance the research capacities and outward attractiveness but also to run development oriented multidisciplinary Master- and PhD-Programs. Through exchanging lecturers and students and recognition of modules of the partners the Graduate Centre enlarges students' choices and options for individual specialization.

**For more information visit: <http://uamr-graduate-centre.org>**

### **Editor of this issue:**

**© Institute for Development and Peace, INEF**

Contact: [inef-editor@uamr-graduate-centre.org](mailto:inef-editor@uamr-graduate-centre.org)

Cover-Design: Jan Schablitzki

Cover-Photos: Wolff I John Isaac I Jean Pierre Laffont (UN Photos)

**ISSN: 2195-1659 (Print)**

Ruhr-University Bochum  
Institute of Development Research and  
Development Policy, IEE

Universitätsstr. 150, D-44801 Bochum  
Phone: +49-(0)234 / 32-22418, -22243  
Fax: +49-(0)234 / 32-14-294  
E-Mail: [ieeoffice@ruhr-uni-bochum.de](mailto:ieeoffice@ruhr-uni-bochum.de)  
Homepage: <http://www.development-research.org/>

University of Duisburg-Essen  
Institute for Development and Peace,  
INEF

Lotharstraße 53, D-47057 Duisburg  
Phone: +49 (203) 379 4420  
Fax: +49 (203) 379 4425  
E-Mail: [inef-sek@inef.uni-due.de](mailto:inef-sek@inef.uni-due.de)  
Homepage: <http://inef.uni-due.de>

University of Duisburg-Essen  
Faculty of Social Science,  
Institute of Political Science

Lotharstr. 65, D-47057 Duisburg  
Phone: +49 (203) 379 2049  
Fax: +49 (203) 379 2318  
E-Mail: [ingetraud.fischer@uni-due.de](mailto:ingetraud.fischer@uni-due.de)  
Homepage: <http://www.uni-due.de/politik/>