

## Was sich begegnet gleicht sich an: Singapurs Strategie zur Integration seiner multi-ethnischen Bevölkerung

Ulrich Zur-Lienen

### Gesellschaftliche Heterogenisierung als globaler Trend

Die Globalisierung stellt ein aktuelles Leitbild auch der zunehmenden sozialen und ethnischen Heterogenisierung der Gesellschaften der Erde dar. Mehr und mehr gewinnt das individuelle Merkmal der ethnischen Herkunft - definiert über den Phänotyp- auf den wichtigen gesellschaftlichen Integrationsarenen des Ausbildungs-, Berufs- und Wohnungsmarktes, die über gesellschaft-

liche Inklusion oder Exklusion entscheiden, an Bedeutung (DANGSCHAT 1998: 21). Die US-amerikanische Gesellschaft prägt das Leitbild „Globalisierung“, während die europäischen Gesellschaften dem amerikanischen Vorbild zu folgen scheinen, aber versuchen, dessen zentrales Problem, eine sozio-ökonomisch und ethnische Polarisierung abzuwehren. Als zentrales Element für soziales Auseinanderdriften wird gerne die residentielle Segregation hervorgeho-

ben. Strategien zur residentiiellen Integration bleiben jedoch aus und die Frage, ob wirklich sie das wirksamste Instrument für ethnische und soziale Integration ist bleibt ungestellt.

In Singapur, der *Global City*, wird das Modell der staatlich verordneten residentiiellen Integration betrieben. Hier greift der Staat über das Leitbild des *Nation Building* dezidiert in den Integrationsprozess seiner ethnisch und sozio-ökonomisch gemischten Bevölkerung ein. So ermöglicht das singapurische Modell jenseits des bekannten US-amerikanischen Vorbilds einen interessanten Einblick in Grenzen und Möglichkeiten des *Social Engineering*. Ein DFG-Projekt am Geographischen Institut der Uni Duisburg soll auf qualitativer Ebene das residentielle Integrationsmodell Singapurs analysieren. Der folgende Beitrag veröffentlicht einen kleinen Ausschnitt der Ergebnisse der ersten Projektphase, die zunächst quantitative Tatbestände des residentiiellen Integrationsmodells aufgenommen hat.

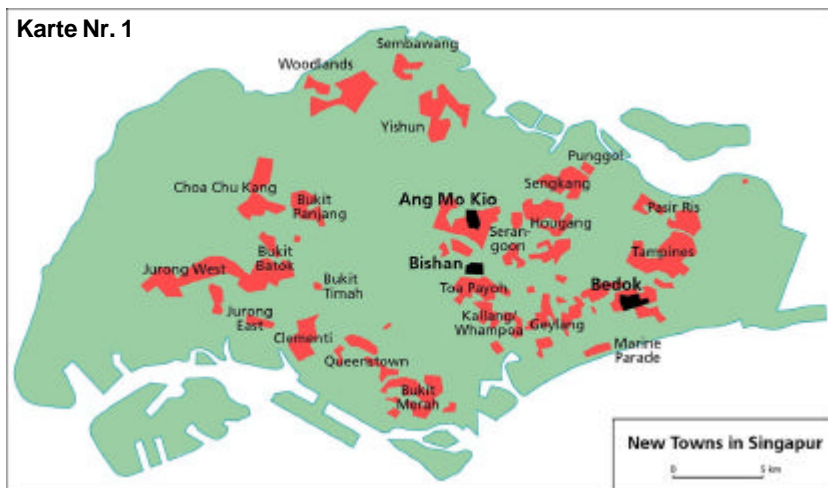
### Ethnisches Miteinander Singapurs

Als SIR STAMFORD RAFFLES von der British East India Company 1824 das neuzeitliche Singapur gründete, umfasste dies nur einige hundert Einwohner, die sich aus einem einheimischen Seevolk sowie malaiischen und chinesischen Dorfbewohnern zusammensetzten (LAI 1995: 15). Singapur sollte der britischen Kolonialmacht als reiner Handelsplatz dienen, so dass schon Mitte bis Ende des 19. Jahrhunderts der Handel in Ostasien über Singapur abgewickelt und ein massiver Zustrom von Arbeitsimmigranten aus (Süd-)China, (Süd-)Indien, Java und dem malaiischen Hinterland initiierte werden konnte (DERS.: 16). Die britische Kolonialpolitik vollzog seit Beginn eine starke Trennung der Ethnien, sowohl auf den Wohnstandort als auf den Arbeitssektor bezogen. Die Immigranten stützten diese Trennung durch ihre Präferenz in Kontakt zu Vertrautem zu leben. So entstanden getrennte Siedlungseinheiten, deren Einwohnerschaft nach Herkunft, Abstammung, Kultur, Sprache und Religion relativ homogen war. Chinesische Immigranten siedelten in erster Linie westlich des Zentrums in Telok Ayer (*Hokkien-Chinesen*), Kreta Ayer (*Cantonese-Chinesen*) und am Boat Quay (*Teochew-Chinesen*), indische Immigranten vornehmlich nördlich des Zentrums an der Serangoon Road (heutiges *Little India*), während malaiische Immigranten nordöstlich des Zentrums in ihren *Kampongs* (Dörfern) hauptsächlich in Geylang an der Ostküste ansässig waren (Ooi 1993: 5). Auf dem Arbeitsmarkt wurden Chinesen in erster Linie Transport- und Handelstätigkeiten im Rahmen des Hafenbetriebs zuteil, Inder waren vornehmlich in der (Kolonial-)Verwaltung und im Bausektor beschäftigt, während Malaien in ihren *Kampongs* verbleibend, landwirtschaftlich tätig waren oder gering bezahlte Kleintätigkeiten übernahmen (VAN GRUNSVEN 2000: 96, LAI 1995: 154). Soziale Beziehungen und Orientierungen waren auf Sippen und *Clans* ausgerichtet, interethnische Kontakte entsprechend stark beschränkt und lediglich auf den Marktplätzen gegeben (LAI 1995: 128). Bereits 1836 erlangten die chinesischen Immigranten die numerische Mehrheit, seit dem sind die ethnischen Anteilsverhältnisse gleichbleibend, so dass sich die heutige singapurische Bevölkerung aus 76,9 % Chinesen, 14 % Malaien, 7,7 % Indern und 1,4 % unterschiedlicher Minoritäten wie Eurasiern, Arabern, Japanern und Europäern zusammensetzt (SINGAPORE DEPARTMENT OF STATISTICS 2000: 25, LAI 1995: 15).

Nach Abzug der Briten 1959 und gleichzeitiger Erlangung innerer Autonomie gründete Singapur mit Malaya 1963 die Malaysische Föderation, aus der es aber bereits 1965 wieder entlassen wurde. Anlass dafür waren die größten und längsten ethnischen Ausschreitungen Singapurs zwischen Chinesen und Malaien, die mit 36 Toten und 563 Verletzten endeten (LAI 1995: 130). Ihr Hintergrund ist in den Spannungen zwischen malaiischer und chinesischer Bevölkerung zu sehen, die aus der gegenseitigen Angst vor Übermacht der anderen Ethnie, auf der einen Seite vor politischer Vorherrschaft mittels religiös-islamischer Bewegung der Malaien auf der anderen Seite vor politischer Vorherrschaft mittels wirtschaftlicher Dominanz der Chinesen resultieren (DERS.: 130). Politiker forcierten diese Spannungen, indem die Ängste geschürt und die benachteiligte sozio-ökonomische Lage der Malaien hervorgehoben wurde (DERS.: 130). Angesichts ethnischer Segregation und dieser Konflikte sowie plötzlicher Staatswerdung 1965 entwickelte die seit 1959 regierende PAP (*People's Action Party*) über das Leitbild des *Nation Building* für Singapur die Politik des *CMIO-Multiracialism*. Diese zielt nicht auf Assimilation, sondern auf den rechtlichen Schutz ethnischer, kultureller, sprachlicher und religiöser Diversität. Dieser Diversität wird jedoch ein *Chinese-Malay-Indian-Others*-Rahmen auferlegt, so dass die tatsächlich weitergehende intraethnische Diversität auf Kosten der Vereinheitlichung zu vier ethnischen Gruppenidentitätsvorgaben verdrängt wird. Im weiteren wird dieser ethnischen, auch privaten Identität (ethnische Diversität) eine öffentliche singapurische Identität (nationale Einheit) auferlegt (DERS.: 125). Diese öffentliche singapurische (Nation-)Identität ist letztlich das ethnische Zusammenleben nach CMIO-Muster, besteht also aus dem harmonischen Lebensmiteinander der multi-ethnischen Gemeinschaft selbst.

### Integrationsmodell Singapurs

Zentrales Instrument des *Nation Building* ist das Modell der residentiiellen Integration. Zu seiner Verwirklichung wurden in den 60er und 70er Jahren großflächig Wohnviertel und *Kampongs* abgerissen und an ihrer Stelle Großwohnsiedlungen (*New Towns*) oder Neubauviertel (*Estates*) des öffentlichen Wohnungsbaus unter Federführung der staatlichen Baubehörde HDB (*Housing and Development Board*) errichtet. Die neuen Wohnungen wurden nach CMIO-Ethnienzugehörigkeit so vergeben, dass ein räumliches Nebeneinander der CMIO-Ethnien innerhalb eines Wohnblocks, der durchschnittlich 130 Wohn-



einheiten umfasst, geschaffen wurde. Grundlegendes Mittel der ethnischen Integrationspolitik ist somit allein die Schaffung eines wohnlichen Nebeneinanders der Ethnien, daneben existieren noch ethnische Regelungen bezüglich der Schulen der Wohnsiedlungen sowie eine staatliche Massenfreizeitorganisation, die ethnisches Zusammenleben nach Regierungsvorstellung fördern soll (Oor 1993: 10). Bis heute wurde am Bau von *HDB-New Towns* festgehalten, so dass mittlerweile die Mehrheit von 86 % in Singapur derartige Siedlungen bewohnt (HDB 2000: 68). Mit später folgender Umwandlung der HDB-Wohnungen von Miet- zu Eigentumswohnungen - mittlerweile sind ca. 96 % der HDB-Bewohner Wohnungseigentümer - durfte sich ein privater Verkaufsmarkt gebrauchter HDB-Wohnungen (*Resale Market*) etablieren, der keinerlei ethnisch bezogenen Zuteilungsregelungen unterlag (HDB 2000: 68). Diese Möglichkeit löste in den 80er Jahren eine sehr rege Verkaufstätigkeit aus, die laut Regierungsangaben eine Tendenz zur ethnischen Segregation beinhaltet und ohne staatliches Eingreifen den einst über Neuvergabe erzeugten ethnischen Mix aufzuheben drohe. Aus dieser Ansicht heraus trat im März

1989 zur Unterbindung ethnischer Enklavenbildung die *Ethnic Integration Policy* (EIP) in Kraft, eine bis heute gültige Regelung für den HDB-Wohnungsmarkt, die eine Einhaltung ethnischer Quoten auf zwei räumlichen Ebenen, der *HDB-Neighbourhood* (einer Untereinheit der *New Town*, durchschnittlich 50 Wohnblöcke umfassend) und dem HDB-Wohnblock vorsieht. Es bedeutet konkret, dass jede *Neighbourhood* und jeder Wohnblock der HDB-Siedlungen pro CMIO-Ethnie nur bis zu einem bestimmten prozentualen Limit belegt werden darf. Zur Einhaltung der ethnischen Limits wird lediglich ein Computerprogramm herangezogen, das monatlich aktualisiert auch telephonisch Auskunft über den Status eines jeden HDB-Wohnblocks gibt. Laut HDB hat die EIP dazu geführt ethnische Ungleichgewichte in den öffentlichen Wohnsiedlungen zu verhindern und dabei das Regierungsziel der Schaffung einer integrierten, zusammenhaltstärkeren Gesellschaft erreicht. Noch 1989 haben bis zu 30 % der *HDB-Neighbourhoods* ethnische Limits erreicht, gegenwärtig sind es nur um die 17 %; ein zahlenmäßiger Erfolg, der die Regierung zu keinerlei Plänen veranlasst, die EIP zurückzuziehen. Allein

dem System der EIP sind aufgrund Beibehaltung der Mehrheits-/Minderheitsproportion bei den Limits eine Reihe von Benachteiligungen immanent, u.a. dass Inder und Andere sowie Malaien in keinem HDB-Wohnblock Singapurs in mehrheitlicher Umgebung ihrer eigenen Ethnie wohnen werden können. Zudem dürfen, sobald ein Wohnblock ein ethnisches Limit für Chinesen erreicht hat, die malaiischen, indischen und anderen Bewohner des Wohnblockes ihre Wohnung nicht an Chinesen verkaufen, und können somit ihre Wohnung nur auf einem deutlich kleineren Markt der Minderheiten Singapurs anbieten als ihre chinesischen Mitsingapurer, denen der Markt der Mehrheitsbevölkerung immer offen ist.

### Empirische Untersuchungen

Das DFG-Projekt hat bis dato die reale Umsetzung des residentuellen Integrationsmodells insbesondere auf der Meso- und Mikroebene analysiert. So war zu klären, was residentielle Integration jenseits von Quoten in der Realität der HDB-Wohnsiedlungen bedeuten kann. Es wurden zunächst für drei *Neighbourhoods* unterschiedlicher *New Towns*, denen eine spezifische ethnische Dominanz zugeschrieben wird die ethnischen Limits aller reinen Wohnblöcke per Telefon ermittelt (vgl. Karte 1 & 2). Auffällig an diesen Ergebnissen ist, dass Wohnblöcke mit einem Limit für Malaien nur in Be-dok, der *New Town* in der historisch malaiischen Siedlungszone, aufzufinden sind. Zudem fällt in Bedok der Anteil chinesisch limitierter Wohnblöcke deutlich kleiner aus. Der Vergleich der drei *Neighbourhoods* untermauert den Trend, dass ethnische Gruppen nach wie vor stärker in für sie klassische Gebiete drängen und im Rahmen der EIP auf dieser räumlichen Ebene ethnische Ungleichverteilung möglich ist. Wie Karte 2 exemplarisch zeigt, liegen Wohnblöcke desselben ethnischen Limits in allen drei *Neighbour-*

Tab. Nr. 1: Ethnische Quoten der EIP

Ethnische Gruppe	Block Limit	Neighbourhood Limit	Nationaler Prozentwert
Chinesen	87 %	84 %	77 %
Malaien	25 %	22 %	14 %
Inder und Andere	13 %	10 %	9 %

hoods deutlich überwiegend in unmittelbarer Nachbarschaft zueinander. Die ethnischen Gruppen scheinen hier stärker auf gemeinsame Punkte auch innerhalb der *Neighbourhood* zu steuern.

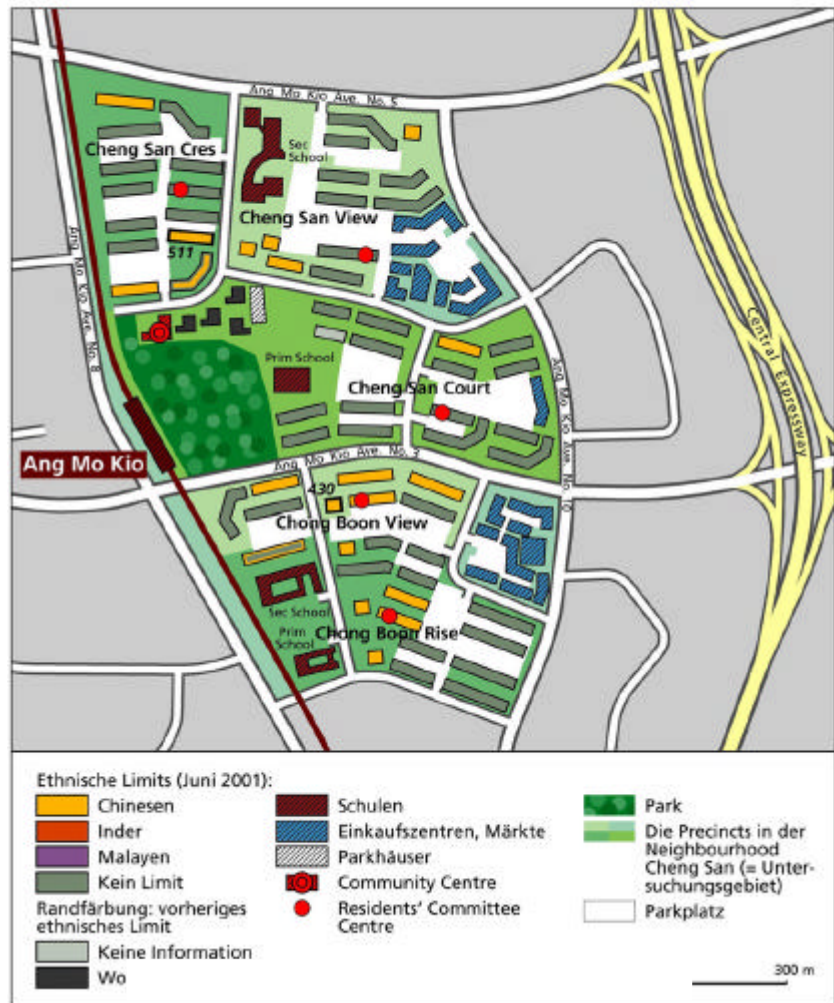
Des Weiteren fand eine Auswahl von je zwei ethnisch limitierten Wohnblöcken der drei *Neighbourhoods* statt. Die Haushalte der Wohnblöcke wurden mittels Befragung quantitativ aufgenommen.

Die Ergebnisse zeigen, dass die ethnischen Obergrenzen der EIP auf Blockbasis mit einem leichten Überhang eingehalten werden. Auffällig hierbei: Die Werte bei den für eine ethnische Gruppe nicht limitierten Wohnblöcken fallen deutlich niedriger aus als bei den für sie limitierten. Dadurch entsteht die Situation, dass in den Wohnblöcken Ang Mo Kios die reale Anzahl nicht-chinesischer Bewohner im Vergleich fast verschwindend gering ist, was deutlich entfernt von einer ethnischen Gleichverteilung auf Blockbasis ist. Andererseits bleibt bedingt durch hohen nationalen Prozentwert und EIP-Quotierung der Anteilswert für Chinesen auch in den für sie nicht limitierten Wohnblöcken stets über dem der übrigen Ethnien. So liegt der chinesische Anteil in Bedok immerhin noch etwa zwei- bis dreimal so hoch wie der Malaiische, während in Bishan der malaiische Anteil unter oder gleich dem der Inder und Anderer sein kann.

Die räumliche Umsetzung der Ergebnisse lässt die ethnische Verteilung auf der Mikroebene erkennen, d.h. auf der Ebene Nachbarschaft des direkten Nebeneinanders zu einem bis maximal zwei Haushalten und Nachbarschaft auf dem Etagenflur zu drei bis maximal 15 Haushalten. Zudem lassen sich ethnische Kontaktmöglichkeiten auf den Wohnungszugangswegen, d.h. den Treppenhäusern und Aufzügen einschätzen.

Zeigen vier der Wohnblöcke des Projekts viele räumliche Situationen ethnischen Nebeneinanders (vgl. Tab. Nr. 4), so heben sich die zwei Wohnblöcke Ang Mo Kios deutlich durch ihre Vielzahl eth-

Karte Nr. 2 Ang Mo Kio New Town (Ausschnitt):  
Ethnische Limits in der Neighbourhood Cheng San auf Blockbasis



Quelle: Eigene Erhebung; Kartographie: H. Krähe

nisch einheitlich chinesischer Situationen ab (vgl. Tab. Nr. 3). Jeder Wohnblock weist natürlich direkte Nachbarschaften unterschiedlicher Ethnien auf, die in Ang Mo Kio im Vergleich zu den übrigen Wohnblöcken jedoch nur vereinzelt vorliegen. Direktnachbarschaften einheitlich malaiischer, indischer oder anderer Ethnie sind deutlich weniger vertreten als die einheitlich chi-

nesischer Ethnie. Beispielsweise liegen die wenigen indischen Haushalte des Wohnblocks I derart dispers, dass sie miteinander keine Direktnachbarschaften bilden. Ebenso verhält es sich bezüglich der Nachbarschaften auf dem Etagenflur, von denen in Ang Mo Kio relativ viele chinesische Enklaven sind, während zahlreiche der übrigen Wohnblöcke ethnisch gemischt sind. Dennoch finden sich

Tab. Nr. 2: Ethnienverteilung in den Wohnblöcken des Projekts nach CMIO-Einteilung

New Town	Ang Mo Kio		Bedok		Bishan	
Neighbourhood	Cheng San		Kampong Chai Chee		Bishan East	
Ethnisch limitiert für...	Chinesen		Malaien		Inder & andere	
Blocknummer	I	II	III	IV	V	VI
Haushalte	110 (100%)	96 (100%)	176 (100%)	151 (100%)	96 (100%)	115 (100%)
...davon im Mai 2001						
Chinesisch	89 %	79 %	62 %	63 %	69 %	68 %
Malaiisch	1 %	2 %	28 %	22 %	4 %	6 %
Indisch u. anderer	4 %	8 %	8 %	5 %	10 %	14 %
Keine Angabe	6 %	11 %	2 %	10 %	11 %	11 %



Tab. Nr. 3: Ethnienverteilung im Wohnblock I des Projekts nach CMIO-Einteilung

- 11 Etagen															
6	C	T	C	C	T	C	C	T	C	C	T	C	C	T	C
5	C	T	C	C	T	C	C	Liftstop	?	C	T	C	C	T	C
4	C	T	I	C	T	C	C	T	C	C	T	C	C	T	C
3	C	T	C	C	T	C	C	T	I	C	T	C	C	T	C
2	C	T	C	C	T	C	C	T	C	C	T	?	C	T	?
1	C	T	I	M	T	C	C	T	C	C	T	C	C	T	?
E	T				T			Liftstop			T			T	
Haushalte...															
...chinesisch C															
...indisch I															
...andere O															
Treppenhaus T															
...malaiisch M															
Kein Kontakt ?															

Tab. Nr. 4: Ethnienverteilung im Wohnblock III des Projekts nach CMIO-Einteilung

- 11 Etagen																								
6	C	T	M	M	T	M	C	T	C	?	T	C	C	T	C	M	T	O	C	T	C	C	T	C
5	C	T	C	C	T	C	C	T	C	C	Liftstop	C	C	T	C	I	T	C	I	T	C	C	T	I
4	C	T	M	M	T	C	M	T	C	C	T	C	M	T	M	C	T	C	C	T	C	C	T	M
3	C	T	C	C	T	C	M	T	I	M	T	?	C	T	C	C	T	C	I	T	?	C	T	M
2	M	T	C	C	T	M	M	T	C	M	T	I	C	T	C	I	T	M	M	T	C	M	T	C
1	M	T	M	C	T	M	M	T	C	M	T	C	C	T	C	M	T	C	C	T	M	C	T	C
E	T				T			Liftstop			T			T			T			T			T	
Haushalte...																								
...chinesisch C																								
...indisch I																								
...andere O																								
Treppenhaus T																								
...malaiisch M																								
Kein Kontakt ?																								

Quellen: Eigene Erhebung (Tab. 2-4).

auch in den übrigen Wohnblöcken mehrere Nachbarschaften von Kleinfuren (bis 4 Haushalte) und Flurabschnitten bis zum nächsten Aufzugshalt, die ethnisch einheitlich chinesisch sind. Auffällig ist, dass kein Wohnblock Flurnachbarschaften rein malaiischer, indischer oder anderer Ethnie aufweist, ethnisch homogene Flurnachbarschaften sind hier lediglich chinesisch. Die ethnische Zusammensetzung auf Ebene der Treppenhäuser ähnelt den Ergebnissen zu den Flurnachbarschaften. Für alle Haushalte der Wohnblöcke ist die Möglichkeit gegeben auf ihrem Wohnungszugangsweg, sei es nicht auf dem Etagenflur oder im Treppenhaus, aber letztlich doch im Aufzug einer anderen Ethnie aus dem Wohnblock zu begegnen. Diese Begegnungswahrscheinlichkeit entspricht dabei natürlich dem Muster vorheriger Raumebenen; in den Wohnblöcken Ang Mo Kios niedrig, in den übrigen Wohnblöcken hoch.

**Fazit & Vorhaben**

Fazit bleibt: Das residentielle Integrationsmodell Singapurs bietet auf der Mikroebene durchaus ethnisch sehr gemischte/integrative Situationen an, zeigt aber, dass ethnische Enklaven auch auf dieser möglich sind. Dass diese in den Ergebnissen nur für die chinesische Ethnie ausfindig zu machen sind, verwundert oder mag ein wenig den Kommentar MARCUSE/VAN KEMPENS zu den Absichten der ethnischen Integrationspolitik Singapurs untermauern: „It was the policy very similar to that of the south in the United States in the days of slavery, when „the basic housing custom was to keep the Negroes divided; to require that slaves live with their masters or their agents; to spread the blacks throughout the town; to prevent concentration of colored people free from the control of whites (WADE 1964: 11-12).“ (MARCUSE/VAN KEMPEN 2000: 274) Für das DFG-Projekt bleibt folglich zu klären, ob ein räumliches Nebeneinan-

der der Ethnien allein ausreicht, um eine ethnisch und sozial integrierte Gesellschaft und neue Nation als Wertegemeinschaft zu formen („Was sich begegnet gleicht sich an?“: Fraglichkeit der Kontakthypothese, vgl. DANGSCHAT 1998). Zu analysieren bleibt, wie in der Realität der HDB-Wohnsiedlungen ethnische und soziale Integration von den Bewohnern auch gelebt wird, d.h. welche individuellen Segregations- oder Integrationsstrategien (Wegenetze, Kommunikations- und Interaktionsarten etc.) sie entwickelt haben und welche Rolle der Faktor „Raum“ dabei tatsächlich spielt.

**Literaturverzeichnis**

Dangschat, J. S. (1998): Warum ziehen sich Gegensätze nicht an? Zu einer Mehrebenen-Theorie ethnischer und rassistischer Konflikte um den städtischen Raum. In: Heitmeyer, W., Dollase, R., O. Backes (Hg.): Die Krise der Städte. Analysen zu den Folgen desintegrativer Stadtentwicklung für das ethnisch-kulturelle Zusammenleben. Frankfurt am Main: 21-96.

HDB (Housing and Development Board)(2000): HDB Annual Report 1999/2000. Singapore.

Lai, A. E. (1995): Meanings of Multiethnicity: A Case Study of Ethnicity and Ethnic Relations in Singapore. Kuala Lumpur.

Marcuse, P., R. van Kempen (2000): Conclusion: A Changed Spatial Order. In: Marcuse, P., R. van Kempen (eds.): Globalizing Cities: A New Spatial Order? Oxford: 249-275.

Ooi, G. L. (1993): The Housing and Development Board's Ethnic Integration Policy. In: Ooi G. L., Siddique, S., K. C. Soh: The Management of Ethnic Relations in Public Housing Estates. Singapore: 4-24.

Singapore Department of Statistics (2000): Yearbook of Statistics 2000. Singapore.

Van Grunsven, L.(2000): Singapore: The Changing Residential Landscape in a Winner City. In: Marcuse, P., R. van Kempen (ed.): Globalizing Cities: A New Spatial Order? Oxford: 95-126.

Ulrich Zur-Lienen [zur-lienen@uni-duisburg.de] hat Geographie mit den Nebenfächern Städtebau/Kulturtechnik und Kartographie an der Universität Bonn studiert. Zur Zeit ist er Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Geographie der Universität Duisburg, Lehrstuhl Prof. Dr. Flüchter und Bearbeiter des DFG-Projekts „Öffentlicher Wohnungsbau und Stadtentwicklung in Singapur“.