



Quelle: © Edgar Su, Reuters.

Von der Dorfgemeinschaft zur Megacity

Eine Stadt bauen, ein Volk erschaffen

Staatlicher Wohnungsbau in Singapur als holistisches,
multidimensionales Politikkonzept

Frederick Kliem

Keine andere politische Maßnahme ist derart bezeichnend für Singapurs Erfolg und seine soziale, kulturelle und politische DNA wie der öffentliche Wohnungsbau. In wenigen Jahrzehnten verwandelte sich der Stadtstaat von einer heruntergekommenen Hafenstadt in eine der führenden Industrienationen der Welt. Der Weg, singapurische Politik und Gesellschaft zu verstehen, führt unweigerlich über die Wohnungsbaupolitik des Landes.

Einleitung

Nicht wenige Länder sind stolz auf ihren öffentlichen Wohnungsbau. Doch nur selten offenbaren staatlicher Wohnbau und entsprechende Regulierungen so viel über einen Staat und dessen Bevölkerung, nur selten steht die Bevölkerung so hinter ihrer Wohnungsbaupolitik wie in Singapur. Kaum ein Tag vergeht, ohne dass Zeitungen oder Fernsehsender das Thema aufgreifen. Um die Besonderheit des einzigen vollständig souveränen Stadtstaates der Welt zu verstehen, reicht ein Blick auf dessen staatliche Wohnungsbaupolitik. Kein anderes Thema, keine andere Sehenswürdigkeit und kein historisches Ereignis beschreiben den Kern der Politik und Gesellschaft, der Geschichte und Selbstwahrnehmung sowie die Herausforderungen und Erfolge des Staates besser.

Wie hat Singapur es geschafft, sich inmitten einer der schlimmsten Wohnungsbaukrisen innerhalb nur weniger Jahrzehnte aus einem maroden und chaotisch strukturierten Land in eines der am meisten entwickelten Länder der Welt zu verwandeln, gleichauf mit Dänemark und Deutschland? Wie wurde es zu einem Land, in dem nahezu alle Bürger in einer gepflegten Eigentumswohnung leben, obwohl sich die Bevölkerung in dieser Zeit verdreifacht hat? Dieser Beitrag erörtert, wie öffentlicher Wohnungsbau in Singapur die Handlungsweisen und Errungenschaften des Stadtstaates versinnbildlicht. Der Text bietet eine holistische Perspektive auf die Einzigartigkeit Singapurs und untersucht, wie etwas derart Profanes wie der öffentliche Wohnungsbau zum Aushängeschild eines Landes geworden ist.

HDB-Immobilien – Dreh- und Angelpunkt der DNA Singapurs

Wie alle politischen Angelegenheiten in Singapur wird auch die Wohnungsbaupolitik von der Regierung zentral gesteuert. Mehr als drei Viertel aller Immobilien werden von der staatlichen Wohnungsbaubehörde, dem *Housing & Development Board* (HDB), gebaut. Wohneigentum wird größtenteils durch den *Central Provident Fund* (CPF) finanziert – ein obligatorisches Sparmodell für alle berufstätigen Singapurere, bei dem Arbeitnehmer 20 Prozent des monatlichen Gehalts einzahlen und der Arbeitgeber weitere 17 Prozent beisteuert. Die Interdependenz dieser zwei Maßnahmen ergibt ein komplementäres System, das nahezu die gesamte Bevölkerung mit öffentlichem Wohnraum versorgt: ca. 82 Prozent aller Singapurere leben hierin und ca. 90 Prozent nennen ihre Wohnung ihr Eigentum.¹ Mit 91 Prozent ist Singapurs Wohneigentumsquote weltweit die zweithöchste. Zum Vergleich: in Deutschland beträgt die Wohneigentumsquote 52 Prozent.

Das HDB-System ist ein Eckpfeiler des singapurischen sozioökonomischen Rahmenplans, ein Kennzeichen der Identität des Landes, Kern des „Sozialvertrages“ und Anker der Partei *People’s Action Party* (PAP), die Singapur seit der Unabhängigkeit ununterbrochen regiert. Unter Premierminister Lee Kuan Yew (LKY, 1959 bis 1990) verwandelte sich Singapur von einem tropischen Slum mit hohen Armuts- und Kriminalitätsraten in eines der reichsten Industrieländer der Welt. Das moderne Singapur wurde zwei Generationen lang von einer leistungsstarken, korruptionsfreien und engagierten Regierung geführt,

die davon überzeugt war, dass eine derart beispiellose Entwicklung nur unter einer starken Zentralregierung erreicht werden kann. Kritiker nennen Singapur daher nicht ganz zu Unrecht semiautokratisch.

Von Slums zu hochmodernen Wohnvierteln

Das Singapur der 1950er und 1960er Jahre befand sich in einem miserablen Zustand. Die britische Kolonialverwaltung maß Grundbedürfnissen wie dem Wohnungsbau und der Stadtplanung keine große Bedeutung bei. Ein Ausschuss für Wohnungsbau verkündete 1947, dass Singapur unter hemmungslosem und planlosem Wachstum leide, welches die Gesundheit und Moral der Menschen gefährde.² Ein Drittel der Gesamtbevölkerung hauste entweder in beengten Hausbesetzersiedlungen, die aus Holzhütten, rostigen provisorischen Konstruktionen mit unzureichender Belüftung und mangelhaften sanitären Anlagen am Rande der Insel oder maroden *shophouses*, multifunktionalen Wohn- und Geschäftsgebäuden in einem, in der Stadt bestanden. In Anbetracht eines rasanten Bevölkerungswachstums stiegen die Überbelegung des Wohnraums und der Druck auf öffentliche Güter dramatisch an.³

Eine radikale politische Herangehensweise sollte die schlechten Lebensbedingungen verbessern. So wurde am 1. Februar 1960 mit der Unterstützung von Premierminister Lee das HDB gegründet. Mit Lim Kim San als Vorsitzendem entwickelte sich dieses zur primären Komponente der visionären multidimensionalen Wohnungspolitik.⁴ Diese beinhaltete ein neues Landerwerbsgesetz, den *Land Acquisition Act* (LAA) von 1966, und zwei Jahre später die Umstrukturierung des CPF zu einem Immobilienfinanzierungsmittel.⁵ Von nun an konnten Singapurer ihre Ersparnisse aus der obligatorischen Altersvorsorge zur Zahlung ihrer Hypotheken beim HDB nutzen, statt dafür auf ihr real verfügbares Einkommen zurückgreifen zu müssen. Ferner sollte das HDB ursprünglich Mietwohnungen für weniger Wohlhabende bauen, um Slumbewohner dort unterzubringen und Slums schließen zu können. Doch innerhalb

von nur vier Jahren wurde das HDB-Konzept in ein inklusives, universelles Erbpacht-Konzept für alle Bevölkerungsschichten umgewandelt. In weniger als drei Jahren baute die Regierung 21.000 Wohnungen, zwei Jahre später waren es 54.000. Zum aktuellen Zeitpunkt hat das HDB über eine Million Wohnungen fertiggestellt – öffentlicher Wohnraum für eine gesamte Nation.





Urbanes Grün: Singapur ist gleichzeitig eine der am dichtesten besiedelten und grünsten Städte der Welt.
Quelle: © Lucas Foglia.

Die HDB-Wohnkomplexe gliedern sich in 23 sowohl am Stadtrand als auch im Stadtzentrum gelegene Stadtteile. Diese erstrecken sich halbkreisförmig vom Zentrum aus über die gesamte Insel. Die Hausfassaden sind teils bescheiden eintönig braun, teils lebhaft bunt gestrichen – in beiden Fällen jedoch in nahezu makellosem Zustand. Jeder HDB-Komplex wird von der

Regierung gewartet und renoviert. Mit diesen geregelten Wartungen und in regelmäßigen Abständen durchgeführten größeren Renovierungs- und Modernisierungsprojekten stellt die Regierung sicher, dass kein Stadtteil, keine Freizeitanlage und kein Wohnkomplex verwahrlost sowie keine Nachbarschaft bzw. kein Stadtteil aufgrund von Vernachlässigung an Attraktivität

Tabelle 1: Nutzung der öffentlichen Fläche in Singapur

Art der Flächennutzung	Eingeplante Fläche (Hektar)	
	2010	2030
Wohnungsbau	10.000 (14 %)	13.000 (17 %)
Industrie und Gewerbe	9.700 (13 %)	12.800 (17 %)
Grünanlagen und Naturschutzgebiete	5.700 (8 %)	7.250 (9 %)
Gemeinschafts- und Erholungsgebiete, öffentliche Einrichtungen	5.400 (8 %)	5.500 (7 %)
Versorgung (z.B. Strom, Kläranlagen)	1.850 (3 %)	2.600 (3 %)
Wasserspeicher	3.700 (5 %)	3.700 (5 %)
Landverkehrsinfrastruktur	8.300 (12 %)	9.700 (13 %)
Hafen- und Flughafen	2.200 (3 %)	4.400 (6 %)
Bevölkerungsschutz	13.300 (19 %)	14.800 (19 %)
Sonstiges	10.000 (14 %)	2.800 (4 %)
Gesamt	71.000 (100 %)	76.600 (100 %)

Quelle: Ministry of National Development Singapore: A High Quality Living Environment For All Singaporeans, Land Use Plan to Support Singapore's Future Population, 01/2013.

verliert oder sich gar zu einem neuen Slum entwickelt. Singapurs Regierung nutzt ihr exklusives und absolutes Ordnungs- und Steuerungsprivileg auch, um dem eigenen hohen Anspruch an nachhaltige Entwicklung gerecht zu werden, und führte die Solarenergienutzung in den öffentlichen Wohnbau ein. Das HDB hat bereits an ca. 1.000 Komplexen auf der gesamten Insel Solaranlagen installiert; 2020 werden 5.500 Komplexe mit Solaranlagen ausgestattet sein.⁶

Jedes Jahr verkauft das HDB eine weitere Charge Rohbauwohnungen vor allem an Erstkäufer (17.000 in 2018), die dann mitunter noch einige Jahre auf die Fertigstellung warten müssen. Alternativ kann man auch bestehende Wohnungen direkt von den Vorbesitzern erwerben, die diese seit den 1990er Jahren zu kontrollierten, aber attraktiven Marktpreisen verkaufen können. Wie bereits angedeutet, werden alle HDB-Wohnungen als 99-jährige Erbpacht verkauft, während der die

Wohnung unter bestimmten Bedingungen weitervermietet oder verkauft werden kann. Nach Ablauf der Pacht muss die Wohnung jedoch wieder an den Staat zurückgegeben werden. Dreizimmerwohnungen kosten je nach Lage und verbliebener Pachtzeit durchschnittlich 250.000 bis 350.000 Singapur-Dollar (150.000 bis 220.000 Euro). Vor allem Erstkäufer können hier mit einem staatlichen Zuschuss von mindestens 50.000 Singapur-Dollar rechnen. Der Kaufpreis für eine vergleichbare private Wohnung von nichtstaatlichen Bauträgern, die in erster Linie auf die Bedürfnisse wohlhabender Singapurischer und Einwanderer ausgelegt sind, wäre mindestens dreimal so hoch.

Das Wort Verkauf signalisiert traditionell stets eine Gewinnabsicht, doch diese ist lediglich bei einem Wiederverkauf durch die Besitzer gegeben. Denn die Regierung verkauft unter Marktpreis und die Bürger können einen Teil ihrer

CPF-Ersparnisse für eine Anzahlung verwenden, großzügige staatliche Zuschüsse bekommen und vergleichsweise günstige Hypotheken aufnehmen, die ebenfalls mithilfe der CPF-Ersparnisse beglichen werden können. So zahlen letztlich zwar immer noch die Singapur, doch der Verkäufer, die Regierung, schlägt daraus keinen finanziellen Profit und der Käufer muss nicht auf sein verfügbares Einkommen zurückgreifen.

Bodenfläche ist Singapurs kostbarste Ressource.

Das HDB ist in jeder Hinsicht eine einzigartige singapurische Erfolgsgeschichte und genießt ohne jeden Zweifel die unverändert große Sympathie und Unterstützung sowohl der Bürger als auch der Politik. Die Stadtteile, besonders außerhalb des Zentrums, mögen wenig abwechslungsreich wirken, sie sind jedoch sauber, gepflegt und nahezu frei von Kriminalität. Die aktuellste Umfrage des HDB zeigt, dass 91 Prozent der Eigentümer mit ihrer Wohnung, Nachbarschaft und Grundstücksanlage zufrieden sind.⁷ Singapurs Wohnungsbaupolitik stellt auch sicher, dass der Wohnraum erschwinglicher ist als in anderen reichen, beliebten und dicht besiedelten Städten wie Hong Kong oder London. Es gibt praktisch keine Obdachlosigkeit in Singapur, keine Slums oder Ghettos, und laut aktuellen Berechnungen werden fast alle beschäftigten Bürger im Rentenalter in der Lage sein, ihren Lebensabend in einer Eigentumswohnung zu verbringen. Für die Regierung ist das HDB-Programm zweifelsfrei teuer, aber durchaus effektiv.

Verantwortungsvoller Umgang mit Fläche

Durch eine nahezu perfekte und zentralisierte Stadtplanung wird die geringe Fläche Singapurs optimal genutzt. Das Land ist mit 730 Quadratkilometern kleiner als Hamburg. Während die Hansestadt jedoch nur 1,8 Millionen Einwohner hat, liegt die Bevölkerung der Republik Singapur bei 5,8 Millionen. Ca. 8.000 Menschen leben hier auf jedem Quadratkilometer, was den Stadtstaat

auf Platz drei der am dichtesten besiedelten Länder der Welt bringt (Hamburg verzeichnet lediglich 2.400 je Quadratkilometer). Gleichzeitig ist Singapur mit einer Begrünung von einem Drittel des gesamten Stadtgebiets eine der grünen Städte der Welt, noch vor Oslo und Vancouver.⁸ Singapur verfügt über eine große Zahl an gepflegten Parkanlagen, natürliche Feuchtgebiete sowie Regenwälder und bemüht sich so, sowohl seine Kohlenstoffdioxid-Emissionen zu reduzieren als auch eine attraktive und lebenswerte Heimat bieten zu können. Betrachtet man all dies, ist der Druck, unter dem die Wohnungsbaupolitik steht, leicht nachvollziehbar. Bodenfläche ist Singapurs kostbarste Ressource.

Die Inkraftsetzung des LAA verlieh der Regierung erhebliche Macht über die gesamte singapurische Landmasse und ermächtigte sie, diese praktisch vollständig und unter Marktpreis zu erwerben. Heute gehören mehr als 90 Prozent der gesamten singapurischen Bodenfläche dem Staat, was das Rückgrat der Wohnungsbaupolitik bildet.⁹ LKY rechtfertigte den drastische Maßnahmen fordernden LAA wie folgt:

„Als wir mit gewaltigen Problemen wie schlechten Wohnverhältnissen, keiner weiteren Möglichkeit der Bebauung und mit enormer Überbevölkerung konfrontiert wurden, entschieden wir, dass wir dieses Problems ohne drastische Maßnahmen niemals Herr werden würden, es sei denn, wir würden gegen die Gesetze verstoßen und die Regeln brechen. So ergriffen wir allem anderen übergeordnete Maßnahmen, um Land günstig erwerben zu können, was gegen einen der Grundsteine des britischen Verfassungsrechts – die Unantastbarkeit von Eigentum – verstieß. Doch dies musste überwunden werden, da die Unantastbarkeit des Überlebensrechts der Gesellschaft wichtiger war.“¹⁰

Die Tatsache, dass ein Großteil des privaten Grundes in Singapur in den 1960er Jahren im Besitz einiger weniger, sehr wohlhabender Einzelpersonen war¹¹, hilft zu verstehen, warum sowohl die Regierung als auch die Bevölkerung eine großräumige Verstaatlichung der Fläche als fair erachteten. Zusätzlich wurde Singapurs Landfläche seit

der Unabhängigkeit mit importiertem Sand um ca. 22 Prozent erweitert.¹² Bis heute ist es in Singapur unüblich, Land zu besitzen. Das HDB, selbst eine staatliche Behörde, pachtet die Fläche von der Regierung, um Hochhäuser zu errichten und einzelne Einheiten weiter an die Bürger zu verpachten.¹³ Die Regierung behält sich dabei stets vor, das Pachtrecht nötigenfalls aufzuheben, jedoch nicht ohne großzügige Kompensation.

Die weitreichende Macht der Regierung, deren Durchsetzungsvermögen sowie die Langzeitplanung Singapurs fördern die Stadtgestaltung. 1971 kündigte das Land den ersten von mehreren *Concept Plans* an, einen Entwurf für zukünftige Landnutzung, welcher dem Aufbau eines modernen Singapurs dienen soll. Dieser stellte die erste koordinierte Stadtentwicklungsstrategie dar, die sich mit den anfänglichen Anforderungen der Infrastruktur eines jungen Staates befasste. Es wurden allgemeine Pläne zur Errichtung einer neuen Verkehrsinfrastruktur und zur Erbauung neuer Wohn-, Industrie- und Erholungsgebiete vorgestellt, die die halbkreisförmige Anordnung von Trabantenstädten rund um das zentrale Hafengebiet vorsehen. Die Stadtgestaltung des modernen Singapurs mit seiner Vielzahl an von Trabantenstädten umgebenen Naturschutzgebieten und Stauseen wie auch die städtische Verkehrsinfrastruktur, die aus Schnellstraßen und dem öffentlichen Personennahverkehr, z. B. der *Mass Rapid Transit* (MRT), besteht, sind unmittelbare Folgen dieses *Concept Plan*. Das nahezu perfekte Netzwerk konnte exakt nach Plan implementiert werden, da die Regierung über Jahrzehnte weiß, wohin sich die Bebauung ausdehnen wird, und im Voraus Flächen für zukünftige Bauprojekte freihalten kann. Alle Regierungsbehörden hatten mit dem *Concept Plan* ein Referenzdokument zur Hand, mithilfe dessen alle Tätigkeiten ressortübergreifend koordiniert werden können. Dieser Gesamtregierungs- und Zentralsteuerungsansatz, sich der Bedürfnisse des Landes holistisch anzunehmen, ist beispielhaft für alle Bereiche und Maßnahmen singapurischer Politik und wird durch eine vertrauensvolle und weitgehend regierungstreue Bevölkerung sowie eine konstante, stark zentralisierte Einparteieregierung ermöglicht.

Identitäts- und Staatsbildung

Während der akute Platz- und Wohnungsmangel die treibende Kraft hinter dem HDB-Konzept war, geht die Politik deutlich über den Wohnungsbau hinaus. Die Rolle, die die Wohnungspolitik in der Gestaltung der singapurischen Gesellschaft und Identität spielt, ist kaum zu überschätzen. Wohnungsbau sowie Eigentümerschaft wurden zu wichtigen institutionellen Säulen der Staats- und Identitätsbildung sowie zu einem Machtanker für die PAP.

Nach der Unabhängigkeit wurde die Nationsbildung zu einer Hauptaufgabe des Staates.

Der Aufbau einer nationalen Einheit war die Hauptsorge aller postkolonialistischen südostasiatischen Staaten. Von diesen war Singapur jedoch der einzige Staat, der die Unabhängigkeit nicht gewollt, gar abgelehnt hatte, da man glaubte, ohne Großbritannien und Malaysia nicht überlebensfähig zu sein. Doch 1965 wurde das Land vor vollendete Tatsachen gestellt und mit der Notwendigkeit konfrontiert, aus einer heterogenen Bevölkerung, die überwiegend aus chinesischen, indischen und malaiischen Immigranten verschiedener Religionen bestand, einen Staat zu schaffen. Nie zuvor war Singapur ein eigenständiger Staat gewesen und erbt unfreiwillig die hinterlassenen kolonialen Strukturen. Dem Land fehlte das Bindemittel, das jeder Staat benötigt – eine gemeinsame nationale Erfahrung, gemeinsame nationale Entwicklung, das Gefühl der Bürger, eine eigene Nation zu bilden und Teil eines Volkes zu sein. Ohne das Gros dieser Eigenschaften würden alle Bemühungen der Staatsbildung nach Erlangung der Unabhängigkeit vergebens sein. Lee und seine Regierung mussten daher nicht nur einen Staat vom Grund her aufbauen, sondern ein Staatsvolk schaffen.

Die dominante malaiische, indische oder chinesische Identität durch eine singapurische zu

ersetzen, wurde als eine der primären unmittelbaren Staatsaufgaben angesehen. Hauseigentümerschaft wurde als wichtiges Hilfsmittel zur kulturellen Identitätsbildung gesehen. LKY merkt an: „(m)ein Hauptziel bestand darin, jedem Bürger einen Anteil an dem Land und eine Investition in die Zukunft des Landes zu geben. Ich wollte eine Eigentümer-Gesellschaft.“ Außerdem wollte er:

„allen Eltern, deren Söhne Wehrdienst leisten [in Singapur gilt die Wehrpflicht], einen Anteil an dem Singapur geben, das ihre Söhne verteidigen mussten. Wenn die Familie des Soldaten nicht ihr eigenes Heim besäße, würde dieser Soldat schnell schlussfolgern, dass er nur zum Schutz des Eigentums der Wohlhabenden kämpfen würde. Ich war der Überzeugung, dass ein Gefühl der Eigentümerschaft überaus wichtig für unsere neue Gesellschaft war, die keine tiefen Wurzeln in einem gemeinsamen historischen Erlebnis hatte.“¹⁴

Tatsächlich geben 98,8 Prozent der Menschen in der bereits oben zitierten Umfrage des HDB an, ein starkes Zugehörigkeitsgefühl gegenüber ihrer unmittelbaren Gemeinde und der Gesellschaft zu spüren.¹⁵

Doch die PAP hatte zweifelsohne auch machtpolitische Motive. Singapurs Slums waren Brutstätten politischer Unzufriedenheit und linksorientierter Gruppen. LKY war der Überzeugung, dass selbstbewusste Eigentümer-Familien Singapur politisch „stabilisieren“ würden.“¹⁶

„Ich habe gesehen, wie Wähler in Hauptstädten dazu tendierten, gegen die aktuelle Regierung zu stimmen, und war entschlossen, aus unseren Mietern Eigentümer zu machen, da wir sonst keine politische Stabilität erreichen würden.“¹⁷

„Politische Stabilität“, wie Lee es nennt – oder anders gesagt: die Verewigung der PAP-Regierung – ging jedoch nicht nur aus einer gepflegten Infrastruktur hervor, sondern aus einem fortwährenden Vertrauen in und einer Wertschätzung für eine kontinuierlich effektive Regierung. Diese Effektivität zeigt sich fortwährend vor

allem darin, dass sich die Bevölkerung auf sichere und solide Lebensbedingungen verlassen kann. Das HDB verkörpert wie keine andere politische Maßnahme die Sorge der PAP um die Bevölkerung. Die von der Regierung gesteuerte Zuordnung der Wohnungen stellte ebenfalls sicher, dass linksorientierte Oppositionelle über die Inseln verstreut wurden und einzelne Wahlkreise nicht zu oppositionellen Hochburgen wurden. Bis heute beschuldigt die Opposition, wie z. B. die *Workers' Party*, die Regierung, Wohngebäude in PAP-Hochburgen öfter zu warten und zu renovieren als in den wenigen Wahlkreisen, in denen die Opposition nennenswerten Zuspruch erhält.

Integration in eine multikulturelle Gesellschaft

Singapur ist der einzige Staat in Südostasien mit einer chinesischen Bevölkerungsmehrheit. Die unmittelbare Region wird von malaiischen und indonesischen Ethnien dominiert. Nach der Unabhängigkeit stand der Stadtstaat vor vielseitigen kulturellen Herausforderungen, in einer Nachbarschaft, die dem neu entstandenen Staat nicht zuletzt aufgrund der ethnisch chinesischen Dominanz feindselig gegenüberstand. Singapur ist ein multikulturelles und multireligiöses Land, in dem ethnische Chinesen mit 76 Prozent die Mehrheit bilden und Malaien mit ca. 15 Prozent, Inder mit ca. sieben Prozent und andere Bevölkerungsgruppen mit ca. zwei bis drei Prozent vertreten sind.¹⁸ Diese Verteilung ist zum einen auf die günstige maritime Lage Singapurs, die seit Jahrhunderten die Schifffahrt und Handelsmigration anzieht, zurückzuführen, zum anderen jedoch auf die Geschichte und unheilvolle Logik der Kolonialisierung, die künstliche ethnische Gesellschaften kreierte und eine kalkulierte Rassentrennung vollzog, um sich die Bevölkerung untertan zu machen. Singapurs vielfältige Bevölkerungsgruppen lebten meist in über die Insel verteilten ethnisch segregierten Gebieten. Die Gruppen hielten an ihren verschiedenen Kulturen, Traditionen und Sprachen fest, da sie weder das Ziel noch die Möglichkeit hatten, mit anderen Kulturen zu interagieren.¹⁹ Die singapurische Gesellschaft

der Kolonialzeit war eine geteilte Gesellschaft, deren Folgen, wie die starke ethnische Sensibilität, noch heute spürbar sind. Doch anders als heute war die Zeit unmittelbar nach dem Kolonialismus durch ernste ethnische Konflikte, vor allem durch chinesisch-malaiische Spannungen charakterisiert, die sich in ganz Singapur (und der Halbinsel Malaysias) ausbreiteten. Allein in Singapur mündeten diese Konflikte in Gewalttaten, die beispielsweise 1964 zu Dutzenden Toten und Hunderten Verletzten führten.

Bei der Zuteilung von Wohnraum spielt die ethnische Zugehörigkeit der künftigen Bewohner eine entscheidende Rolle.

Die Führungsspitze der PAP war entschlossen, dem ein Ende zu setzen und eine harmonische, multikulturelle und egalitäre Gesellschaft aufzubauen, die es den verschiedenen Bevölkerungsgruppen erlauben würde, ihre eigene Kultur und Religion auszuleben, ohne sich jedoch selbst abzugrenzen – ein Grundsatz, der noch heute politische Priorität genießt. Nichtsdestotrotz war ihnen auch der fehlende soziale Zusammenhalt bewusst, der dazu führte, dass jede Gruppe entschieden ihre eigenen Partikularinteressen verteidigte. So kam es, dass die Regierung begann, ein umfangreiches Netz aus einzelnen, fein nuancierten und strategisch klugen gesamtgesellschaftlichen Grundsätzen und politischen Maßnahmen zu entwickeln, das die kulturelle Identitätsbildung fördern sollte. Mit anderen Worten: Die politische Führung nahm sich vor, eine harmonische, multikulturelle Gesellschaft zu konstruieren.

Eine wesentliche Komponente dieses interdependenten Maßnahmennetzwerkes war und bleibt der öffentliche Wohnungsbau. HDB gab der Regierung die Möglichkeit, Gesellschaftsgruppen zu integrieren und sie zu motivieren, zu interagieren, gemeinsam zu wohnen und sich

letztlich vor allem als Singapurere zu identifizieren. In den neuen Siedlungen sollte ein Gemeinschaftsgefühl entstehen: Chinesen, Malaien und Inder sollten als Nachbarn auf den gemeinsamen Fluren ihrer Wohnkomplexe leben und sich in Freizeiteinrichtungen begegnen. Sie sollten fortan in denselben *Hawker Centers* (die zahlreichen sehr beliebten Essensstände im Freien) essen, auf denselben Märkten einkaufen, in denselben Schulen und Gemeindezentren gehen. So sollten regelmäßige multikulturelle Begegnungen bei alltäglichen Aktivitäten entstehen. Man versuchte, eine geteilte Gesellschaft durch inklusiven Wohnungsbau und Eigentümerschaft zusammenzuschweißen, während man gleichzeitig das Praktizieren individueller Traditionen in unmittelbarer Nähe voneinander statt in ethnisch-kulturell segregierten Enklaven förderte. So entstand das inzwischen verfestigte Gemeinschaftsgefühl der Bevölkerung Singapurs zuallererst auf den gemeinschaftlichen Fluren der HDB-Wohnkomplexe.

Das HDB teilte neue Wohnkomplexe strikt zu, sodass Bevölkerungsgruppen in etwa gleichmäßig verteilt wurden. Nachdem jedoch die erste Bauphase und die Umsiedlungen abgeschlossen waren und sich ein erster Verkaufsimmobiliemarkt bildete, begannen sich erneut Enklaven zu gruppieren und Gestalt anzunehmen. So rief die Regierung 1989 präventiv die *Ethnic Integration Policy* (EIP) ins Leben – eine Richtlinie zur ethnischen Integration, die die Nachhaltigkeit des ursprünglichen Verteilungsplans sicherstellen sollte. Bis heute sorgt die EIP durch festgelegte Quoten dafür, dass die multiethnischen Gemeinden erhalten bleiben. Bei allen HDB-Neu- und Weiterverkäufen wird darauf geachtet, dass die ethnische Struktur Singapurs in etwa in jedem Wohnkomplex widerspiegelt wird. Maximal 84 Prozent aller Wohnungen einer Nachbarschaft können an chinesische Käufer veräußert werden, in einem einzelnen Wohnkomplex dürfen es maximal 87 Prozent der Wohnungen sein. Für Malaien sind es 22 und 25 Prozent sowie für Inder und andere Minderheiten zwölf und 15 Prozent. Sind die festgelegten Quoten erreicht, dürfen Eigentümer nur noch an Käufer ihrer eigenen Bevölkerungsgruppe verkaufen, sodass

das sensible Gleichgewicht erhalten bleibt. Diese Strategie ist wohl durchdacht, denn sie adressiert besondere singapurische Umstände und wird sowohl der Geschichte als auch dem gesellschaftlichen Bedarf des Landes gerecht. Vorgeschriebene Integration bleibt bis heute ein hochrangiges Prinzip der Regierung. Auch in der Zukunft soll Singapur eine inklusive, gut integrierte und ethnisch-kulturell harmonische Gesellschaft bleiben.

HDB trägt ebenfalls seinen Teil dazu bei, einer zu großen und ungesunden sozioökonomischen Ungleichheit, einer sozioökonomischen „Schere“, vorzubeugen. Die demografische Mischung fördert die Interaktion zwischen der breiten Mittelschicht mit den weniger Wohlhabenden aller Bevölkerungsgruppen sowie den unterschiedlichsten Hintergründen, Berufen und sozialen Stellungen. Jeder Wohnkomplex wird somit als eine Gemeinde und ein Mikrokosmos Singapurs begriffen, in dem Nachbarn sehen können, wie andere leben, wie sich deren Karrieren entwickeln und wie sie die eigenen Kinder erziehen. Um diese soziale Interaktion zu fördern, hat jeder Wohnkomplex gemeinsame Nutzungsflächen, *Void-Decks* – bewusst freigehaltene Nutzungsflächen im Erdgeschoss eines jeden Wohnblocks. *Void-Decks* sind regengeschützte, aber offene Räume für Aktivitäten der Gemeinde innerhalb des Wohnkomplexes, in denen Hochzeiten, Beerdigungen, Feiern und Märkte stattfinden. Oft befinden sich hier *Hawker Centers* und kleinere unabhängige Einzelhandelsläden, die *Mamashops*. Auch Spielplätze, Kindergärten, Fitness- und Gesundheitszentren sind hier anzutreffen. In Singapur ist Essen mehr als Nahrungsaufnahme. Gemeinsam essen ist eine tägliche Veranstaltung der sozialen Interaktion. Daher sind vor allem *Hawker Centers* beliebte Gemeinschaftsorte, die täglich von Stammkunden aller Bevölkerungsgruppen und Gesellschaftsschichten besucht werden und so Möglichkeiten für zwischenmenschliche Interaktion bieten. Tatsächlich geben 85,7 Prozent aller Bewohner an, regelmäßig mit Nachbarn aus anderen Bevölkerungsgruppen zu interagieren.²⁰

Nahezu jeder Singapurere lebt in einer fast identisch gebauten Wohnung.

Die Quoten-Zuteilung in Verbindung mit dem Zuschuss- und Hypothekenprogramm des HDB hat so einen egalitären Wohnungsmarkt erschaffen, in dem nahezu jeder singapurische Bürger in einer fast identisch gebauten Wohnung lebt. Natürlich gibt es je nach Alter, Komfort und Lage mehr und weniger beliebte Wohnkomplexe und Gegenden, was sich auch in den Miet- und Kaufpreisen widerspiegelt. Die weniger wohlhabenden und traditionelleren Familien wohnen meist außerhalb des Zentrums im HDB-Kerngebiet. Doch auch in den begehrten Nachbarschaften und im Stadtzentrum finden sich HDB-Komplexe. Die Regierung schreibt vor, dass in jedem Gebiet eine bestimmte Anzahl an HDB-Wohnkomplexen vorhanden sein soll. Außerdem schreibt sie ein bestimmtes Verhältnis von Büro-, Einzelhandels- und Funktionsgebäuden in jeder Nachbarschaft vor, ebenso wie ein bestimmtes Verhältnis von öffentlichem und privatem Wohnraum. Die sonst für asiatische Großstädte typischen Slumgegenden und Ghettos gibt es in Singapur nicht. Die meisten Stadtteile sind Mikrokosmen, die die Gesamtstruktur Singapurs widerspiegeln.

Der Wohlfahrtsstaat und Social Engineering

Obwohl Singapur für seine Ablehnung eines umfangreichen Wohlfahrtsstaats, des Kapitalismus und niedriger Einkommens- und Gewerbesteuer, die multinationale Großkonzerne anziehen, bekannt ist, liegt dem öffentlichen Wohnungsbau ein sozioökonomischer Egalitarismus zugrunde. Die staatliche Wohnbauförderung ist der Hauptgrund dafür, dass Singapurere nicht auf ein konventionelles Sozialhilfe- oder Rentensystem angewiesen sind. Die meisten Singapurere – ausgenommen die besonders Wohlhabenden – leben in ähnlich gestalteten Unterkünften, haben eine ähnliche Altersvorsorge und, für das Gesamtkonzept von besonderer Bedeutung, sie häufen keinen Eigentums- oder Grundbesitz an, den sie an

nachfolgende Generationen weitergeben. So wird eine wohlhabende Erbschaftselite vermieden und der begrenzte Boden für künftige Generationen erhalten. Einkommensgrenzen stellen sicher, dass sehr wohlhabende Bürger keine HDB-Wohnungen zur weiteren Vermögensbildung kaufen. Zusätzlich zu ihrem CPF und eventuell auch privaten Ersparnissen besitzen theoretisch alle Singapurere ihre Unterkunft mit dem Eintritt ins Rentenalter. Vor allem wenn die Kinder zu Erstkäufern werden und ihre eigenen HDB-Wohnungen erwerben, werden Singapurere der älteren Generation dazu angehalten, in kleinere Wohnungen zu ziehen und damit ihre Raumnutzung zu optimieren – *right-sizing*, wie es die Regierung nennt – oder Sonderzuschüsse zu ihrer Rente zu beantragen, damit ihnen mehr liquide Mittel zur Verfügung stehen.²¹

Gleichzeitig nutzt die Regierung ihre absolute Kontrolle über den Wohnungsmarkt für Social Engineering, eine soziale, gesellschaftliche Steuerung, die über die kulturellen Zuteilungsquoten hinausgeht. Besondere Maßnahmen fördern das, was die größtenteils konservative Gesellschaft eine solide Familie nennt. Erstkäufer müssen beispielsweise verheiratet sein, um sich für die großzügigen staatlichen Zuschüsse, die die HDB-Wohnungen so preiswert machen, zu qualifizieren. Alleinstehende können zwar an sogenannten Single-Programmen teilnehmen, müssen jedoch mindestens 35 Jahre alt sein. Geschiedene müssen einen dreijährigen Ausschluss in Kauf nehmen, währenddessen nur eine der beiden Parteien beim HDB-Kaufprogramm teilnehmen kann – es sei denn, Kinder unter 18 Jahren sind betroffen, die Geschiedenen heiraten direkt wieder oder ziehen zurück zu ihren Eltern. Des Weiteren werden Erstkäufern zusätzliche Ermäßigungen gewährt, wenn sie in die Nähe ihrer Eltern ziehen, um sie dazu zu bewegen, diese im Alter zu versorgen – eine Aufgabe, die in Europa oft dem Staat zukommt. Dies scheint zu funktionieren, denn 36,7 Prozent der verheirateten Paare leben mit ihren Eltern oder in deren fußläufiger Nähe und 90,3 Prozent aller verheirateten Paare sehen ihre Eltern mindestens einmal im Monat.²² Dieses *top-down* betriebene Social

Engineering wird mit dem Gedanken an das übergeordnete Ziel von den Singapurern generell befürwortet.



Zusammenfassung: Stadt- und Gesellschaftsgestaltung. Ein holistischer gesamtstaatlicher Ansatz

Das HDB führt eine umfassende und weltweit durchaus beachtete Wohnungsbaupolitik. Das „singapurische Wunder“ erlaubte es einer

unterentwickelten Hafenstadt voller kultureller Spannungen und sozialer Ungleichheit, zu einem der sichersten, saubersten und am weitesten entwickelten Industrieländer der Welt zu werden. Trotz schlechter Ausgangschancen überholte Singapur den Rest der Region und den Großteil der industrialisierten Welt innerhalb weniger



Mikrokosmos: Die Interaktion mit den Nachbarn ist gewünscht und wird bei der Planung entsprechender Wohnkomplexe entsprechend mit bedacht. [Quelle: © Tim Chong, Reuters.](#)

Jahrzehnte. Dank des besonderen politischen Geschicks der Regierung und ihrer erwiesenen Fähigkeit zu langfristiger politischer Planung sowie dank einer kompetenten und zuverlässigen öffentlichen Verwaltung wird ein nachhaltiger gesellschaftlicher Fortschritt gewährleistet, der durchaus Beachtung verdient.

Dieser Beitrag erörterte, wie zentral die Wohnungspolitik für dieses „Wunder Singapur“ ist. Sie ist ein essenzieller Teil der ganzheitlichen und regierungsübergreifenden Herangehensweise an die unzähligen Herausforderungen, vor denen das Land nach der Unabhängigkeit stand. Der öffentliche Wohnungsbau in Singapur ist ein vielschichtiges Konzept. Ein Lösungsansatz, der gleichzeitig die wesentlichen politischen und gesellschaftlichen Herausforderungen des erheblichen Platzmangels, ethnischer Spaltungen und Konflikte sowie nationaler Loyalität und Zugehörigkeit adressiert. Öffentlicher Wohnungsbau in Singapur befasst sich gleichzeitig mit der Sozialhilfe und der Gesellschaftsdynamik, fungiert als Ersatz für einen herkömmlichen Wohlfahrtsstaat, setzt kulturelle Integration durch, fördert die kulturell-religiöse Harmonie und deckt den materiellen und gesellschaftlichen Grundbedarf der Singapurier.

Der *Top-down*-Ansatz der Stadtplanung in Singapur zielt auf ein sicheres, sauberes und funktionierendes Umfeld ohne sozioökonomische Enklaven. Dies ist ebenfalls einer der Gründe für die Langlebigkeit der PAP. Wähler belohnen eine Regierung, die Grundbedürfnisse erfolgreich deckt, und offenbar ist der Wohnungsbau in einer Metropole eines dieser Grundbedürfnisse. Die Regierung nutzt ihr Steuerungsprivileg auch, um eine loyale Bevölkerung zu belohnen, und weiß, dass Eigentümerschaft eine risikoscheue Wählerschaft fördert, die kein Interesse an einer politischen Veränderung hat. Abgesichts dessen ist die mehrheitliche Unterstützung für die PAP im Allgemeinen und den öffentlichen Wohnungsbau im Besonderen derzeit stabil

Wie sieht die Zukunft des HDB aus?

Mittelfristig sind Bebauungen angemessen „smart“ und „grün“, also mit modernster Digitalisierung ausgestattet und durch immer mehr Grünflächen ergänzt, die das allgemeine Wohlbefinden verbessern und gleichzeitig einen praktischen Nutzen haben sollen, wie z. B. Trinkwasserstauseen. In neuen Siedlungen werden außerdem *First- and last-mile*-Konzepte getestet, die Bürger durch autonome Shuttlebusse von ihrer Wohnung oder ihrem Arbeitsplatz zum nächsten öffentlichen Verkehrsmittel transportieren.

Langfristig wäre es wünschenswert, dass das HDB seine soziale Mission und Motivation überdenkt, um den sich verändernden Umständen gerecht zu werden. Die steigende Anzahl interkultureller und internationaler Ehen macht die Bevölkerung vielfältiger. Junge Erwachsene sind oft gezwungen bei ihren Eltern zu wohnen, bis sie verheiratet oder 35 Jahre alt sind. Die Betreuung der eigenen Eltern im Alter ist natürlich ein Wert an sich, doch werden Homosexuelle, Geschiedene und junge alleinstehende Eltern strukturell benachteiligt. Die wenigsten Singapurier verzichten auf die staatlichen Zuschüsse, indem sie dauerhaft mieten oder Wohnungen auf dem stark beschränkten privaten Wohnungsmarkt kaufen. Zum einen lohnen sich solche Alternativen finanziell nicht, zum anderen können sich meist nicht einmal gut verdienende Singapurier dies leisten. Wohlhabende Einwanderer, die nicht ins CPF einzahlen müssen und deren Unternehmen oft die hohen Mieten in Privat- oder Eigentumswohnungen finanziell fördern, sind eine zu starke Konkurrenz und belasten den Markt.

Ein Vorbild für Europa?

Die Regierung Singapurs zeigt sich entschlossen und handlungsstark. Doch die Grundsätze, die dieser Linie in allen Bereichen der Politik zugrunde liegen, sind speziell singapurisch und kaum weltweit übertragbar. Diese besonderen und einzigartigen Umstände sollten sich potenzielle Nachahmer und Verfechter einer Universalisierung vor Augen führen. Bevor sich die Frage

stellt, was europäische Industrieländer vom singapurischen Entwicklungsmodell lernen können, stellt sich diejenige nach der Bereitschaft, die unbeabsichtigten Konsequenzen des Handelns einer zentralisierten, dem *Top-down*-Ansatz folgenden Regierung zu akzeptieren. Sind interessierte Länder bereit und in der Lage, absolute Kontrolle über Flächennutzung und Städteplanung auszuüben? Sind sie bereit, gewisse Einschränkungen der individuellen Freiheit zu akzeptieren und eine zentralisierte Verteilung von Eigentum und Wohlstand in einer ansonsten kapitalistischen Freihandelswirtschaft hinzunehmen? Vor allem aber, sind Regierungen dazu bereit und in der Lage, ihre Bevölkerung mithilfe fragwürdiger Anreize zu animieren, gesamtgesellschaftliche Zwecke voranzutreiben? Oder anders formuliert, wollen und können europäische Regierungen soziales *Micromanagement* betreiben? Im Falle Singapur geht dieses Konzept auf und findet auch die genuine Unterstützung der aufgeklärten Bürgerschaft. Doch ist dies kulturell übertragbar?

Eine staatlich gelenkte Zuteilung von Wohnraum wie in Singapur ist in Europa undenkbar.

Singapurs Versuche, kulturelle Spaltung sowie interkulturelle und -religiöse Spannungen zu vermeiden, sind lobenswert und erinnern an Diskussionen über Parallelgesellschaften im weitaus weniger multikulturellen westlichen Europa. Obwohl die Zuteilung von Wohnungen nach ethnischer Zugehörigkeit durch die Regierung in Singapur offenbar akzeptiert wird, ist sie in den meisten europäischen Gesellschaften, die ihrer politischen Kultur entsprechend ein minimales Eingreifen in die individuelle Freiheit priorisieren, undenkbar. Auch die Inkraftsetzung des LAA, welches der singapurischen Regierung ein erhebliches Mitspracherecht mit Blick auf den Grund und Boden des Landes sicherte, ist eine politische Selbstermächtigung, die zwar von den Singapurem akzeptiert wird, doch in

Ländern, in denen die Besitzrechte des einzelnen Bürgers einen hohen Stellenwert haben, ist sie undenkbar.

Was also lässt sich von Singapur lernen? Effektive Stadtplanung, staatlich kontrollierte Wartung von Wohnanlagen und Freizeiteinrichtungen, ein hoher Anteil an Grünanlagen und die multidimensionale Herangehensweise an Nachhaltigkeit sind in erster Linie Fragen der Verteilung öffentlicher Güter und der Neuordnung der Subsidiarität – beides sicher keine Privilegien halbdemokratischer Einparteiensysteme. Doch die Grundsätze des HDB sind im europäischen Kontext nicht anwendbar. Die Absicht dieses Beitrags war es nicht, das singapurische Modell des öffentlichen Wohnungsbaus als vorbildlich zu bewerben, sondern zu zeigen, dass etwas derart Profanes wie die Wohnungsbaupolitik viel über die Geschichte eines Landes und seiner Gesellschaft erzählen kann. Er sollte zeigen, in welcher bemerkenswerter Symbiose die sehr spezielle singapurische Politik und Gesellschaft funktionieren.

Es gibt keinen Zweifel daran, dass das HDB eine singapurische Erfolgsgeschichte ist. Der Stadtstaat war und bleibt mit vielen, einzigartigen Herausforderungen konfrontiert, doch das HDB-Konzept hat seinen Teil dazu beigetragen, die Vision des nach wie vor verehrten Lee Kuan Yew für sein Land umzusetzen. Dieser Artikel warnt jedoch vor der Versuchung, diesen Erfolg zu verallgemeinern. HDB vermag die Probleme Singapurs zu lösen, doch die europäischen lösen kann es nicht.

–übersetzt aus dem Englischen–

Dr. Frederick Kliem ist Senior Programm-Manager des Regionalprogramms Politikdialog Asien der Konrad-Adenauer-Stiftung in Singapur.

- 1 Vgl. Housing & Development Board (HDB) 2017: Key Statistics: Annual Report 2016/2017, S. 6, in: <https://bit.ly/2xs9gom> [15.08.2018].
- 2 Vgl. Fraser, J.M. (Hrsg.) 1948: The work of the Singapore Improvement Trust, 1927-1947, Singapur, S.20-30.
- 3 Vgl. Latif, Asad 2009: Lim Kim San: A Builder of Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, Singapur, S.52-59.
- 4 Vgl. Lee Kuan Yew 1998: The Singapore Story: Memoirs of Lee Kuan Yew, Times Editions, Singapur, S.343-344.
- 5 Vgl. Central Provident Fund Board 2018: History of CPF, in: <https://bit.ly/2xu5pqw> [15.08.2018].
- 6 Vgl. Lee, Amanda 2017: 848 more HDB blocks to be installed with solar panels, Today, 01.11.2017, in: <https://bit.ly/2MSQL0S> [15.08.2018].
- 7 Vgl. HDB 2014: Sample Household Survey 2013, 26.12.2014, in: <https://bit.ly/2NrBMAi> [15.08.2018].
- 8 Vgl. WEF/MIT 2017: Treepedia: Exploring the Green Canopy in cities around the world, in: <https://bit.ly/2itwWOY> [15.08.2018].
- 9 Vgl. Phang, Sock Yong 2018: Policy Innovations for Affordable Housing In Singapore: From Colony to Global City, Palgrave Macmillan, Singapur, S. 13.
- 10 Fernandez, Warren 2011: Our Homes: 50 Years of Housing a Nation, Straits Times Press, Singapur, S. 62.
- 11 Vgl. ebd., S. 22.
- 12 Vgl. The Economist 2015: Such quantities of sand. Asia's mania for „reclaiming“ land from the sea spawns mounting problems, 26.02.2015, in: <https://econ.st/2N2VNNe> [15.08.2018].
- 13 Vgl. Tan Sook Yee 1998: Private Ownership of Public Housing in Singapore, Times Academic Press, Singapur, S.14-15.
- 14 Ebd.
- 15 Vgl. HDB 2014, N.7.
- 16 Lee, Kuan Yew 2011: From Third World to First, HarperCollins, New York, S. 95.
- 17 Ebd., S. 96.
- 18 Vgl. Department of Statistics Singapore 2018: Population and Population Structure, in: <https://bit.ly/2Kxf9bC> [15.08.2018].
- 19 Kulturelle Integration und Harmonie ist in Singapur ein sensibles Thema mit viel Konfliktpotenzial. Einen interessanten Einblick hierzu bietet Vasil, Raj 1995: Asianising Singapore: The PAP's Management of Ethnicity, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- 20 Vgl. HDB 2014, N.7.
- 21 Vgl. Phang, Sock Yong 2015: Singapore's Housing Policies: Responding to the Challenges of Economic Transitions, Singapore Economic Review 60: 3, S.13.
- 22 Vgl. HDB 2014, N.7.