

HARMONIE IM STAATSAUFTRAG

WIE SINGAPUR MIT EINWANDERUNG UND INTEGRATION UMGEHET

Paul Linnarz

Anfang Februar ging nach dem chinesischen Kalender das „Jahr des Tigers“ zu Ende. Abergläubische Asiaten sind damit eine wichtige Nachwuchssorge los. Das Tierkreiszeichen soll nämlich einen eher anstrengenden und dominanten Charakter prägen. Das sind in Asien nicht unbedingt geschätzte Persönlichkeitsmerkmale, insbesondere für Mädchen. Die Geburtenrate fiel in Singapur auf ein historisches Tief. 2011, im „Jahr des Kaninchens“, dürften wieder mehr Babys das Licht der Welt erblicken. Mit einer regelrechten Trendwende rechnet aber niemand. Denn unabhängig vom Horoskop ist die Geburtenrate bereits seit Jahren rückläufig.

Jede Frau brachte im Stadtstaat 2010 durchschnittlich nur 1,16 Kinder zur Welt. Unter der chinesischstämmigen Bevölkerung lag die Geburtenrate mit 1,02 Kindern noch deutlich unter dem Durchschnitt. Inzwischen unterbietet Singapur damit sogar Japan (1,3) und Südkorea (1,2). Um die Zahl und das Alter der Bürger konstant zu halten, müsste jede Frau in Singapur wenigstens 2,1 Kinder gebären. Dieser Wert wurde zum letzten Mal im Jahre 1976 erreicht. Danach sank die Geburtenrate nahezu kontinuierlich. In den achtziger Jahren gründete die Regierung daraufhin die Social Development Unit (SDU) und die Social Development Services (SDS). Sie sollten Singles dazu motivieren, den Bund der Ehe einzugehen – und natürlich, Kinder zu bekommen. Vor ein paar Jahren haben sich die beiden Einrichtungen zum Social Development Network (SDN) zusammengeschlossen. Es untersteht dem Ministerium für Sport und Jugend. Singapur dürfte damit weltweit eines der wenigen Länder sein, in denen *Dating Parties* für



Paul Linnarz leitet das Medienprogramm Asien der Konrad-Adenauer-Stiftung in Singapur.

Singles und eine Partnerbörse im Internet (lovebyte) von staatlicher Stelle betrieben werden.

Die Initiative für die Heiratspolitik der Regierung ging 1983 vom damaligen Premierminister Lee Kuan Yew aus. Heute wirbt der inzwischen 87-jährige Staatsgründer mit Nachdruck dafür, auch in Zukunft junge Migranten willkommen zu heißen. Sie seien das notwendige Mittel gegen eine alternde Gesellschaft. „Anderenfalls wird das Wirtschaftswachstum zurückgehen, wie in Japan. Wir werden ein weniger dynamisches, weniger erfolgreiches Singapur haben. So sieht nicht die Zukunft für unsere Kinder und Enkel aus.“¹ In seiner Rede vor über 1.000 Mitgliedern der Chinese Clan Associations betonte Lee im Januar, die erste Generation neuer Einwanderer werde für die Integration Zeit benötigen, schon deren Kinder würden aber „completely Singaporean“ sein.

TEURE TOP DESTINATION FÜR EINWANDERER

Der Appell des greisen Staatsgründers berührt ein sensibles Thema: Trotz seiner rückläufigen Geburtenrate hat Singapur die Zahl seiner Einwohner in den letzten dreißig Jahren mehr als verdoppelt. Nicht die Partnerbörsen und das organisierte Flirten, sondern der Zuzug aus dem Ausland hatte daran den entscheidenden Anteil.

Singapur ist nach einer Analyse des Gallup-Instituts weltweit die „top destination“ für Migranten. Platz zwei belegt mit deutlichem Abstand Neuseeland.

Würde jeder auswanderungswillige Erwachsene, der sich nach einem Leben in Singapur sehnt, dort auch eine Bleibe finden, hätte das einen Anstieg der Bevölkerung um 219 Prozent zur Folge. Damit ist der kleine Inselstaat an der Straße von Malakka nach einer im August 2010 vorgestellten Analyse des US-amerikanischen Gallup-Instituts weltweit die *top destination* für Migranten.² Platz zwei belegt mit deutlichem Abstand Neuseeland (+184 Prozent). Deutschland liegt im *Net Migration Index* des Gallup-Instituts mit einem „potentiellen“ Zuwachs von 14 Prozent weltweit auf Platz 25.

1 | *The Straits Times*, 19.01.2011.

2 | Vgl. Neli Esipova, Julie Ray, „Migration Could Triple populations in Some Wealthy Nations“, *gallup.com*, 20.08.2010, <http://gallup.com/poll/142364/Migration-Triple-Populations-Wealthy-Nations.aspx> [16.02.2011].

Viele Singapurer sehen die Einwanderung inzwischen aber mit Besorgnis. Nach einer kürzlichen Telefonumfrage von REACH, einer Mischung aus staatlichem Meinungsforschungsinstitut und Diskussionsforum im Internet, waren nur 56 Prozent der Befragten davon überzeugt, dass die derzeit gültigen Schranken für die Einwanderung auf dem lokalen Arbeitsmarkt einen Schutz gegen ausländische Mitbewerber bieten. Immerhin 18 Prozent waren ausdrücklich dagegen, dass Singapur ausländische Talente rekrutiert. Zwar denkt so nur eine Minderheit, in seiner Pressemitteilung zu den Umfrageergebnissen musste REACH jedoch einräumen, eine beträchtliche Zahl der Befragten fürchte den Wettbewerb mit Ausländern und sei trotz wiederholter Versicherung der Regierung nicht überzeugt, dass eine solche Politik „den Kuchen für alle größer macht“.³

Neben den Befürchtungen vor einer Verschärfung des Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt fällt das Stichwort „Einwanderung“ auch im Zusammenhang mit den Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt. Dort stiegen die Preise im zweiten Halbjahr 2010 um 3,8 Prozent. Für die 20 Prozent der Privathaushalte mit niedrigem Einkommen registrierte das Statistikamt des Stadtstaates in diesem Zeitraum sogar eine Steigerung um 5,3 Prozent. Eine Entwicklung mit weitreichenden Folgen, warnt Davin Chor, Wirtschaftswissenschaftler an der Singapore Management University, „da hohe Wohnungspreise sich sicher auf die Entscheidung von Paaren auswirken können, zu heiraten und Kinder zu bekommen“.⁴ Aber nicht die Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt oder der Zuzug von Ausländern treibt die Preise, sondern die Inflation. Sie lag im Dezember 2010 so hoch wie zuletzt vor zwei Jahren. Das trifft Immigranten wie Einheimische gleichermaßen. Nach einer Erhebung von ECA International liegt Singapur unter den teuersten Städten in Asien inzwischen an achter Stelle, nahezu gleichauf mit Hongkong und Shanghai.⁵

3 | REACH, „Reactions to PM’s National Day Rally 2010“, Pressemitteilung, 13.09.2010, http://www.reach.gov.sg/portals/0/MediaRelease/Reactions_to_NDR_2010.pdf [11.03.2011].

4 | *The Straits Times*, 08.02.2011.

5 | Vgl. ECA International, „Singapore climbs to 8th most expensive Asian city“, Pressemitteilung, 02.12.2010, http://www.eca-international.com/news/press_releases/7278 [16.02.2011].

Von außen betrachtet tut das der Attraktivität des Landes für Migranten aber keinen Abbruch.

Auf zwei Wegen versucht die singapurische Regierung, den Zustrom einerseits zu bewältigen und andererseits für die eigene Entwicklung zu nutzen: Einwanderung wird nicht nur in demographischer Hinsicht, sondern auch in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Konjunktur gesteuert. Darüber hinaus überlässt Singapur bei der Integration nichts dem Zufall. Die Religionsfreiheit, der Wohnungsmarkt, die Bildungspolitik und der Medienbereich sind die Eckpfeiler des praktisch in alle Lebensbereiche verästelten Systems.

DIE „RICHTIGE MISCHUNG“

Seit 2010 leben erstmals etwas mehr als fünf Millionen Menschen in Singapur. Das sind eine Million mehr als bei der letzten Volkszählung im Jahr 2000. 3,2 Millionen Menschen besitzen die singapurische Staatsbürgerschaft. Das sind acht Prozent mehr als zu Beginn des Jahrtausends. 541.000 Einwohner mit ausländischem Pass sind so genannte *permanent residents* (PR). Ihr

1,3 Millionen Ausländer arbeiten für kürzere Zeit befristet in Singapur. Der Anteil dieser „non-residents“ stieg um 73 Prozent.

Anteil stieg in den vergangenen zehn Jahren deutlich um 88 Prozent. Daneben leben und arbeiten etwas über 1,3 Millionen Ausländer für kürzere Zeit befristet in Singapur. Der Anteil dieser so genannten *non-residents* stieg um 73 Prozent. Mehr als jeder dritte Einwohner von Singapur (36 Prozent) ist Ausländer.

Nach den im Januar 2011 veröffentlichten Angaben des Statistikamtes setzt sich die Zahl der Bürger (*residents* mit und ohne Staatsbürgerschaft) zu 74,1 Prozent aus Chinesen, zu 13,4 Prozent aus Malaysiern, zu 9,2 Prozent aus Indern und zu 3,3 Prozent aus Menschen mit sonstiger Herkunft zusammen.⁶ Die Bevölkerungsgruppe der *permanent residents* besteht zu 61,4 Prozent aus Chinesen, zu drei Prozent aus Malaysiern, zu 20,4 Prozent aus Indern und zu 15,2 Prozent aus Migranten anderer Weltregionen.

6 | Vgl. Department of Statistics, „Demographic Characteristics, Education, Language and Religion“, *Census of Population 2010 – Statistical Release 1* (Singapur 2010), <http://www.singstat.gov.sg/pubn/popn/C2010sr1/cop2010sr1.pdf> [16.02.2011].

„Chinese“, „Malaysier“ oder „Inder“ meint in der Statistik und im Sprachgebrauch nicht nur das Herkunftsland der betreffenden Person, sondern bezieht sich auf die Zugehörigkeit zur jeweiligen *ethnic group*. Die Einteilung folgt also nicht nur der Staatsbürgerschaft, sondern auch kulturellen, sprachlichen und religiösen Kriterien. Jeder Bürger (*resident*) Singapurs, egal ob Einwanderer oder Einheimischer, gehört im Melderegister einer der verschiedenen ethnischen Gruppen an. So gelten 2,2 Millionen Bürger als „Chinesen“, obwohl sie in Singapur geboren wurden. Von den knapp 590.000 Chinesen ausländischer Herkunft stammen fast 340.000 aus Malaysia und nur etwa 175.000 aus China, Hongkong und Macao. 2.278 Chinesen in Singapur sind in Europa geboren. Von gut einer halben Million „Malaysiern“ (oder besser: „Malays“) haben fast 470.000 in Singapur das Licht der Welt erblickt. Zu dieser Gruppe zählen auch knapp 11.000 Bürger indonesischer Abstammung. Mit „Inder“ sind auch Menschen aus Pakistan, Bangladesch und Sri Lanka gemeint.

Singapur ist also bereits seit Jahrzehnten eine multiethnische und multikulturelle Gesellschaft. Seine Rede zum Nationalfeiertag im August hält Premierminister Lee Hsien Loong deshalb in drei verschiedenen Sprachen: Malaiisch, Mandarin und Englisch. Entscheidend ist für die Einwanderungspolitik seiner Regierung, dass sich das „Mischungsverhältnis“ in der Bevölkerung nicht zugunsten oder zulasten einer ethnischen Gruppe verschiebt. Das gilt nicht nur für die prozentualen Anteile an der Gesamtbevölkerung, sondern beispielsweise auch für die Zugehörigkeit zu den verschiedenen Religionen. Den vor allem unter den *minority communities* verbreiteten Ängsten vor einer „Überfremdung“ begegnete Lee in seiner Ansprache zum letztjährigen Nationalfeiertag deshalb mit der Beteuerung: „Die gegenwärtige Mischung ist stabil und trägt zu unserer ethnischen und religiösen Harmonie bei.“⁷

Den Ängsten vor einer „Überfremdung“ begegnete Premierminister Lee mit der Beteuerung: „Die gegenwärtige Mischung ist stabil und trägt zu unserer ethnischen und religiösen Harmonie bei.“

7 | Text und Video auf <http://www.channelnewsasia.com/nd2010> [11.03.2011].

„MUSKULÄRER SÄKULARISMUS“

Im vergangenen Jahrzehnt haben sich die Anteile der verschiedenen ethnischen Gruppen an der Gesamtbevölkerung mit der gesteuerten Vergabe von Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen in der Tat nur geringfügig verändert. Deutlicher fallen nach den Ergebnissen der letzten Volkszählung die Abweichungen bei der Religionszugehörigkeit aus: Im vergangenen Jahrzehnt sank der Anteil der Buddhisten von 42,5 auf jetzt 33,3 Prozent. Der Taoismus findet mit 10,9 Prozent eine höhere Verbreitung als im Jahr 2000 mit damals 8,5 Prozent. Der Anteil der Christen ist deutlich von 14,6 auf 18,3 Prozent gestiegen. Er übertrifft in Singapur damit den Islam mit heute 14,7 Prozent (2000: 14,9 Prozent). Der Anteil der Hinduisten ist von vier Prozent vor zehn Jahren auf jetzt 5,1 Prozent ebenfalls gestiegen.⁸

Die Religionsfreiheit ist in der Verfassung des Stadtstaates garantiert. So hat jede der in Singapur am stärksten verbreiteten Religionen auch das Recht auf eine bestimmte Zahl an gesetzlichen Feiertagen. Weihnachten wird also ebenso begangen wie das Vesak-Fest der Buddhisten, das chinesische Neujahrsfest oder Hari Raya für die Muslime. Die Festtage gelten für die Gesamtbevölkerung. An den betreffenden Tagen bleiben die Schulen, Büros und Behörden geschlossen. Gleichzeitig wacht der Staat jedoch mit Argusaugen darüber, dass sich keine fundamentalistischen Strömungen verbreiten. Auch reagieren die Behörden sehr empfindlich auf öffentliche Kritik an Andersgläubigen. Missionarische Aktivitäten und Publikationen, mit denen die „religiöse Harmonie“ gestört werden könnte, sind gesetzlich verboten.⁹

Die Behörden reagieren sehr empfindlich auf öffentliche Kritik an Andersgläubigen. Missionarische Aktivitäten, mit denen die „religiöse Harmonie“ gestört werden könnte, sind verboten.

Weibliche Muslime dürfen an den öffentlichen Schulen des Landes kein Kopftuch (in Singapur: *tudung*) tragen. Jeder Verstoß gegen die Vorschriften für die obligatorischen Schuluniformen kann Konsequenzen haben bis hin zum Ausschluss vom Unterricht. Männlichen Sikhs ist das

8 | Vgl. *The Straits Times*, 13.01.2011.

9 | Vgl. u.a. „Maintenance of Religious Harmony Act“, http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_retrieve.pl?actno=REVED-167A [16.02.2011].

Tragen eines Turbans auch in der Schule hingegen erlaubt. Ende der achtziger Jahre wurde der Religionsunterricht (Religious Knowledge Curriculum) an den Schulen durch ein Civic and Moral Education Programme ersetzt. Singapurs stellvertretender Premierminister Wong Kan Seng begründete das Prinzip des *muscular secularism* 2009 mit den Worten: „Wir sind kein christliches Singapur, kein muslimisches Singapur, auch kein buddhistisches oder hinduistisches. Wir sind ein säkulares Singapur, in dem Christen, Muslime, Buddhisten, Hindus und andere in Frieden miteinander leben.“¹⁰

TURMBAU OHNE BABEL

In kaum einem anderen Land der Erde spielt „Verständigung“ eine größere Rolle als in Singapur, wo mehr als jeder dritte Einwohner ausländischer Herkunft ist. Englisch wurde in den Schulen deshalb bereits in den sechziger Jahren als erste Unterrichtssprache eingeführt. Einerseits sollte damit sichergestellt werden, dass sich die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen in Singapur „neutral“ miteinander verständigen können. Darüber hinaus dominiert die *lingua franca* im Alltag bis heute auch deshalb, weil sie die internationale Wettbewerbsfähigkeit des von seinem Außenhandel und von internationalen Finanzdienstleistungen abhängigen Stadtstaates fördert.

Mit dem erklärten Ziel, Neuankömmlinge zu integrieren, so dass sie mit der Zeit Singapurer werden, „in their outlook and identity“,¹¹ fördert die Regierung aber nicht nur das gemeinsame Englisch, sondern auch die Muttersprachen der verschiedenen ethnischen Gruppen. Die so genannte *mother tongue policy* schreibt eine wenigstens zweisprachige Schulausbildung vor. Ursprünglich war auch sie der wirtschaftlichen Entwicklung des noch jungen Staates geschuldet. Die Förderung und Pflege der Sprachkenntnisse in Mandarin erleichterten beispielsweise den Handel mit der Volksrepublik China. Daran hat sich grundsätzlich nichts geändert. Ähnlich wie

Gemäß der „mother tongue policy“ fördert die Regierung nicht nur das Erlernen von Englisch, sondern auch die Muttersprachen der verschiedenen ethnischen Gruppen.

10 | Kumar Ramakrishna, „‘Muscular’ versus ‘Liberal’. Secularism and the Religious Fundamentalist Challenge in Singapore“, *RSIS Working Paper*, No. 202 (Singapore, 2010), 9 f.

11 | Vgl. Fn. 7.

die kontrollierte Co-Existenz der verschiedenen Religionen soll der muttersprachliche Unterricht den verschiedenen ethnischen Gruppen aber auch helfen, ihre kulturellen Wurzeln und Traditionen zu bewahren.

Im Kindergarten wird in den drei hauptsächlichsten Muttersprachen Chinesisch (Mandarin), Tamilisch (Tamil) und Malaiisch (Bahasa) unterrichtet. Ab der Grundschule ist Englisch Unterrichtssprache.

Etwa die Hälfte der Drei- bis Sechsjährigen lernt bereits im Kindergarten Englisch. Daneben wird in den drei hauptsächlichsten Muttersprachen Chinesisch (Mandarin), Tamilisch (Tamil) und Malaiisch (Bahasa) unter-

richtet. Ab der Grundschule ist Englisch in den meisten Fächern die Unterrichtssprache. Vom ersten bis vierten Schuljahr werden neben Tamilisch auch nicht tamilische indische Sprachen wie Hindi, Bengali, Gujarati, Punjabi oder Urdu angeboten. Die *orientation stage* im fünften und sechsten Schuljahr gliedert den muttersprachlichen Unterricht in ein Basis-, ein Standard- und ein gehobenes Niveau. Die Grundschule endet nach dem sechsten Schuljahr mit einer Abschlussprüfung. Das Ergebnis entscheidet darüber, ob das Kind in den darauf folgenden Schuljahren eine *Special*-, *Express*-, *Normal (Academic)*- oder *Normal (Technical)*-Laufbahn einschlägt.

Special und *Express* sind für vier Jahre bis zum Abschluss der zehnten Klasse angelegt. Beide Kategorien schließen mit dem so genannten *O-Level* ab. Der Unterschied besteht auch hier insbesondere in der Sprachausbildung. Zwar wird neben Englisch jeweils Chinesisch, Tamilisch und Malaiisch unterrichtet, *Special* führt den muttersprachlichen Unterricht aber auf einem höheren Niveau. Wer im *Express*-Zweig bis zum *O-Level* nicht die vom Staat definierten Mindestanforderungen an die muttersprachliche Kompetenz erfüllt, muss ein Jahr verlängern.

Statt der drei wichtigsten Muttersprachen, oder auch zusätzlich, besteht in vielen Schulen neben dem obligatorischen Englisch die Wahl zwischen Französisch, Deutsch, Arabisch und Japanisch. Einige der internationalen Schulen bieten auch Spanisch oder Koreanisch an. Als „Ersatzmuttersprachen“ werden sie (auch von Chinesen, Malaysiern und Indern bzw. den damit umschriebenen ethnischen Gruppen) vor allem dann bevorzugt, wenn die Kinder und Jugendlichen mehrere Jahre in den betreffenden Ländern gelebt haben und erst mit Beginn oder während ihrer

Schullaufbahn nach Singapur (zurück-) gekommen sind. Die nicht chinesisch- und nicht malaysischstämmigen Schüler dürfen als Wahlfächer bzw. dritte Sprache entweder Chinesisch oder Malaysisch belegen. Die Sprachen werden außerhalb der regulären Schulzeit unterrichtet.

Die beiden *Normal*-Zweige sind stärker entweder auf technische oder auf betriebswirtschaftliche (Buchhaltung, Verwaltung) Lehrinhalte ausgerichtet. Sie schließen nach fünf Jahren mit einem *O-Level*-Examen ab. Auf noch höherem Niveau endet die Schullaufbahn nach insgesamt zwölf Jahren entweder mit dem *International Baccalaureate* (IB Diploma bzw. IB Certificate) oder mit dem so genannten *A-Level*.

„Sprache“ als Mittel zur Integration folgt in Singapur also nicht dem Prinzip des „entweder, oder“, sondern des „sowohl, als auch“ von Englisch (plus dritte Fremdsprache) und Muttersprache. Neu ist, dass ab dem nächsten Jahr die Lehr- und Lernmethoden für den muttersprachlichen Unterricht verbessert werden sollen. Denn nach einer im Januar vorgestellten Analyse des Language Review Committee sprechen immer mehr Grundschüler zuhause mit ihren Eltern, Geschwistern und Verwandten nur noch oder hauptsächlich Englisch. Unter den chinesischstämmigen Erstklässlern stieg der Anteil von 28 Prozent vor zwanzig Jahren auf heute 59 Prozent. Unter den indischstämmigen Schulanfängern dominiert Englisch inzwischen bei 58 Prozent (1991: 49 Prozent). Von

den Klassenkameraden aus der Gruppe der Malaysier kommunizieren heute 37 Prozent hauptsächlich in englischer Sprache mit den Eltern. Vor zwei Jahrzehnten betrug der Anteil noch 13 Prozent. „If you want to keep

Malaisische Schüler kommunizieren heute zu 37 Prozent hauptsächlich in englischer Sprache mit den Eltern. Vor zwei Jahrzehnten betrug der Anteil noch 13 Prozent.

the language, [...] you have to teach them [die Schüler, der Verf.] to use it“, mahnte Bildungsminister Ng Eng Hen bei der Vorstellung des Berichts an die Adresse der Lehrer. Mit Blick auf die Elternhäuser und die Gesellschaft fuhr er fort: „Homes will have to support that kind of environment, and the community will have to support that kind of environment.“¹² Gelebte Sprachvielfalt ist also gewollt.

Zwei Maßnahmen sollen den Rückgang jetzt stoppen: Bis 2015 will das Bildungsministerium die derzeit 6.666 Lehrer für den muttersprachlichen Unterricht um 500 zusätzliche Lehrkräfte aufstocken. Wichtiger ist aber vielleicht noch, dass sich die Unterrichtsmethoden ändern sollen. Mit Verweis auf Beispiele aus den USA, China, Indien, Malaysia und Australien wird in Prüfungen künftig die Fähigkeit zur „aktiven und interaktiven“ Kommunikation getestet. Grundschüler müssen sich in ihren Materialien für den muttersprachlichen Unterricht nicht länger mit *archaic scenarios*, veralteten Themen und Inhalten, beschäftigen.

PROPORZ GEGEN ENKLAVEN

Auch auf dem Wohnungsmarkt überlässt die Regierung des Einwanderungslandes nichts dem Zufall. Heute wohnt ein Großteil der Bevölkerung Singapurs in Wohnblöcken, die in der Regel jeweils mehrere hundert Appartements beherbergen. Seit den späten sechziger Jahren sind die Häuser Teil des öffentlichen Wohnungsbaus. Zuständig ist das beim Ministerium für Nationale Entwicklung angesiedelte Housing and Development Board (HDB). Die Wohnungen in unterschiedlicher Größe und Ausstattung werden ganz überwiegend nicht gemietet, sondern gekauft und beim Auszug wieder verkauft. Mit dem Ziel, die „racial integration and harmony“ zu fördern, „racial enclaves“ zu verhindern und einen „balanced ethnic mix among the various ethnic communities“ sicherzustellen, hat sich Singapur der so genannten Ethnic Integration Policy (EIP) verpflichtet.¹³ Sie schreibt den zum Kauf und Verkauf von HDB-Wohnungen berechtigten Bürgern vor, in welchem Gebäude sie wohnen dürfen.

Die Ethnic Integration Policy schreibt den zum Kauf und Verkauf von HDB-Wohnungen berechtigten Bürgern vor, in welchem Gebäude sie wohnen dürfen.

Singapurische Staatsbürger und die Gruppe der malaysischstämmigen *permanent residents* sind von den Bestimmungen teilweise ausgenommen. Als Grund werden die kulturellen und geschichtlichen Gemeinsamkeiten zwischen Singapur und der malaysischen Ethnie angegeben. *Permanent residents*, die anderen ethnischen Gruppen ange-

13 | Housing and Development Board, „Ethnic Integration Policy & SPR Quota“, http://www.hdb.gov.sg/fi10/fi10321p.nsf/w/BuyResaleFlatEthnicIntegrationPolicy_EIP?OpenDocument [16.02.2011].

hören, dürfen hingegen insgesamt nur acht Prozent aller Wohnungen eines Blocks und nur fünf Prozent aller Wohnungen in der unmittelbaren Nachbarschaft belegen. Ist die Quote erfüllt, wird den Interessenten der Kauf einer Wohnung in dem betreffenden Gebäude verwehrt. Sie müssen dann auf andere Wohnanlagen ausweichen. Auch der Verkäufer unterliegt natürlich den Quoten. Über die Frage, an wen er seine Bleibe abtreten möchte, entscheidet mithin nicht nur das Kaufangebot des Interessenten, sondern auch dessen ethnische Herkunft.

Insgesamt dürfen nur acht Prozent aller Wohnungen eines Blocks und nur fünf Prozent aller Wohnungen in der unmittelbaren Nachbarschaft von Angehörigen einer Ethnie belegt werden.

Trotz ihrer historischen und kulturellen Gemeinsamkeiten wird auch im Falle der singapurischen Staatsbürger und der malaysischstämmigen *permanent residents* darauf geachtet, dass eine einzelne Ethnie nicht alle Wohnungen eines Gebäudeblocks belegt. So gelten für die chinesischstämmigen Bürger mit oder ohne Pass als Obergrenze 84 Prozent aller Wohnungen in der unmittelbaren Nachbarschaft. Die Quote für Malays beträgt 22 Prozent, für „Indians & Others“ zwölf Prozent.¹⁴ Die restlichen Wohnungen müssen von Bürgern mit anderer ethnischer Herkunft bewohnt sein. Die EIP-Quoten für jeden Gebäudeblock entsprechen in etwa dem Anteil der verschiedenen Ethnien an der Gesamtbevölkerung.

Sowohl die *permanent residents* als auch die singapurischen Staatsbürger erhalten beim Kauf einer HDB-Wohnung finanzielle Unterstützung (etwa analog zu einer „Wohnungsbauprämie“ in Deutschland). Sie beträgt maximal 30.000 Singapur Dollars. Mit diesem Instrument soll jetzt ebenfalls die Integration gefördert werden. Denn angehende Wohnungseigentümer mit Staatsbürgerschaft bekommen seit dem letzten Jahr 10.000 Singapur Dollar mehr als ein *permanent resident*. Da HDB-Wohnungen bis zum 35. Lebensjahr grundsätzlich nur an verheiratete Paare vergeben werden, bezieht sich die neue *citizens come first*-Regelung auf beide Partner. Auch in einer gemischten Ehe mit einem Staatsbürger und einem *permanent resident* kürzt der Staat also seine Zuwendung auf maximal 20.000

14 | Housing and Development Board, „Policy changes to support an inclusive and cohesive home“, Pressemitteilung, 05.03.2011, http://www.news.gov.sg/public/sgpc/en/media_releases/agencies/hdb/press_release/P-20100305-4/AttachmentPar/0/file/Press_Release-SC_SPR-EIP-SPR_Q.pdf [28.03.2011].

Singapur Dollars. Wer sich nach dem Kauf seiner Wohnung noch rasch für den singapurischen Pass entscheidet oder wenigstens ein Kind mit singapurischer Staatsbürgerschaft hat, erhält die restlichen 10.000 Singapur Dollar nachträglich.

ARBEIT NACH QUOTEN

Die derzeitigen Eckwerte für die Einwanderungspolitik der singapurischen Regierung wurden im Manpower 21 Plan von 1999 festgelegt. Mit ihm sollte das Land seine Position als „Talent-Hauptstadt“ der von Wissen (*knowledge*) und Innovation befeuerten „New Economy“ international festigen. Als besonders aussichtsreiche Wachstumsmärkte wurden die Bereiche Biomedizin, Chemie, Elektronik und Umwelttechnik, daneben im Dienstleistungssektor die Finanzwirtschaft und die Gesundheitsfürsorge identifiziert. Gut ausgebildete ausländische Fachkräfte, Wissenschaftler und Ingenieure werden in diesen Feldern gerne ins Land gelassen. Davon abgesehen, ist Singapur aber bis heute in hohem Maße auch auf gering oder kaum qualifizierte Kräfte aus dem Ausland angewiesen. Seit den späten sechziger Jahren hat der Stadtstaat die Auflagen für den Zuzug von ausländischen Arbeitern vor allem in der Bauwirtschaft, im Transportgewerbe, beim Schiffsbau sowie in der Kranken- und Altenpflege wiederholt gelockert. Viele gering qualifizierte Ausländerinnen arbeiten als Hausangestellte (*domestic workers*).

Seit den späten sechziger Jahren wurden die Auflagen für den Zuzug von ausländischen Arbeitern wiederholt gelockert. Viele gering qualifizierte Ausländerinnen arbeiten als Hausangestellte.

Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen werden in Abhängigkeit vom monatlichen Einkommen, von der Qualifikation und vom Einsatzgebiet bzw. Tätigkeitsfeld (Branche) des Antragstellers „gestaffelt“ erteilt. Die Frage, wie viele vor allem der gering qualifizierten ausländischen Arbeitnehmer mit einem so genannten R-Pass für welchen Wirtschaftssektor in Singapur arbeiten dürfen, richtet sich nach festgelegten Quoten. Dafür ist das Herkunftsland ein wichtiges Kriterium.¹⁵ Allen Unternehmen wird je nach Branche

15 | Für die Bauwirtschaft zum Beispiel dürfen derzeit Arbeiter aus Malaysia, China, Indien, Sri Lanka, Thailand, Bangladesch, Myanmar, Philippinen, Pakistan, Hongkong, Macao, Südkorea und Taiwan rekrutiert werden. Für das produzierende Gewerbe sind hingegen nur Arbeiter aus Malaysia, China, Hongkong, Macao, Südkorea und Taiwan zugelassen.

darüber hinaus vorgeschrieben, wie viele ausländische Arbeiter sie insgesamt und wie viele sie aus bestimmten Ländern im Verhältnis zur Gesamtzahl aller Mitarbeiter anstellen dürfen. Für ausländische R-Pass-Inhaber müssen die Arbeitgeber darüber hinaus eine Abgabe an den Staat leisten. Das monatliche Einkommen eines R-Pass-Inhabers darf 1.800 Singapur Dollar (derzeit umgerechnet etwa 1.000 Euro) nicht überschreiten.

Für eine P1-Arbeitserlaubnis kommt in Frage, wer monatlich wenigstens 7.000 Singapur Dollar (derzeit umgerechnet ca. 4.000 Euro) verdient. P1-Inhaber dürfen ihre nächsten Familienangehörigen (Ehepartner und Kinder unter 21 Jahre) mit ins Land bringen. Für die Ehepartner und Kinder gilt jedoch ein Sonderstatus (Dependant's Pass), der gesondert beantragt werden muss. Ausländer mit einer P1-Erlaubnis sind darüber hinaus berechtigt, sich um einen Personalised Employment Pass (PEP) zu bewerben. Mit ihm erhöht sich die Aufenthaltsdauer auf maximal fünf Jahre. Wer in diesem Zeitraum seine Anstellung verliert, darf bis zu sechs Monaten ohne Einkommen in Singapur bleiben und nach einer neuen Arbeit suchen. Mit einem P1-Pass oder einer PEP-Erlaubnis können Ausländer in Singapur auch den Status als *permanent resident* und die Staatsbürgerschaft beantragen.

Mit einem P1-Pass oder einer PEP-Erlaubnis können Ausländer in Singapur auch den Status als „permanent resident“ und die Staatsbürgerschaft beantragen.

Eine P2-Arbeitserlaubnis setzt ein monatliches Gehalt von wenigstens 3.500 Singapur Dollar (derzeit umgerechnet etwa 2.000 Euro) voraus. Ein P2-Inhaber kann ebenfalls *permanent resident* werden, sollte mit dem Antrag aber wenigstens zwei Jahre warten. Die übrigen Bestimmungen entsprechen dem P1-Status.

Die Q1-Arbeitserlaubnis greift ab einem monatlichen Einkommen von mindestens 2.500 Singapur Dollar (ca. 1.450 Euro). Erst ab diesem Gehaltsniveau dürfen ausländische Arbeitnehmer ihre nächsten Familienangehörigen mit ins Land bringen. Unterhalb dieser Ebene wird ab einem Gehalt von 1.800 Singapur Dollar der sogenannte S-Pass erteilt. Für diese Gruppe muss der Arbeitgeber eine monatliche Abgabe entrichten. Auch gelten Beschäftigungsquoten. Der Antrag auf den Status als *permanent*

resident und auf die Staatsbürgerschaft steht Ausländern mit einem S-Pass ebenfalls offen. Im Regelfall hat er aber erst nach einer Aufenthaltsdauer von vier bis fünf Jahren Aussichten auf Erfolg.

Arbeitsgenehmigungen im P-, Q- oder S-Status werden üblicherweise für ein bis zwei Jahre erteilt. Danach besteht die Möglichkeit zur (wiederholten) Verlängerung, wenn der Antragsteller ein geregeltes Einkommen nachweisen kann. Der Status als *permanent resident* wird zunächst hingegen für fünf Jahre gewährt. Im Anschluss kann die Aufenthaltsgenehmigung um weitere

Der Status als „permanent resident“ wird zunächst für fünf Jahre gewährt. Im Anschluss kann die Aufenthaltsgenehmigung um weitere fünf Jahre und mehr verlängert werden.

fünf Jahre und mehr verlängert werden. Der Verlust des Arbeitsplatzes und des geregelten Einkommens zwingt einen *permanent resident* im Unterschied zu den *non-residents* nicht dazu, das Land zu verlassen. PRs können sich bereits nach zwei Jahren um die Staatsbürgerschaft bemühen. Sie entrichten ebenso wie singapurische Staatsbürger monatliche Beiträge in den Central Provident Fund (CPF). Über diese Sparanlage sind sie für das Alter abgesichert. Auch darf das Geld aus dem CPF vom jeweiligen Kontoinhaber unter bestimmten Auflagen dafür verwendet werden, eine HDB-Wohnung zu kaufen. Auch sie gilt in Singapur als Altersversorgung.

Der Employment Pass in seinen unterschiedlichen Abstufungen steuert die Einwanderung nicht nur nach demographischen, sondern auch nach konjunkturellen Gesichtspunkten. Geht es der Wirtschaft in einem Bereich schlecht, werden dafür weniger Ausländer zugelassen. Umgekehrt wird die Zahl der Arbeitsgenehmigungen für Migranten in „Boomphasen“ sektoral erhöht. So betrug der Anteil der *non-residents* am Bevölkerungswachstum 2008 noch 4,2 Prozent, während nur 0,6 Prozent bzw. 0,7 Prozent des Zuwachses auf *permanent residents* und neue Staatsbürger entfielen. Nachdem sich ab 2009 auch in Singapur die globale Wirtschafts- und Finanzkrise bemerkbar machte, sank der Anteil der *non-residents* am Bevölkerungswachstum auf ein Prozent im vergangenen Jahr. Mit 0,2 Prozent wurden auch weniger *permanent residents* neu zugelassen.

Im Ergebnis reduzierte sich damit vor allem der Anteil der Geringverdiener. Die Zahl der vollbeschäftigten Arbeiter mit einem monatlichen Einkommen von 1.200 Singapur Dollar (derzeit umgerechnet etwa 690 Euro) und weniger lag im Juni 2010 bei 262.000, etwa fünf Prozent unter dem Niveau des Vorjahres. 77,1 Prozent aller Bürger zwischen 25 und 64 Jahren standen im letzten Jahr in Lohn und Brot. Die Beschäftigungsquote ist in Singapur damit so hoch wie zuletzt 1991.¹⁶

Über Erfolge wie diese berichten die Medien des südostasiatischen Stadtstaates ausführlich. Presse und Rundfunk produzieren deshalb in den verschiedenen Sprachen der größten ethnischen Gruppen (Englisch, Chinesisch, Malaiisch und Tamilisch). Der „Maintenance of Religious Harmony Act“ betrifft auch die Medien. Veröffentlichungen, die „feelings of enmity, hatred, ill-will or hostility between different religious groups“ erzeugen könnten, sind für Presse und Rundfunk verboten.¹⁷

DIE AKTUELLE DISKUSSION

Trotz der beeindruckenden wirtschaftlichen Entwicklung des Landes und der immensen Anstrengungen bei der Integration bleibt das Thema also sensibel. „Ich täusche mich keinen Moment darüber, dass unsere ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Unterschiede verschwunden sein könnten“, warnte etwa Singapurs Staatsgründer im Januar bei der Präsentation des Buches *Lee Kuan Yew: Hard Truths to Keep Singapore Going*.¹⁸ Die jetzige und die künftige Generation sei verantwortlich dafür, „to understand the vulnerability, the fragility of our society and keep it in cohesion, keep it united and keep it as it is today, tolerant of each other, accommodating each other“.¹⁹ Sowohl Muslime als auch Nicht-Muslime wollten einige Äußerungen in dem Buch aber nicht unkommentiert

„Ich täusche mich keinen Moment darüber, dass unsere ethnischen, kulturellen, sprachlichen und religiösen Unterschiede verschwunden sein könnten.“ (Singapurs Staatsgründer Lee)

16 | Vgl. *The Straits Times*, 01.12.2010.

17 | Vgl. „Maintenance of Religious Harmony Act“, http://statutes.agc.gov.sg/non_version/cgi-bin/cgi_retrieve.pl?actno=REVED-167A [16.02.2011].

18 | AFP, „Preserve racial, religious unity: Lee Kuan Yew“, *asiaone news*, 21.01.2011, <http://news.asiaone.com/News/AsiaOne%2BNews/Singapore/Story/A1Story20110121-259611.html> [16.02.2011].

19 | Ebd.

lassen. Lee, der heute den Titel „Minister Mentor“ trägt und auf den sich die Presse oft nur mit dem Kürzel „MM“ bezieht, wird in einem Onlinebeitrag von *Today* mit der Textpassage zitiert: „I think we were progressing very nicely until the surge of Islam came, and if you asked me for my observations, the other communities have easier integration – friends, intermarriages and so on, Indians with Chinese, Chinese with Indians – than Muslims. That’s the result of the surge from the Arab states.“ Weiter heißt es: „I would say, today, we can integrate all religions and races except Islam. I think the Muslims socially do not cause any trouble, but they are distinct and separate.“²⁰

Lee Hsien Loong, der Sohn des Staatsgründers und derzeitige Premierminister, versicherte nach der Veröffentlichung Ende Januar: „But my own perspectives on how things are in Singapore based on my interaction with the Malay community, the mosque and religious leaders and the grassroots leaders, is not quite the same as MM’s.“ Die im Buch des Vaters geäußerten Ansichten, so der Premierminister, seien persönlicher Natur.²¹

Im kommenden Parlamentswahlkampf werden neben der Inflation und den Wohnungspreisen auch die Integration und Einbürgerung von Ausländern zu den wichtigen Themen zählen. Niemand rechnet trotz der aktuellen Diskussion aber ernsthaft damit, dass die seit der Unabhängigkeit 1965 dominierende People’s Action Party (PAP) ihre absolute Mehrheit im Parlament einbüßen wird. Mit der vergleichsweise raschen und problemlosen Bewältigung der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise hat die singapurische Regierung bewiesen, dass sie den Erfolgskurs des Stadtstaates auch unter großen Schwierigkeiten fortzusetzen in der Lage ist. Unter Umständen wird das *citizens come first*-Prinzip mit zusätzlichen Privilegien für Staatsbürger unterfüttert. Im Kern wird Singapur aber an seiner Bildungs-, Einbürgerungs- und Integrationspolitik festhalten. Denn nicht zuletzt darauf gründet das Erfolgsmodell des südostasiatischen Stadtstaates.

20 | S. Ramesh, „It’s a matter of perspective“, *todayonline.com*, 31.01.2011, <http://todayonline.com/Singapore/EDC110131-0000092> [16.02.2011].

21 | S. Ramesh, „Muslims have done much to strengthen integration, says PM Lee“, *channelnewsasia.com*, 30.01.2011, <http://channelnewsasia.com/stories/singaporelocalnews/view/1107843/1/.html> [16.02.2011].