



© foto: www.fotozone.de

Freie Stromversorgung in Südafrika

Empowerment oder Disziplinierung?

Im Jahr 2000 versprach der regierende *African National Congress* (ANC) in seinem Wahlmanifest die kostenlose Grundversorgung aller armen SüdafrikanerInnen mit dem Programm einer *Freien Elektrizitäts-Grundversorgung* (FEG). Später wurde diese Grundversorgung mit 6000 Liter Wasser und 50 Kilowattstunden Strom monatlich für alle in Frage kommenden Haushalte spezifiziert. Was kann ein Haushalt aber konkret mit 50 Kilowattstunden im Monat anfangen?

Ein kleiner Kühlschrank allein verbraucht schon die gesamte Menge an zugewiesener FEG. Ein solch minimalistisches Programm läuft darauf hinaus, „die Armen“ in ihrer Armut zu belassen und zur Nutzung von weit gefährlicheren, weil nicht fachgerechten Formen der Energieversorgung zu zwingen. Es ist offensichtlich, dass der niedrige Verbrauch selbst ein Resultat des Apartheid-Erbes, hoher Arbeitslosigkeit und einer absichtlich erzeugten Konsum-Unfähigkeit ist.

Zugleich muss dem ANC jedoch zugute gehalten werden, dass verglichen mit 1991, als nur 38 Prozent der Haushalte ans Stromnetz angeschlossen waren, diese Zahl bis 2005 auf 72 Prozent angestiegen ist. Allerdings bestehen Entwicklungsrückstände in ländlichen Gegenden fort. Nicht viel besser sieht es in den neu entstandenen urbanen Slums und informellen Siedlungen aus.

Keeping the poor out

In der Praxis gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Möglichkeiten, wie der Zugang zu FEG geregelt wird. Bei „breiten“ bzw. „pauschalen“ Ansätzen kommen unterschiedslos alle in einem Gebiet Ansässigen in den Genuss von FEG, ohne dass hinsichtlich Einkommen oder konkreten Lebensverhältnissen differenziert wird, während eine „gezielte“ Versorgung die Festlegung bestimmter Kriterien, strikte Bedürftigkeitsprüfungen sowie das Führen einer Begünstigtenkartei impliziert. Eine weitere Variante ist der „Self-Targeting“-Ansatz, in dem AnwohnerInnen einer sehr niedrigen Versorgungsleistung zustimmen (10 Ampere mit häufigen Schwankungen) und dafür im Gegenzug FEG erhalten. Generelle Vorbedingung für alle Formen von FEG ist ein ordnungsgemäßer, mit Zähler versehener Zugang zum nationalen Stromnetz. Haushalte, die in der Vergangenheit bereits durch Zahlungsausfälle oder illegales Anzapfen aufgefallen sind, wird der Zugang zu FEG so lange verwehrt, bis diese Rechnungen beglichen wurden.

Die „gezielte“ Methode ist aus universalistischer Perspektive dafür kritisiert worden, dass sie Arme eher abhält als ermutigt, FEG in Anspruch zu nehmen. Dadurch, dass nur die wirklich „bedürftigen Armen“ als Begünstigte registriert werden, erhoffen sich die Kommunen, alle anderen angeblich Zahlungsfähigen moralisch zur Zahlung zu animieren. Der „breite“ bzw. „pauschale“ Ansatz gewährt zwar allen Haushalten das festgelegte Maß an FEG, schreibt aber gleichzeitig abgestufte, deutlich teurere Straftarife für dieses Maß überschreitenden Konsum fest. Wohlhabende Haushalte haben in der Regel kein Problem, diese höheren Tarife zu bezahlen. Hier werden also nicht „die Bedürftigen“ als Gruppe isoliert, sondern über Tarifstaffelungen und drohende Abschaltungen als KundInnen zu disziplinieren versucht. Als öffentlich bekannt wurde, dass die Unterbrechungen der Stromversorgung häufig RentnerInnen und Familien mit kranken Mitgliedern trafen, willigten die kommunalen Versorger in eine Härtefallregelung ein. Die Haushalte mit Prepaid-Anschlüssen, die einen immer größeren Teil der privaten NutzerInnen ausmachen, erhalten ihre kostenlosen Zuteilungen erst nachdem sie mindestens einmal bei einer kommunalen Verkaufsstelle Energie bezogen haben.

Schleppende Entwicklung

Bis 2003 hatte der Energieversorger *Eskom* den Armen keinerlei FEG zur Verfügung gestellt. 2006 gab *Eskom* bekannt, dass bei 84 Prozent ihrer in Frage kommenden KundInnen die Stromzähler für den Zugang zu FEG umgestellt worden seien. Zentrale Fragen bleiben hier: Wie wird ein anspruchsberechtigter Haushalt definiert und wer damit ausgeschlossen? Und wie steht es um die anderen Millionen Bedürftiger, die laut *Eskom* im Februar 2006, also fünf Jahre nachdem das Programm beschlossen wurde, noch immer kein FEG beziehen?

Auch die kommunale FEG-Versorgung verlief wenig gezielt, da ein Großteil der belieferten Haushalte nicht arm war. Der südafrikanische Präsident beklagte, dass „die Zuwendungen oft denen zufallen, die noch relativ gut dran sind“ und führte dieses und andere Defizite auf etwas zurück, was er als „technische Kapazitätsmängel in den Bereichen Wasser, Sanitär und anderen staatlichen Bauprojekten“ beschrieb. Folglich sei das Programm einer kostenlosen Elektrizitätsversorgung für alle armen Haushalte langsamer als erwartet vorangekommen.

Prepaid-Stromzähler: Herrschaftstechnik zur Armenverwaltung

FEG ist einerseits eine staatliche Wohlfahrtsmaßnahme, andererseits muss FEG aber auch als Ansatz verstanden werden, das Problem der Massenarmut in Südafrika einzugrenzen, zu isolieren und zu verwalten. Eines der staatlichen Hauptinteressen ist der Kampf gegen eine „Kultur des Nicht-Bezahlens“ und die Förderung akzeptablen, marktkonformen Verhaltens. Eine wichtige Rolle spielen dabei Technologien, die Konsum zwar ermöglichen, ihn gleichzeitig aber auch begrenzen sollen. Die potenzielle Verfügbarkeit von Dienstleistungen für „die Armen“ hat paradoxerweise einen neuen Industriezweig hervorgebracht, der sich damit beschäftigt, wie der Konsum der Armen klein gehalten werden kann.

In vielen Fällen wurde die Installation von Prepaid-Stromzählern (PPZ) zur Voraussetzung für Umschuldungen, Schuldenerlass und die Wiederaufnahme der Lieferung von FEG gemacht. Für Millionen von Haushalten hat sich die Erfahrung von Elektrizitätsversorgung durch das Aufkommen der PPZ radikal verändert. *Eskom* und die Kommunen haben PPZ in annähernd die Hälfte aller elektrifizierten Häuser Südafrikas eingebaut. Zielgruppe war zunächst die Bevölkerung in den „schwarzen“ Townships, mittlerweile sind PPZ jedoch auch darüber hinaus verbreitet. Südafrika ist führend in der Herstellung und Installation von PPZ. Der ANC pries diese neue Industrie, in der sich „alte Kampfgefährten und Genossen“ als Investoren beteiligten. Ist in einem Haushalt ein PPZ installiert, so erfolgt der Bezug von FEG über den monatlichen Erhalt eines nicht austauschbaren Gutscheins, der die festgelegte Menge an Strom garantiert. Sind diese FEG-Einheiten aufgebraucht, müssen zusätzliche individuell gekauft werden. Sollte es ein Haushalt versäumen, FEG einzufordern, verfällt der Anspruch am Ende eines Monats.

Die Folgen eines PPZ können äußerst beschwerlich sein: wiederholte Wege zur Ausgabestelle, hohe Transportkosten, vergammelnde Nahrungsmittel oder Stress in den Haushalten. „Alles, was Prepaid-Zähler durch ihr automatisches Abschalten tun, ist, dass sie arme Haushalte zwingen, weniger zu konsumieren. Anstatt dass Mitarbeiter der Stadt selbst das Abschalten von Wasser oder Strom vornehmen, lassen sie die Technologie dies für sich machen. Sie bleiben der ‚strukturellen Gewalt‘ der Kostendeckung einfach fern“, so David McDonald in *Metroburger* am 2. Mai 2002). PPZ können die Community-Solidarität brechen, da sich die atomisierten KonsumentInnen selbst die Schuld für schlechte Haushaltsführung geben.

Abschaltungen, illegale Verbindungen und Protest

Die Politik der Kostendeckung wurde mit der Einführung von FEG intensiviert, da die Kommunen von den Armen Dankbarkeit und Unterwürfigkeit erwarteten. Stromabschaltungen sind durch Eskom und die Kommunen in großer Zahl durchgeführt worden, was die ohnehin dünnen FEG-Leistungen zusätzlich beeinträchtigt hat. Diejenigen ohne offiziellen Wiederanschluss nahmen die Dienste oft illegal in Anspruch. Obwohl es hier schwierig ist, genaue Zahlen zu bekommen, häufen sich Beweise für weit verbreitete illegale Praktiken, die von manipulierten Zählern und Zählerüberbrückungen über illegale Verlängerungen bis zum Anzapfen von Straßenlaternen reichen. Dies sind riskante, verzweifelte Strategien, die auf die Unbezahlbarkeit, politische Entfremdung und soziale Exklusion schließen lassen.

Ambivalente FEG

Obwohl gern als gewichtige Intervention zugunsten „der Armen“ hinausposaunt, macht FEG nur einen winzigen Bruchteil der gesamten in Südafrika produzierten Elektrizität aus. Um wirklich die durch FEG angestrebte Verbesserung der Lebensqualität zu erreichen, ist diese Menge absolut unzureichend, insbesondere wenn die chronische Armut sowie das hohe Verschuldungs- und Abschaltungsniveau berücksichtigt werden.

Bedenkt man den schleppenden Beginn, ist die zunehmende Verbreitung von FEG seit 2003 zwar durchaus beachtlich. Allerdings sind auch die Probleme mit FEG nicht zu übersehen: Das monatliche Kontingent an FEG ist zu niedrig angesetzt, um Haushalte real aus der Armut zu heben - Armut wird daher eher fortgesetzt als zurückgedrängt; durch die Zuteilung auf Haushaltsbasis werden große Haushalte strukturell benachteiligt; der Versuch, mit 50 Kilowattstunden Strom im Monat auszukommen macht das tägliche Leben besonders der Frauen nicht wirklich einfacher; Bedürftigkeitsprüfungen erschweren den Zugang zu FEG massiv. So erreicht FEG „die Armen“ oftmals wegen der administrativen Hürden gar nicht erst. FEG hat die erklärten Ziele – die Bereitstellung normaler Stromanschlüsse, die Entlastung der Frauen von harter Plackerei und damit die Verringerung von Sicherheits- und Gesundheitsrisiken – deutlich verfehlt.

Obwohl FEG zeitweise durchaus eine Entlastung für sehr arme Haushalte ist, schreibt sie die soziale Exklusion fest und schreckt Arme durch stigmatisierende Bedürftigkeitsprüfungen vom Zugriff ab. Die Regierung hat durch ihr Beharren auf einer für arme Haushalte angeblich ausreichenden Menge von 50 Kilowattstunden Strom pro Monat dem Ganzen ihren eigenen elitären und implizit rassistischen Stempel aufgedrückt. In Anbetracht des schweren Erbes von „weißer“ Privilegierung, extremer Armut und hoher Arbeitslosigkeit in Südafrika wären ein Überdenken der bisherigen FEG-Strategie und eine deutlich spürbare Erhöhung der Zuweisungen vonnöten.

Staatlicherseits wurde viel Energie in die Propagierung allgemeiner öffentlicher Werte wie „Zahlungsmoral“ und „Arbeitsethik“ unter den Armen investiert, die auf ein breiteres Bewusstsein für die Marktpflichten der BürgerInnen abzielen. Öffentliche Dienste spielen in diesem disziplinierenden Sozialisationsprozess eine wichtige Rolle, indem dem Markt durch den Staat Zugriff auf das tägliche Leben der BürgerInnen gewährt wird. Die staatlichen Institutionen waren, was Rekonfiguration, Formalisierung und Management der kostenlosen Dienstleistungen angeht, die Schlüsselakteurinnen, die durch und im Laufe dieser Prozesse versuchten, arme Communities als politische Bedrohung zu neutralisieren und den ökonomischen beziehungsweise den Warenwert der Dienste gegenüber sozialen Werten und Solidarität in Stellung zu bringen.

Welche Wege führen aus der „unterwürfigen Anerkennung“?

Jede politische Alternative sollte sowohl auf die Fragen sozialer Gerechtigkeit als auch den offensichtlichen, vielfachen sozialen und ökonomischen Nutzen einer adäquaten wie freien, nicht-stigmatisierenden und empowernden Stromversorgung hinweisen. Vermieden werden sollte hingegen, was der Soziologe Claus Offe einmal die in staatlichen Zugeständnissen von den Subjekten abverlangte „unterwürfige Anerkennung“ der überlegenen Moral des kapitalistischen Systems nannte. Die erst nach 2000 verspätet und widerwillig vom ANC initiierte Wohlfahrtspolitik spiegelt dessen eigenes ambivalentes Verhältnis zur Bevölkerung und sein andauerndes Bekenntnis zu neoliberaler Wohlfahrt und kapitalistischer Entwicklung in Südafrika wider.

So sehr staatliche Konzessionen zwar der ideologischen und administrativen Stärkung staatlicher Macht dienen, so sehr bilden diese dennoch wichtige Ansatzpunkte und Hebel für soziale Bewegungen, um den Forderungen nach wirklicher sozialer Gerechtigkeit Ausdruck zu verleihen und Basisbewegungen zu stärken. Dadurch können „die Armen“ Vertrauen schöpfen, um für ihre eigenen Forderungen zu kämpfen und sicher zu stellen, dass diese in einer Weise erfüllt werden, die ihre kollektive Macht und sozialen Werte nicht untergräbt.

Greg Ruiters

Greg Ruiters ist Professor am *Institute for Social and Economic Research* an der *Rhodes Universität*, Südafrika

Der Text ist ein stark gekürzter und bearbeiteter Vorabdruck aus dem von Romin Khan und Jens Erik Ambacher herausgegebenen Band *Südafrika nach der Apartheid – Die Grenzen der Befreiung*, der Mitte 2008 bei Assoziation A erscheinen wird.
