

Der öffentliche Wohnungsbau in Singapur

Will Hammelrath

Der Grad der Urbanisierung steigt in nahezu allen asiatischen Städten rapide an. Während in Gesamtasien in den nächsten Jahren ein Urbanisierungsgrad von 40% erreicht werden wird, hat der Stadtstaat Singapur diesen Wert seit jeher übertroffen; er liegt bei 99%. Mit 5.768 Einwohnern pro km² gehört Singapur zudem zu den Staaten mit der höchsten Bevölkerungsdichte überhaupt.

Die Einwohnerzahl Singapurs ist seit Beginn dieses Jahrhunderts auf mehr als das zehnfache gestiegen; sie liegt heute bei 3,7 Millionen Menschen.

Die stetig steigende Bevölkerungszahl und die begrenzte Landfläche sind die zwei wichtigsten Faktoren stadtplanerischer Überlegungen in Singapur. Sie sind auch der Grund für die konsequente Durchführung öffentlicher Bauvorhaben zur Bereitstellung von Wohnraum.

Als 1959 die *People's Action Party* (PAP) die Regierungsgeschäfte übernahm, erklärte sie den Bau von Wohnungen und die Stadterneuerung zu den wichtigsten Punkten ihres Programmes. Die Durchführung dieser Maßnahmen wurde dem *Housing and Development Board* (HDB) übertragen. Seither hat das HDB sieben Fünfjahrespläne durchgeführt, innerhalb der 755.000 Wohnungen gebaut wurden. Besondere Aufmerksamkeit gebührt hierbei der Finanzierungsmethode: erst durch Zugriff auf die eigene angesparte Altersversorgung wird der Kauf einer Eigentumswohnung für die meisten Bürger erschwinglich.

Öffentlicher Wohnungsbau in Singapur

unterscheidet sich allerdings erheblich von öffentlichem Wohnungsbau in Europa oder den USA. Während sich der öffentliche Wohnungsbau in Europa fast ausschließlich auf sozialen Wohnungsbau beschränkt, stellt die Regierung Singapurs mit ihren Bauprogrammen eine Grundversorgung für nahezu die gesamte Bevölkerung zur Verfügung. Öffentlicher Wohnungsbau ist in Singapur also nicht die Ausnahme, sondern die Regel.

Strategien zur optimalen Landnutzung – Viele Menschen auf kleinem Raum

Die Regierung Singapurs und das *Housing and Development Board* (HDB) haben zu Beginn ihrer Wohnungsbauaktivität Hochhausbauten mit mehr als zehn Stockwerken als einzige Bauform ausgewählt. Als Begründung werden die stark limitierte Fläche Singapurs genannt, die andere Bauformen nicht erlaube, sowie das Argument, daß unter den gegebenen klimatischen und tektonischen Bedingungen (keine tropischen Stürme, keine Erdbeben) Hochhäuser billig und schnell zu errichten seien (tatsächlich beträgt die Bauzeit eines Wohnhochhauses in Singapur lediglich ein Jahr).

Kritiker dieser Hochhaus-Architektur halten dem entgegen, daß Gebäude mit weniger Geschossen bei entsprechender Baudichte keineswegs flächenintensiver sein müssen als Hochhäuser. Nach ihren Berechnungen könnte mit einfachen Mehrfamilienhäusern eine Wohndichte von bis zu 173 Wohneinheiten pro ha

erreicht werden, verglichen mit 161 Wohneinheiten pro ha im öffentlichen Hochhausbau. Der Verzicht auf Hochhausbau hätte viele Vorteile:

- die Bauphase wäre wesentlich kürzer,
- man könnte auf hochentwickelte - und damit teure - Bautechnologien verzichten,
- Baumaterialien und Baumaschinen müßten nicht notwendigerweise importiert werden,
- Arbeiter auf der Baustelle brauchten keine Spezialausbildung und
- auch kleinere Firmen vor Ort besäßen die Kapazitäten, normale Mehrfamilienhäuser zu errichten.

Zudem kann beobachtet werden, daß normale Mehrfamilienhäuser aus soziologischer Sicht günstiger für menschliche Interaktion sind als Hochhäuser und deshalb einen positiveren Einfluß auf die Sozialstruktur ausüben. Als Folge von Wohnen in Hochhäusern werden häufig Vereinsamung, Vandalismus und Jugendkriminalität genannt. Obwohl die Behörden in Singapur insbesondere die letzten beiden Probleme durchaus unter Kontrolle haben, mögen sie dennoch latent vorhanden sein.

Der Grund für den Bau von Hochhäusern zu Beginn der öffentlichen Wohnungsbautätigkeit des HDB im Jahr 1964 liegt in der geringen damals zur Verfügung stehenden Baufläche. Slums mußten erst entfernt, Sümpfe trockengelegt und Neuland gewonnen werden; Enteignungen waren zu diesem Zeitpunkt noch nicht durchgeführt worden. Es galt, in kürzester Zeit Wohnraum für so viele

Familien wie möglich zur Verfügung zu stellen.

Die Frage ist nun, warum das HDB nach der Bewältigung der anfänglich großen Wohnungsnot seine Wohnungsbaupolitik nicht in Richtung Mehrfamilienhäuser gelenkt, sondern, soziologischen und wirtschaftlichen Expertisen zum Trotz, am Hochhausbau festgehalten hat.

Die Antwort auf diese Frage liegt in zwei Faktoren. Der eine Faktor ist die große Anzahl von bereits in HDB-Hochhäusern lebenden Personen. Würden nun auch Ein- oder Mehrfamilienhäuser vom HDB zur Verfügung gestellt, so wäre ein enormer Andrang von Hochhausbewohnern unausweichlich, denen das Wohnen in einem Ein- oder Mehrfamilienhaus attraktiver erscheint. Es fände eine qualitative Neubeurteilung der HDB-Bauten durch die Öffentlichkeit statt, bei der Hochhausbauten eindeutig negativer beurteilt werden würden. In der Folge würde der Prozeß einer sozialen Segregation einsetzen.

Der andere Grund für das HDB, weiterhin ausschließlich Hochhäuser zu bauen, hat politische Ursachen. In der streng hierarchisch strukturierten Gesellschaftsordnung Singapurs werden Verbesserungsvorschläge an Behörden leicht als Einmischung (miß-)verstanden. Den betroffenen Regierungsstellen scheint nicht daran gelegen zu sein, nach Jahrzehnten intensiver Bauaktivität einen Fehler in ihrer Baupolitik einzugestehen und auf den fast zum staatlichen Dogma erhobenen Hochhausbau zu verzichten.

Architektur und Design – Die Zeiten ändern sich

Das monotone Aussehen der HDB-Wohnblöcke rückte Mitte der 70er Jahre in den Mittelpunkt der öffentlichen Kri-

tik. Bis zu diesem Zeitpunkt waren alle Hochhausbauten streng nach dem gleichen System und Design gefertigt worden, was zwar Planung und Produktion vereinfachte, bei der Bevölkerung jedoch keine große Zustimmung fand.

Ende der 70er Jahre wurden Überlegungen zur Veränderung des Designs bestehender Siedlungen in die Tat umgesetzt; dazu wurden die vorher in monotonem Beige gehaltenen Gebäudeblöcke mit unregelmäßigen farbigen Mustern bemalt. Immerhin erlaubte dies Besuchern, ein bestimmtes Haus eindeutig und schnell zu identifizieren.

Aber sowohl an der (stets gleichen) Höhe, als auch an der Tatsache, daß in einem Block nur Wohnungen jeweils eines Typs untergebracht waren, konnte mit einer solchen nachträglichen Kosmetik nichts geändert werden.

Erst 1979 verkündete das HDB öffentlich, Planungen für ein abwechslungsreicheres Design zukünftiger Häuserblocks zu betreiben. Als Mittel hierzu nannte das HDB die Möglichkeit unterschiedlicher Gebäudehöhen, unregelmäßiger Anordnung der Gebäude auf der Baufläche, sowie die Verwendung unterschiedlicher Baumaterialien und Farben. Als Prototyp wurde das Modell eines terrassenförmigen Gebäudes vorgestellt.

Neben dem Äußeren der Gebäude wurde auch die innere Aufteilung neu konzipiert: für neue Bauten werden höherwertige Materialien eingesetzt, mehr Aufzüge mit mehr Haltepunkten installiert (in älteren Gebäuden hält ein Aufzug nur in jedem vierten Stock), und die Aufteilung in die verschiedenen Wohnungstypen wurde gänzlich geändert. Schon seit 1977 werden keine 1-Zimmer-Wohnungen mehr gebaut, und seit 1979 wurden 75% aller bestehenden

1-Zimmer-Wohnungen durch Umbau oder durch Abriß entfernt. Zudem sind in moderneren Gebäuden (ab 1980) Wohnungen der verschiedenen Größen nebeneinander untergebracht, so daß der Prozeß einer sozialen Segregation, welche sich aus der Konzentration eines bestimmten Wohnungstyps ergibt, gehemmt werden konnte.

Maßnahmen zur Verbesserung des bestehenden Wohnmaterials – Das Upgrading der 90er Jahre

Das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner stieg in Singapur auch in den 90er Jahren noch um nahezu 10% pro Jahr – eine der höchsten Steigerungsraten in der Welt.

Mit steigendem Einkommen und wachsendem Wohlstand steigen aber auch in Singapur die persönlichen Ansprüche, unter anderem an die eigene Wohnung. Die in der Anfangsphase der Bauaktivitäten des HDB errichteten Wohnungen entsprechen heute in vieler Hinsicht nicht mehr den Bedürfnissen der Bewohner; so sind viele Bewohner von HDB-Wohnungen nicht zufrieden mit der Größe ihrer Wohnung, mit der Aufteilung oder mit der Versorgung mit Personenaufzügen.

Als Folge wachsender Einkommen und höherer Ansprüche resultiert nun ein Überangebot älterer und kleinerer Wohnungen, während gleichzeitig das Angebot neuerer Wohnungen die Nachfrage nicht befriedigen kann.

Der Anteil von 3-Zimmer-Wohnungen an der Anzahl der vom HDB verkauften Wohnungen betrug 1960 88%, 1970 60%, 1980 31% und 1990 7%. Da die überwiegende Zahl der in den 60er und 70er Jahren errichteten Wohnungen zum 3-Zimmer-Typ gehört, die Nachfrage aber

eindeutig in Richtung größerer Wohnungen tendiert, besteht nun ein Überangebot von älteren 3-Zimmer-Wohnungen. Gleichzeitig erzielen 4- und 5-Zimmer-Wohnungen beim Wiederverkauf überproportional hohe Preise.

In den 80er Jahren begann das HDB, die während der Zeit drängender Wohnungsnot in Schnellbauweise errichteten 1- und 2-Zimmer-Wohnungen entweder abzureißen oder in größere Einheiten umzuwandeln; diese Maßnahmen allein konnten jedoch ein drohendes soziales Problem nicht beheben, welches sich aus der Tatsache ergab, daß insbesondere die ältesten New Towns, *Queenstown* und *Toa Payoh*, sich nahezu ausschließlich aus Wohnungen der 1- und 2-Zimmer-Typen zusammensetzten. Bei wachsenden Löhnen und steigenden Ansprüchen der Bevölkerung hätte aber ein Wohnviertel mit überwiegend kleinen Wohnungen eine sukzessive soziale Segregation bedeutet. Um dieses Problem, welches im schlimmsten Fall zu erneuter Slumbildung hätte führen können, zu bannen, startete das HDB im Dezember 1989 ein auf mehrere Jahre angelegtes Erneuerungsprogramm für ältere Wohnsiedlungen des öffentlichen Wohnungsbaus. Die durchschnittlichen Kosten für die Renovierung wurden mit 30.000 S\$ (1,00 S\$=1,10 DM) pro Wohnung kalkuliert, von denen staatliche Direktsubventionen bis zu 20.000 S\$ abdecken. Die restliche Summe stellt das HDB als Darlehen zur Verfügung, welches der Wohnungseigentümer zurückzahlen muß.

Im Juli 1989 wurde das *HDB Upgrading Programme* gestartet, unter dem sämtliche bestehenden Wohnhäuser sukzessive dem jetzigen Bedarf angepaßt werden sollen. Der Durchführung dieses Programmes war eine Abstimmung unter den



von den ersten Umbaumaßnahmen betroffenen Bewohnern der Anfang der 60er Jahre errichteten New Town *Bukit Ho Swee* vorausgegangen, in welcher sich 91% der befragten Bewohner für eine Renovierung ihrer Wohnungen ausgesprochen hatten.

Die ersten Umbaumaßnahmen innerhalb des *HDB Upgrading Programme* fanden ab Februar 1991 in den New Towns *Bukit Ho Swee*, *Woodlands* und *Teban* statt, die als Pilotprojekte ausgewählt worden waren.

Derzeit befinden sich fünfzehn Umbauprojekte innerhalb verschiedener New Towns in Arbeit, zehn sind bereits abgeschlossen. Jede Verbesserungsmaßnahme an bestehenden Wohnhäusern nimmt etwa zwei Jahre in Anspruch. Die Wohnungen bleiben während dieser Zeit in der Regel normal bewohnbar.

Zu den möglichen Veränderungen gehören die Zusammenführung zweier kleiner Wohnungen zu einer *Jumbo*-Wohnung (7 Zimmer), eine andere Aufteilung der Wohnung, sowie der Anbau eines zusätzlichen Zimmers oder der Anbau eines Balkons. Ein Anbau wird nur durchgeführt, wenn sich mindestens 75% der Hausbewohner für diese Umbaumaßnahme ausgesprochen haben.

Von den Kosten für die Verbesserungen zahlen Bewohner von 3-Zimmer-Woh-

nungen 8% der Gesamtkosten, Bewohner von 5-Zimmer-Wohnungen 17% der Gesamtkosten. Auf diese Weise wird die Regierung die geplanten jährlich fünfzehn Umbaubezirke bis zum Abschluß des zwanzigjährigen Umbauprogrammes mit insgesamt 20 Milliarden S\$ subventioniert haben. In der Regel erzielt eine Wohnung nach dem Umbau einen um mindestens 25% erhöhten Verkaufserlös im Vergleich zu einer nicht umgebauten Wohnung; hierdurch macht sich das Upgrading auch für die Bewohner bezahlt. Dennoch zeigten sich bei einer von mir im Frühjahr 1999 durchgeführten Befragung viele Bewohner der von Upgrading betroffenen Wohnungen unzufrieden. Insbesondere die Festsetzung des Renovierungspreises anhand der bisherigen Wohnungsgröße lehnten 85% der Befragten ab, da die eigentlichen Renovierungskosten trotz verschiedener Wohnungsgrößen etwa gleich groß sind.

Der öffentliche Wohnungsbau in Singapur – Vorbild oder Einzelfall?

Besondere Beachtung bei der Bewertung des öffentlichen Wohnungsbaus in Singapur verdient die Tatsache, daß Singapur im Gegensatz zu allen anderen Metropolen der Welt keine Probleme mit dem Phänomen der Landflucht hat. Seit sich Singapur 1965 vom Bundesstaat

Malaysia gelöst hat, besitzt es keinerlei Hinterland, aus dem Zuwandererströme in die Stadt ziehen könnten. Auch internationale Zuwanderung nach Singapur unterliegt strengen Restriktionen, so daß das Problem großer Zahlen ungelernter Arbeitskräfte, mit dem andere Metropolen zu kämpfen haben, in Singapur ausbleibt.

Auch die relativ lange Tradition stadtplanerischer Maßnahmen muß als zumindest im südostasiatischen Raum singular betrachtet werden; denn obwohl der 1927 ins Leben gerufene *Singapore Improvement Trust* in den 32 Jahren seines Bestehens lediglich 23.000 Wohneinheiten bereitzustellen vermochte, stellte er doch eine wichtige planungs- und verwaltungstechnische Vorstufe des überaus erfolgreichen *Housing and Development Boards* dar, das in vielen Gebieten auf die Erfahrungen des *Singapore Improvement Trusts* zurückgreifen konnte.

Wichtig für den Erfolg der Bemühungen um ein umfassendes Bauprogramm ist auch die große Akzeptanz der neuen Wohnungen seitens der Bevölkerung. Da die Mehrheit der Menschen in Singapur ursprünglich unter ausgesprochen beengten Verhältnissen zu leben hatte, war für sie jede Veränderung auch gleichzeitig eine Verbesserung, die folglich begrüßt wurde.

Auch in der Schaffung von Arbeitsplätzen durch den öffentlichen Wohnungsbau liegt im Falle Singapurs ein großer Vorteil, da durch diese Arbeitslosigkeit verringert und eine gleichmäßigere Einkommensverteilung erreicht werden konnte, was für viele Einwohner Singapurs eine eigene Wohnung überhaupt erst erschwinglich machte.

Angesichts der großen Erfolge des öf-

fentlichen Wohnungsbaus und der hohen Wohnzufriedenheit der Bevölkerung kann davon ausgegangen werden, daß die Regierung Singapurs auch weiterhin Wohnungen für die unteren und mittleren Einkommensgruppen bereitstellen wird. Die erwartete Zunahme des Bedarfs an öffentlichem Wohnungsbau wird sich in Zukunft nicht mehr – wie es in der Vergangenheit der Fall war – aus Bevölkerungswachstum ergeben, sondern sie wird resultieren aus der zunehmenden Zahl der Bewohner privater Wohnungen, die in HDB-Wohnungen umziehen werden. Demgegenüber sind bei den steigenden Preisen für private Wohnungen größere Ströme von HDB-Bewohnern zum privaten Wohnungsmarkt auch bei wachsenden Löhnen und Gehältern nicht zu erwarten.

Beim Vergleich der Situation in Singapur mit der in anderen südostasiatischen Städten muß beachtet werden, daß selbst innerhalb der ASEAN sich die politischen, sozialen und ökonomischen Prämissen grundsätzlich voneinander unterscheiden. In anderen Großstädten der ASEAN stehen nicht die Finanzmittel zur Verfügung, derer sich die Planungsbehörden Singapurs bedienen konnten. Dort sind Fachleute rar, und politische Entscheidungen können nicht derart schnell in die Realität umgesetzt werden wie im Stadtstaat Singapur. In den anderen südostasiatischen Metropolen hemmt zudem Korruption das Wachstum – ein Faktor, der in Singapur keine Bedeutung hat.

Die Entwicklung städtischer Gebiete in der dritten Welt ist in den meisten Fällen dem Vorbild westlicher Städte gefolgt, was an forcierter wirtschaftlicher Entwicklung, sprunghaft steigendem Straßenverkehr, breiten Schnellstraßen, *ur-*

ban sprawl, Slumsanierung und rapide steigenden Landpreisen erkannt werden kann. Die Folgen sind stets steigende Umweltverschmutzung, Verkehrsprobleme und die Zerstörung eines (mehr oder weniger) funktionierenden städtischen Systems. In der Regel werden diese Folgen der Entwicklung nach westlichem Muster als notwendiges Übel akzeptiert; es ist jedoch fraglich, ob diese Konsequenzen nicht doch vermieden werden können.

Städtische Zentren in der dritten Welt – daran besteht kaum Zweifel – befinden sich im Stadium fortgeschrittener Zerstörung. Diese Situation stellt besonders für Staaten mit limitierten Ressourcen, hoher Bevölkerungsdichte und einer niedrigen technologischen Entwicklungsstufe ein großes Hemmnis bei der Entwicklung dar, da sich Städtebau nach westlichem Vorbild in Ländern der dritten Welt als zu kostspielig und nicht den Bedürfnissen der Bevölkerung angemessen erweist. Insofern muß für diese Staaten ein Weg gefunden werden, ohne den Einsatz von viel Kapital, Energie und teuren Baustoffen eine dem Land angepaßte Architektur zu entwickeln.

Der Weg Singapurs, welches auf ein im Vergleich zur Region hohes Kapital und eine relativ gut ausgebildete Bevölkerung zurückgreifen konnte, noch dazu ohne das drängende Problem einer starken Land-Stadt-Migration, kann wohl kaum als Vorbild für andere Städte in der dritten Welt angesehen werden.

Der größte Vorteil Singapurs, seine kleine Landfläche, ist in keinem anderen asiatischen Land gegeben. Der in der geringen Größe liegende Vorteil ergibt sich aus besseren Koordinationsmöglichkeiten innerhalb der Verwaltungsstrukturen und aus der wesentlich einfacheren Kommu-

nikation. Lediglich im Mikromaßstab sind die Erfahrungen Singapurs mit seinen Großwohnsiedlungen von Nutzen für diese Länder (Architektur, Aufbau von New Towns); das Planungs- und Bausystem kann auf keinen Fall übernommen werden.

Der öffentliche Wohnungsbau – und die Stadtplanung als sein Wegbereiter – haben in den vergangenen Jahrzehnten Singapur zu dem gemacht, was es heute ist: eine prosperierende Metropole, in der Elendsviertel nicht existieren, deren Bürger sich in zunehmendem Maße mit ihrem Heimatland identifizieren.

Nach den imponierenden Erfolgen der Vergangenheit wird die Zukunft zeigen, welche Auswirkungen ein derart hoher Urbanisierungsgrad, wie er in Singapur

existiert, auf die soziale Struktur der Gesellschaft und die Psyche des Einzelnen hat.

Weiterführende Literatur:

Chan Heng Chee; Evers, Hans-Dieter: National Identity and Nation Building in Singapore. In: Studies in Asean Sociology: Urban Society and Social Change. Singapore 1978. S. 117-129.

Cheong Koon Hean: Urban Planning and Transportation Planning: The Singapore Experience. In: Regional Development Dialogue, Vol 13, No. 3, Autumn 1992, S. 136-143.

Chua Beng Huat: Public Housing Policies Compared: U.S., Socialist Countries and Singapore. Singapore 1988.

Hassan, Riaz: Families in Flats. A Study of Low Income Families in Public Housing. Singapore 1977.

Lim Siew Wai, William: Low-Rise High-Density Living in Singapore. In: Prisma. Jakarta. 12 (März) 1979, S. 26-34.

Phang Sock Yong: Housing Policy Changes in Singapore, 1980-1990. In: Low, Linda; Toh Mun Heng (Hrsg.): Public Policies in Singapore. Changes in the 1980s and Future Signposts. Singapore 1992. S. 114-126.

Singapore Ministry of Information and the Arts: Singapore Facts and Pictures 1999. Singapore 1999.

Tan, Augustine H. H.; Phang Sock-Yong: The Singapore Experience in Public Housing. Singapore 1991.

Yeh, Stephen H. K. (ed.): Public Housing in Singapore. A Multi-Disciplinary Study. Singapore 1975.

Yue-man Yeung; Drakakis-Smith, D. W.: Comparative Perspectives on Public Housing in Singapore and Hong Kong. In: Asian Survey. Berkeley/Cf., 14 (8) 1974, S. 763-775.

<http://www.hdb.gov.sg>

Stand: Okt. 99