

# Öffentlicher Wohnungsbau contra kulturelles Erbe?

## Stadterneuerung in Singapur

von Will Hammelrath

*Für den Erstbesucher des kleinen Stadtstaates am Äquator reihen sich die Enttäuschungen aneinander. Tempel, Pagoden und pittoreske Moscheen, also all das, was für den Besucher aus Westeuropa für eine asiatische Stadt stehen könnte — Fehlanzeige. Statt dessen: Moderne Wohnhochhäuser, wohin das Auge blickt. Die Tatsache, daß Beton keineswegs immer das Gesicht Singapurs dominiert hat, und dies auch heute nicht überall tut, bleibt all denen, die die statistischen 2,7 Tage in Singapur verweilen, verschlossen.*

### Historische Hintergründe

Um die Notwendigkeit für öffentlichen Wohnungsbau und forcierte Stadterneuerung in Singapur zu verstehen, ist es wichtig, die Ursachen für die Bildung von Slums und das Wuchern des *urban sprawl* aus historischer Sicht zu betrachten.

Historische Funde belegen, daß bereits im 7. Jahrhundert n.Chr. eine malaiische Siedlung im Gebiet des heutigen Singapur bestand; diese muß jedoch gegen Ende des 14. Jahrhunderts unter unbekanntem Umständen vollkommen zerstört worden sein.

Die Entwicklung des neuzeitlichen Singapur begann erst 1819 mit der Ankunft des Vertreters der *British East India Company*, Sir Stamford Raffles. Zu diesem Zeitpunkt betrug die Einwohnerzahl etwa 150 Personen, bei denen es sich ausschließlich um malaiische Bauern handelte. Die erste behördlich durchgeführte Volkszählung im Jahr 1824 ergab eine Bevölkerungszahl von 10.683 Einwohnern; 1921 lag diese Zahl bereits bei 418.358.

Als zu Beginn des 19. Jahrhunderts Bauland im heutigen Stadtgebiet Singapurs parzelliert wurde, geschah dies in erster Linie im Zusammenhang mit dem Bau von Wohnhäusern. Im Laufe der Zeit wurden diese eingerichteten Parzellen

jedoch von Mietern, Untermietern und Mitbenutzern immer weiter zerteilt, um neben mehr Wohnraum auch Geschäftsflächen für kleine chinesische Geschäfte zu schaffen, so daß das Bild des Stadtzentrums gegen Mitte des 20. Jahrhunderts von vielen schmalen, langgestreckten, parallelen Grundstücksstreifen geprägt war. Die Straßenfront hatte eine Breite von selten mehr als fünf Metern, während die Tiefe oft bis zu sechzig Metern betragen konnte. Auf diese Weise sollte eine möglichst große Anzahl von Bewohnern und Geschäftsleuten in den Genuß einer (wenn auch schmalen) Straßenfront kommen. Jedes der an der Straßenfront gelegenen Gebäude verfügte im Erdgeschoß über einen Geschäftsbereich; der übrige Raum des Hauses diente als Wohnraum für die Geschäftsleute und ihre Familien.

Als in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts der über Singapur abgewickelte Handel sprunghaft anstieg, kam es zu einer vermehrten Zuwanderung von Einwanderern, vor allem aus China, Indien und von der malaiischen Halbinsel. Das anstehende Wohnungsproblem wurde in der Folge durch das Aufsetzen weiterer Stockwerke auf die ursprünglich meist zweistöckigen Wohn- und Geschäftshäuser gelöst.

Aufgrund stetig steigender Zuwanderungsströme (insbesondere nach Ende des zweiten Weltkrieges) reichte aber selbst dieser vergrößerte

Wohnraum im innerstädtischen Bereich nicht aus, um alle Personen unterzubringen, so daß die jeweiligen Hauptmieter eines Gebäudes dazu übergingen, die im Haus befindlichen Zimmer in kleinere Einheiten zu unterteilen, sogenannte *cubicles*. Die Wände dieser oft nur zehn Quadratmeter kleinen Unterkünfte wurden aus Kostengründen nicht bis zur Decke durchgezogen, und die sanitären Einrichtungen, die ursprünglich für eine Familie konzipiert waren, mußten nun von bis zu vierzig Personen geteilt werden. Die Wohndichte stieg durch diese Überbelegung auf 2.000 Personen pro ha. Als Erweiterung des nicht ausreichenden Wohnraumes mußte in den meisten Fällen die Straße erhalten, die damit zu Spiel-, Eß- und Arbeitszimmer umfunktioniert wurde. Im Zuge einer Untersuchung der Wohnungssituation stellte das nach dem Krieg neu eingerichtete *Housing Committee* fest, daß von den 938.000 in Singapur lebenden Personen 680.000 (72,5 %) im Zentrum der Stadt wohnten, mehr als ein Drittel der Gesamtbevölkerung sogar auf einer Gesamtfläche von nur vier Quadratkilometern.

---

*Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsvorhaben »Öffentlicher Wohnungsbau und Stadtentwicklung in Singapur« am Fachbereich Geographie der Universität Duisburg.*

Die Folge dieser gedrängten Wohnweise und der damit verbundenen unzureichenden Hygiene waren Epidemien und hohe Sterblichkeit. Insbesondere Cholera, Typhus und Tuberkulose waren im tropischen Klima Singapurs weitverbreitete Seuchen.

Eine dringend notwendige Renovierung und Erweiterung des bestehenden Wohnraumes kam für die Hausbesitzer nicht in Frage, da der *Rent Control Act* von 1947 das Anheben der Mieten verbot; allein aus eigenen Mitteln sah sich aber kaum ein Hausbesitzer in der Lage, in ein Haus zu investieren, in dem er selbst nicht wohnte. Der Hauptmieter wiederum begnügte sich damit, Miete einzukassieren; für ihn kam nicht in Frage, in ein Haus zu investieren, welches nicht ihm gehörte.

Die aus heutiger Sicht katastrophalen Wohnumstände, die durch eine hohe Kriminalitätsrate noch verschlimmert wurden, bestanden noch bis Ende der 1960er Jahre, als das Umsiedlungsprogramm der Regierung die Überbevölkerung des Stadtzentrums zu verringern begann.

Zu Beginn des staatlichen Umsiedlungsprogramms wiesen die meisten Häuser im Stadtzentrum ein Alter von etwa 100 Jahren auf, und die vorherrschende Bauhöhe von nur zwei oder drei Stockwerken stellte keine optimale Nutzung des knappen Raumes in der Innenstadt dar.

Aufgrund des hohen Alters, der verwendeten Baumaterialien (Holz und Lehmziegel), des Mangels an sanitären Einrichtungen und der fehlenden Renovierungen waren bereits gegen Ende der 60er Jahre sämtliche Gebäude des innerstädtischen Bereiches abbruchreif. Zu unfreiwilligem »Abbruch« der überalterten Gebäude kam es in vielen Fällen schließlich durch Brände, welche sich wegen der dichten Bauweise und der verstellten Feuerwehzufahrten oft sehr schnell ausbreiteten. Die durch Brände entstandenen Freiflächen waren dann allerdings auch die ersten sanierten Bereiche der Innenstadt.

## Das staatliche Wohnungsbauprogramm

Gerade in einem dicht bevölkerten Stadtstaat wie Singapur er-

scheint es unsinnig, daß ein großer Teil des innerstädtischen Bereiches von Slumgebieten eingenommen sein sollte.

Die Wohnbedingungen in Singapur waren Mitte der 60er Jahre derart bedrückend geworden, daß sich die gerade erst von Großbritannien unabhängig gewordene Regierung genötigt sah, unmittelbar Schritte zur Linderung der Wohnungsnot einzuleiten. Besonders für Enteignungen, Abriß und Neuaufteilung auf den innerstädtischen Flächen war die Regierung als planende Behörde gefordert, um ein weiteres Ausufer des *urban sprawl* zu verhindern.

Die in Singapur eingeführte Stadterneuerungspolitik stand anfangs lediglich im Zeichen von Abriß bestehender innerstädtischer Slumbereiche und dem damit verbundenen Neubau von Wohngebäuden. Nicht nur verlangte die katastrophale

70er Jahre, nachdem sich die antikonionale Politik der herrschenden *People's Action Party* (PAP) gemäßigt hatte und der stetig wachsende Besucherstrom von Touristen aus Übersee nach erhaltenen Baudenkmalern fragte, wurde erstmals öffentlich über die Konservierung von alten Gebäuden in der Innenstadt nachgedacht. Allerdings galt selbst die pittoreske *Chinatown* entlang der *New Bridge Road* im Südwesten der City bis Mitte der 80er Jahre nicht als erhaltenswert, so daß bis heute nur mehr wenige Gebäude der ursprünglichen Bausubstanz übrig geblieben sind. Die verbliebenen Gebäude der ursprünglichen Bebauung werden dafür aber heute im Zuge einer veränderten Betrachtungsweise der ausführenden Planungsbehörden um so mehr umhegt und renoviert: die noch erhaltenen Gebäude der *Chinatown*, sowie die am Singapore River gelegenen Bereiche des *Clark Quay* und des



Foto: W. Hammelrath

Öffentlicher Wohnungsbau in den 1960er Jahren: Kallang

Wohnungsknappheit nach schnellstmöglichem Bau von Wohnungen; der gerade erst von der Kolonialmacht Großbritannien unabhängig gewordenen Regierung Singapurs erschien es darüber hinaus opportun, sämtliche Relikte der Kolonialzeit als Symbole der imperialistischen Unterdrückung zu zerstören. Und da die Architektur der innerstädtischen Wohngebäude eindeutig kolonialen Ursprungs war, galt es, diese so schnell wie möglich durch Neubauten zu ersetzen. Erst Ende der

*Boat Quay* werden heute nicht nur bloß konserviert, sondern unter erheblichem Aufwand als Touristenattraktionen etabliert.

Die dem U-Bahn-Bau zum Opfer gefallene *Bugis Street* im Osten des Stadtzentrums, früher ein in der ganzen Region bekanntes Rotlichtviertel, wurde komplett neu aufgebaut. Kritiker sprechen der neu erbauten *Bugis Street* mit ihren Einkaufszentren und dem Pasar Malam allerdings – trotz oder gerade wegen des beim Wiederaufbau an den Tag ge-



Foto: W. Hammeleirath

Tanjong Pagar in Chinatown — erhalten und für Touristen auf Hochglanz gebracht

legten Perfektionismus – die Authentizität eines Disney-Parks zu.

Um im sanierungsbedürftigen Bereich der Innenstadt überschaubare Teilstücke zu erhalten, wurde mit Einführung des Stadterneuerungsprogramms im Jahr 1964 der innerstädtische Bereich in 19 Bezirke unterteilt, deren Größe zwischen sechs ha und 81 ha lag. Diese 19 Bezirke wurden nach ihrer Erneuerungspriorität numeriert, wobei folgende Punkte berücksichtigt wurden:

- Zugriffsmöglichkeiten auf die Grundstücke. Bezirke, von denen sich ein großer Teil bereits im Besitz der Regierung befand, wurden vorrangig erneuert.
- Möglichkeiten des Abrisses. Bezirke, die weniger als andere bebaut waren, hatten Priorität.
- Grad des Verfalls. Besonders stark verfallene Bauten waren ein weiteres Kriterium bei der Auswahl der zuerst zu erneuernden Bezirke.
- Der öffentliche Bedarf an dem noch bebauten Land für Straßenbau oder Einrichtungen der öffentlichen Infrastruktur.

Die Umsetzung der stadtplanerischen Maßnahmen sah dabei ein Annähern an das Zentrum Singapurs von zwei Seiten vor, nämlich vom Norden und vom Süden her, um schließlich den zentralen innerstädtischen Bereich des Central Business Districts (CBD) zu erreichen, dessen Sanierung besonders aufwendig und kostspielig war.

Im Zuge der Durchführung stadtplanerischer Maßnahmen wurden deren Ziele sukzessive an die veränderten Bedürfnisse der Bevölkerung, der Geschäftsinhaber und der Touristen angepaßt; die wichtigste Änderung in der Vorgehensweise resultierte aus der veränderten Wertschätzung des historischen Stadtzentrums, welches ursprünglich ebenfalls Neubauten weichen sollte. Mittlerweile tritt im Zentrum der Stadt eine erhaltende Renovierung an die Stelle von Abriß und Neubau. Übriggeblieben sind jedoch, wie bereits erwähnt, nur die Bereiche *Chinatown*, *Boat Quay* und *Clark Quay* sowie einzelne Monumente der kolonialen Vergangenheit, etwa *St. Andrew's Cathedral* oder das berühmte *Raffles Hotel*.

### Der Singapore Improvement Trust und das Housing and Development Board

Singapur sah sich dem Problem von Überbevölkerung und Wohnungsmangel bereits zu Anfang des 20. Jahrhunderts ausgesetzt. Allerdings eskalierte das Problem erst in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg, insbesondere aufgrund einer vermehrten Zuwanderung aus China, Indien und der malaiischen Halbinsel, dem damaligen Malaya.

Der erste Ansatz zur Verbesserung des Wohnungsproblems be-

stand in der 1927 erfolgten Gründung des *Singapore Improvement Trust* (SIT) durch die damalige britische Kolonialregierung. Der SIT hatte folgende Aufgaben:

- Ausarbeitung eines umfassenden Plans zur Verbesserung der Wohnsituation (*General Improvement Plan*),
- Abriß baufälliger Gebäude,
- Bau von Häusern für von Sanierungsmaßnahmen betroffene Stadtbewohner,
- Aneignung und Verwaltung von Land und
- Straßenbau.

Der SIT war ursprünglich nicht als Wohnungsbaubehörde konzipiert, sondern beschäftigte sich vorrangig mit Stadtplanung. Erst 1932 wurde der SIT mit Mitteln für den Wohnungsbau versehen, woraufhin im selben Jahr im Stadtteil *Lorong Limau* die ersten Wohnungen unter der Regie des SIT errichtet wurden.

Nachdem seitens der Verwaltungsgremien des SIT beschlossen worden war, ausschließlich Wohnungen für die niedrigeren Einkommensgruppen zu bauen, entstand neben dem Projekt *Lorong Limau* mit seinen 558 Wohnungen ein zweites Bauprojekt, welches zwischen 1936 und 1941 784 Wohnungen in *Tiong Bahru* errichten sollte.

Trotz nachhaltiger Planungsansätze war den Bauaktivitäten des SIT jedoch kein anhaltender Erfolg beschieden; in der Zeit zwischen 1927 und 1959 wurden unter der Verwaltung des SIT lediglich 23.000 Wohnungseinheiten errichtet.

Die Gründe für das Versagen des SIT lagen insbesondere in der rapide wachsenden Bevölkerung Singapurs und in der geringen Motivation der britischen Kolonialregierung, welche nicht bereit war, dem SIT ausreichende finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen; die große Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre schränkte die finanziellen Möglichkeiten weiter ein. Zu den genannten Problemen kam die allgegenwärtige Korruption im Geschäftsablauf des SIT, dessen Mitarbeiter nicht vor Ort engagiert wurden, sondern von einem eigens gegründeten Anwerbungsbüro in Großbritannien rekrutiert wurden.

Erst im Jahr 1960, Singapur befand sich zu diesem Zeitpunkt bereits in der Unabhängigkeit, bewogen

politische Überlegungen die Regierung, Wohnungsbauprogrammen besondere Priorität zu geben. Die Aktivitäten des SIT wurden eingestellt, und als ausführende Behörde wurde das *Housing and Development Board* (HDB) gegründet. Aufgabe dieser Behörde war es zunächst, preiswerte Hochhauswohnungen für die unteren Einkommensgruppen zu errichten. Das durchschnittliche Monatseinkommen pro Kopf der Bevölkerung lag zu diesem Zeitpunkt bei 680 US-Dollar, was nach damaligem Wechselkurs etwa 2.000 Singapur-Dollar entsprach. Gleichzeitig betrug die Arbeitslosenquote 13,5 Prozent.

Seit Gründung des HDB sind dessen Wohnungsbauaktivitäten von besonderer Bedeutung für die singapurianische Gesamtwirtschaft. Im Juni 1964 wurde dem HDB die Genehmigung zur Gründung von Tochterfirmen für die Versorgung mit Rohstoffen gegeben; bereits 1966 stammte sämtlicher Stahl, den das HDB verbaute, aus lokaler Produktion, und ebenso wurden Steine, Zement, Granit und Farbe vor Ort hergestellt.

Heute (2000), 40 Jahre nach der Gründung des HDB, wohnen 86 Prozent der Bevölkerung in Wohnungen des öffentlichen Wohnungsbaus.

### Das Urban Renewal Department und die Urban Renewal Authority

Dem 1964 ins Leben gerufenen *Urban Renewal Department* (URD / Stadterneuerungsbehörde) des *Ministry of National Development* (URA / Entwicklungsministerium) oblag als erster Stadtplanungsbehörde des unabhängigen Singapurs Maßnahmen zur Sanierung der Innenstadt. Neben dem Abriß von Slumgebieten und der Neubebauung der innerstädtischen Sanierungszonen Nord 1 und Süd 1 gehörte dazu auch die Erarbeitung eines umfassenden Sanierungskonzepts für die Stadtteile *Telok Blangah*, *Blakang Mati* und *Kallang Park*.

1970 trat an die Stelle des URD die eigenständige Planungsbe-

hörde URA, deren Aufgabe Entwicklung und Koordination sämtlicher öffentlichen und privaten Bauprojekte ist. Zum Aufgabenbereich der URA gehört seit 1989 auch die Konservierung erhaltenswerter Gebäude. Unter Denkmalschutz gestellt hat die URA bisher die Gebiete *Chinatown*, *Little India*, *Kampong Glam*, *Singapore River*, *Emerald Hill*, *Cairnhill*, *Geylang* und *Joo Chiat*. Zusammen mit dem *Preservation of Monuments Board* (PMB), einer weiteren Regierungsbehörde, hat die URA insgesamt 5.200 Gebäude unter Denkmalschutz gestellt und 32 Gebäude zum nationalen Monument erklärt (das berühm-



Eines der Wahrzeichen Singapurs — das Raffles

teste Beispiel eines nationalen Monuments dürfte wohl das 1886 erbaute *Raffles Hotel* sein).

### Erhaltung historisch wertvoller Gebäude in der öffentlichen Meinung

Symbole nationaler Identität gibt es viele. Würde man die Bewohner eines westeuropäischen Landes fragen, welche Symbole von besonderer Bedeutung sind, so lägen vermutlich gemeinsame Sprache und Historie ganz weit vorn. Für Singapur ergibt sich naturgemäß ein anderes Bild. In einem Staat, in dem mindestens drei große Ethnien nebeneinander leben, die zudem für sich genommen schon alles andere als homogen sind, kann von einer gemeinsamen Geschichte keine Rede sein – erst recht nicht von einer gemeinsamen Sprache (von der Kolonialsprache Englisch einmal abgesehen). Die Regierung Singapurs legt

seit Erlangen der Unabhängigkeit daher großen Wert auf *Schaffung* gemeinsamer Symbole. Vor allem die oft gespielte Nationalhymne und die ubiquitäre Nationalflagge spielen hier eine große Rolle. Die Bevölkerung Singapurs legt hingegen andere Schwerpunkte: Aus einer 1989 durchgeführten Untersuchung geht klar hervor, daß zwar die gemeinsame geschichtliche Entwicklung als besonders wichtiger Faktor für den Prozeß des *Nation Building* angesehen wird und auch die Hymne nationale Identität schafft – an dritter Stelle steht jedoch der Erhalt historischer Bauten.\* Diese Meinung vertreten im übrigen Bürger aus allen Bereichen: Einkommen, Alter oder ethnische Zugehörigkeit beeinflussen diese Aussage so gut wie nicht. In kaum einem anderen Bereich dürfte eine derart große Übereinstimmung zu finden sein!

Für die Entscheidungsträger kommt diese Einsicht jedoch reichlich spät, sind doch viele der Filetstücke aus den oben genannten Gründen bereits der Abrißbirne zum Opfer gefallen. Für den Kurzzeit-Touristen, der in Singapur sein obligatorisches Stopover-Programm absolviert,

sollten bei etwas genauerem Hinsehen genügend historische Bauwerke zu finden sein, um doch noch ein »Asiengefühl« hervorzurufen. Die Bewohner des nach wie vor jungen Stadtstaates werden jedoch noch darüber entscheiden müssen, ob ihnen diese Geschichts-Inseln als wichtiges Standbein nationaler Identität ausreichen. Möglich wäre ja auch, daß die zwar etwas monotonen, jedoch für Singapur ausgesprochen typischen Wohnhochhäuser des *Housing and Development Board* in Zukunft selbst als Symbol für die singapurianische Gemeinschaft herhalten können.

### Anmerkung

\* Diese Untersuchung wurde von Dr. Chiew Seen Kong und Dr. Tan Ern Ser 1989 unter dem Titel »The survey on The Singaporean: Ethnicity, National Identity and Citizenship« im Rahmen eines Projektes am Institute of Policy Studies durchgeführt.