



**Brücken bauen – 30 Jahre niederländische Integrationspolitik im Rückblick. Eine Untersuchung durch einen niederländischen Parlamentsausschuss.** Übersetzt und mit Hintergrundinformationen versehen von Dr. Dita Vogel.

# Impressum

## **Herausgeber**

Landeszentrum für Zuwanderung NRW

Keldersstr. 6  
42697 Solingen

Telefon: +49 – (0)212 – 23 23 9 – 0

Telefax: +49 – (0)212 – 23 23 9 – 18

E-Mail: [lzz-nrw@lzz-nrw.de](mailto:lzz-nrw@lzz-nrw.de)

[www.lzz-nrw.de](http://www.lzz-nrw.de)

## **Redaktion**

*Jan Motte, M.A.*

*Lydia Anita Jendryschik*

**Gestaltung:** *Rainer Midlaszewski*

© Dezember 2004/LzZ

# Inhaltsverzeichnis

- 4 **Einleitung**
- 5 Vorbemerkung zur Übersetzung
- 6 **Übersetzung der Zusammenfassung des Untersuchungsberichts „Brücken bauen“**
- 6 Brücken bauen: Untersuchungsfragen
- 7 Grundzüge der Integrationspolitik 1970 – 2003
- 11 Eingliederung
- 12 Arbeit und Einkommen
- 15 Bildungswesen
- 22 Wohnen und Freizeit
- 26 Emanzipation von Frauen und Mädchen
- 28 Die Rolle der Regierungen in den Herkunftsländern: Türkei und Marokko
- 30 Organisationen von und für Minderheiten
- 31 Abschließend
- 32 **Begriffe und Hintergründe**
- 38 **Literaturverzeichnis**

# Einleitung

Dr. Dita Vogel

Brücken bauen – dies ist der Titel eines Berichts, den ein niederländischer Parlamentsausschuss, der nach dem Vorsitzenden Stef Blok auch Blok-Kommission genannt wird, im Januar 2004 nach einjähriger Arbeit abgeliefert hat. Dieser Bericht fasst die Entwicklung der niederländischen Integrationspolitik der letzten dreißig Jahre zusammen und spricht Empfehlungen für die künftige Politik aus.

Es gab Erwartungen, auch verschiedener Parlamentsmitglieder, dass dieser Bericht das Scheitern der Integrationsbemühungen konstatiere und gnadenlos mit der bisherigen Politik abrechne. Der Bericht, der dem Parlament vorgelegt wurde, fiel aber ganz anders aus: Erstellte wurde eine umfangreiche Bestandsaufnahme der niederländischen Integrationspolitik anhand von offiziellen Dokumenten, Studien, Experten- und Betroffeneninterviews. Sie kommt zu einem differenzierten Fazit: Von Integration im Sinne einer gleichberechtigten und prinzipiell gleichartigen Teilnahme am gesellschaftlichen Leben kann keine Rede sein. Aber in vielen Bereichen gab es deutliche Integrationsfortschritte, wenn man auch oft nicht weiß, welchen Anteil die Integrationspolitik an dieser Entwicklung hatte. Die Untersuchung in den einzelnen Teilbereichen zeigt, dass viele Politiken zur Förderung der Integration längst nicht so gut funktionierten, wie man es sich erhofft hatte. Aber im Wesentlichen empfiehlt der Ausschuss keinen radikalen Neuanfang, sondern eine vorsichtige Weiterentwicklung des Status quo.

Folgende Bereiche wurden untersucht:

- Grundzüge der Integrationspolitik von 1970 bis 2003
- Eingliederungsprogramme (**Inburgering**)
- Arbeit und Einkommen
- Bildung
- Wohnen und Freizeit
- Emanzipation von Frauen und Mädchen
- Einfluss der Herkunftsländer Türkei und Marokko
- Organisationen von und für ethnische Minderheiten

Das Landeszentrum für Zuwanderung NRW stellt die Zusammenfassung (Kapitel 10) dieses Berichts hier als Übersetzung zur Verfügung. Die Unterkapitel der Zusammenfassung sind in der Regel so aufgebaut, dass zunächst die Trends und Politiken jeweils für die siebziger, achtziger, neunziger Jahre und die Jahre 2000 bis 2003 zusammengefasst werden. Dann zieht die Blok-Kommission ein wertendes Resümee der wichtigsten Aspekte und spricht schließlich Empfehlungen aus.

Für deutsche Betrachter der niederländischen Politik ist dieses Dokument in doppelter Hinsicht interessant: Zum ersten enthält es eine umfassende Zusammenfassung der Erfolge und Misserfolge der niederländischen Integrationsbemühungen aus niederländischer Sicht. Angesichts des großen Interesses, mit dem die niederländische Politik in diesem Bereich in Deutschland verfolgt wird, könnte dies von praktischem Wert sein. So wäre es zum Beispiel von Interesse, die Erfahrungen zur „Kopftuchfrage“ oder zum Verpflichtungscharakter von Eingliederungskursen zur Kenntnis zu nehmen. Zum zweiten gibt der Bericht einen Eindruck davon, wie Integrationspolitik in den

Niederlanden entsteht. Die Zusammenfassung liest sich, als entstünde Integrationspolitik in einer typischen Abfolge: *Ein Problem erscheint auf der Tagesordnung. Ein Beratungsorgan oder eine spezielle Kommission arbeitet das Problem unter Einbeziehung wissenschaftlicher Erkenntnisse auf und liefert einen Bericht mit Politikempfehlungen. Diese werden von der Regierung teilweise übernommen und anschließend in konkrete Politik umgesetzt. Diese Politik wird evaluiert. Prinzipielle Mängel und Umsetzungsprobleme führen zu neuen Berichten, diese wiederum zu einer Anpassung und Verbesserung der Politik.* Der Eindruck einer nüchternen und zielgerichteten Politikentwicklung ist sicherlich teilweise durch die Arbeitsweise der Kommission bedingt, die sich stark auf vorbereitende wissenschaftliche Arbeiten und offizielle Dokumente gestützt hat. Insgesamt wird aber eine stark an Sachfragen orientierte Politik erkennbar, bei der eine parteipolitische Instrumentalisierung von Ängsten vor Zuwanderung und Fremden kaum eine Rolle spielt.

Inwiefern sich dies in jüngster Zeit – unter anderem in der Diskussion um diesen Bericht – geändert hat, wird zurzeit analysiert. Außerdem wird herausgearbeitet, was am Bericht der Blockkommission für Deutschland von besonderem Interesse ist. Diese differenziertere Untersuchung erscheint voraussichtlich Ende 2004.

## **Vorbemerkung zur Übersetzung**

Diese Veröffentlichung enthält die Übersetzung von Kapitel 10 „Zusammenfassung, Schlussfolgerungen und Empfehlungen“ des Endberichts der „Befristeten Kommission Untersuchung zur Integrationspolitik“ mit dem Titel „Brücken bauen“, der vom Niederländischen Parlament am 19.1.2004 veröffentlicht worden ist (Dokument Nr. 28689, Onderzoek integratiebeleid, rapport bruggen bouwen, zu suchen über [www.parlando.sdu.nl](http://www.parlando.sdu.nl)).

Als Sozialwissenschaftlerin verfolge ich seit Jahren die Entwicklung der niederländischen Integrationspolitik und habe auch gemeinsam mit Kollegen dazu ein Buch veröffentlicht (Vogel 2003). Allerdings bin ich keine Übersetzerin und bitte darum, möglicherweise nicht fachgerecht gewählte Formulierungen und eventuelle Fehler zu entschuldigen. Ich danke meinen Kollegen von der Oldenburger Niederlandistik, die mich mit Nachschlagewerken, Fachliteratur und gutem Rat unterstützt haben, vor allem Ute Schürings.

Bei der Übersetzung habe ich mich um große Nähe zum Originaldokument bemüht, um nicht nur die darin enthaltenen Informationen zu präsentieren, sondern auch das Dokument als solches möglichst authentisch ins Deutsche zu übertragen. Wer den Bericht liest, sollte sich vergegenwärtigen, dass es sich um ein offizielles niederländisches Dokument handelt. Bei solchen bürokratischen Schriftstücken neigen Niederländer wie Deutsche dazu, viele Passivkonstruktionen, abstrakte Hauptwörter und präzisierende Ergänzungen zu gebrauchen, die die Sätze lang und steif werden lassen (oder in diesem Stil: Ein Hang zur Passivierung und Substantivierung sowie zu einer Überfrachtung von Sätzen mit präzisierenden Attributen im Dienste der Genauigkeit, aber zum Nachteil des Leseflusses ist bürokratischen Texten im Regelfall zu eigen). Den Charakter des Textes habe ich bei der Übersetzung im Wesentlichen erhalten. Auch Abkürzungen werden in der Übersetzung verwendet, wenn dies auch im Originaldokument der Fall war.

Fachbegriffe und Hintergründe werden in einem separaten Kapitel erläutert. Dabei werden einzelne Begriffe im Kontext der niederländischen Politik erklärt. Der angehängte Erläuterungsteil ist direkt vom Text aus anklickbar. Kurze Erläuterungen habe ich in eckige Klammern [] eingefügt.

# Übersetzung der Zusammenfassung des Untersuchungsberichts „Brücken bauen“

## Brücken bauen: Untersuchungsfragen

In den verschiedenen Kapiteln dieses Berichts werden Antworten auf vom Parlament formulierte und von der Kommission ergänzend gestellte Untersuchungsfragen gegeben. Die Untersuchungsfragen lauten:

- Welche Integrationspolitik gab es in den letzten 30 Jahren in den Niederlanden?
- Was waren die Zielsetzungen und Resultate dieser Politik in wichtigen Teilbereichen, wie Wohnen und Freizeit, Einkommen und Arbeit sowie Bildung?
- Kann von einer zusammenhängenden und konsistenten Integrationspolitik geredet werden, die die verschiedenen Teilbereiche beeinflusste?
- Inwiefern ist diese Politik, gemessen an ihren Zielen, als erfolgreich einzustufen?
- Gibt es im Ausland Erfahrungen mit städtischer Integrationspolitik, aus denen unser Land einen Vorteil ziehen kann?

Auf der Basis einer ersten Quellen- und Literaturstudie kam die Kommission bei einer Anzahl weiterer Punkte zu dem Schluss, dass weiterführende Studien nötig sind. Sie beschloss, diese Punkte in einen weiterführenden Untersuchungsaufbau aufzunehmen. Es geht dabei um die folgenden ergänzenden (Literatur-)Studien:

- Wie hat sich die Arbeitsmarkt- und Einkommenslage von **Allochthonen** in den letzten Jahren entwickelt?
- Wie funktionieren (sowohl subventionierte als auch nicht subventionierte) Selbstorganisationen, gemeinnützige Organisationen und Interessenverbände, und worin besteht ihre Rolle? Inwiefern spielt(e) die Regierung für diese eine fördernde oder hindernde Rolle?
- Wie steht es mit Art und Umfang der Emanzipation von verschiedenen Gruppen von Frauen und Mädchen? Wie sehen Art und Umfang im Vergleich zu **autochthonen** Gruppen von Frauen und Mädchen aus? Inwiefern hat(te) die Regierungspolitik Einfluss auf die Emanzipation von allochthonen Frauen und Mädchen? Inwiefern haben verschiedene Subpolitiken aufeinander eingewirkt, und in welchem Maße haben sie einander verstärkt?
- Gibt es relevante außerstädtische Erfahrungen mit Unterricht im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Rückständen, zum Sprach- und Kulturerhalt und zur Verbesserung des interethnischen Zusammenlebens? Kann bzw. konnte von einem Zusammenhang zwischen der sozio-ökonomischen und sozio-kulturellen Dimension der Integrationspolitik die Rede sein?

- Wie sehen die Regierungen der Herkunftsländer die niederländische Integrationspolitik im Verhältnis zur eigenen Politik, einschließlich der Politik bezüglich der Staatsangehörigkeit (u.a. doppelte Staatsangehörigkeit) und der Selbstorganisationen? Inwiefern hat(te) die Politik der Regierungen der Herkunftsländer Einfluss auf die Integration ihrer Landsleute in den Niederlanden?

## Grundzüge der Integrationspolitik 1970 bis 2003

### Zusammenfassung

In den verschiedenen Kapiteln dieses Berichts werden Antworten auf vom Parlament formulierte und von der Kommission ergänzend gestellte Untersuchungsfragen gegeben.

#### Die siebziger Jahre

Die Politik mit Bezug zu Immigranten war in den siebziger Jahren über verschiedene Ministerien verteilt und nicht konsistent. Einerseits war die Politik nämlich auf Integration ausgerichtet und andererseits auf Rückwanderung. Der Befristungsgedanke war zentral. Die Politik wurde als **Zielgruppenpolitik** typisiert.

In der **Nota** „Ausländische Arbeitnehmer“ von 1970 wurde herausgestellt, dass die Niederlande kein Einwanderungsland waren. Ein gewisses Maß an Einordnung der ausländischen Arbeitnehmer wurde als notwendig erachtet, aber ausgehend von der Befristung ihres Aufenthalts sollte die Politik darauf ausgerichtet sein, dieser Gruppe die Chance zu geben, ihre eigene Identität zu bewahren. Kurz darauf kam im Hinblick auf die Rückkehr der Ausdruck „Integration unter Beibehaltung der eigenen Identität“ in Mode.

Eine weitere Stellungnahme des Kabinetts [**Memorie van Antwoord**] zur Nota „Ausländische Arbeitnehmer“ stammt aus dem Jahr 1974. Auf die Beherrschung der Arbeitsmigration und die Förderung der Befristung der Gastarbeit sollte mehr Nachdruck gelegt werden, meinte das Kabinett. Es war demnach gegen den Gedanken einer erzwungenen Befristung. Ausländische Arbeitnehmer, die nun einmal da waren, sollten gleiche Rechte erhalten. Zugleich wollte das Kabinett aber zukünftige Arbeitsmigration verhindern.

Von einer systematischen Herangehensweise an Probleme (d.h. Festlegung der Ziele, Wahl geeigneter Mittel, Überprüfung der Resultate) kann keine Rede sein, weil die offizielle Zielsetzung (Befristung) auf die Dauer nicht an der Realität anknüpfte. Erst als man sich zu Beginn der achtziger Jahre auf diese neue Realität eingestellt hatte, konnte im Prinzip von einer effektiveren Politik die Rede sein.

Ab Februar 1979 erhielt der Innenminister die Verantwortung für die Koordination der allgemeinen Politik gegenüber ethnischen Minderheiten und Wohnwagenbewohnern.

#### Die achtziger Jahre

Der Bericht des **Wissenschaftlichen Rates für Regierungspolitik (WRR)** „Ethnische Minderheiten“ von 1979 wurde zur wichtigen Messlatte für die Minderheitenpolitik der achtziger Jahre. Dem Rat zufolge war die Politik der siebziger Jahre zu sehr und zu lange Sozialpolitik. Im WRR-Bericht wurde nachdrücklich klargestellt, dass der Aufenthalt nicht befristet war. Auch sollte von dem Gedanken Abschied genommen werden, dass eine Koppelung der Identitätsbewahrung mit der Integration notwendig war, um den Weg zurück ins Herkunftsland offen zu halten.

Es müsse darum gehen, die Politik auf eine vollwertige Teilnahme der Minderheiten am Zusammenleben mit gleichen Chancen, Rechten und Pflichten, und ohne Diskriminierung auszurichten. Minderheit und Mehrheit müssten sich für die Auffassungen der jeweils anderen Seite öffnen und erkennen, dass von beiden Seiten Anpassung verlangt werden musste.

Die Kabinettsreaktion auf den WRR-Bericht schloss sich diesem teilweise an. Die wichtigsten Punkte der Kabinettsreaktion waren: der dauerhafte Verbleib der ethnischen Minderheiten, die wechselseitige Anpassung an das multikulturelle Zusammenleben mit gleichen Chancen für Autochthone und Allochthone ohne erzwungene Assimilation und Segregation und eine gleichwertige soziale und ökonomische Lage.

Alle Fraktionen stimmten mit dem Tenor der Kabinettsreaktion und der gewählten Organisationsweise überein.

Die Minderheitennota (Entwurf von 1981 und Verabschiedung 1983) umfasste Ziele wie die Verminderung des sozialen und ökonomischen Rückstandes von Mitgliedern der Minderheitsgruppen und die Schaffung von Bedingungen für die Emanzipation der Minderheitsgruppen im Zusammenleben und für ihre Teilnahme daran. Außerdem sind die Verhinderung und Bekämpfung von Diskriminierung und die Verbesserung der rechtlichen Stellung wichtige Themen. Im Entwurf bzw. der Minderheitennota wurde festgelegt, dass der Slogan „Integration unter Beibehaltung der eigenen Identität“ nicht länger verwendet werden sollte, aber in der Praxis wurde zu diesem Zweck wenig getan. Aus dem Erhalt der Identität (im Interesse einer Rückkehr) wurde die Emanzipation im eigenen Kreis (im Interesse der Integration).

Spezialisierte Einrichtungen sollten nur noch Unterstützungsfunktionen für die Selbstorganisationen und das reguläre Sozialwesen haben.

Zur Stärkung der rechtlichen Stellung ethnischer Minderheiten wurde 1985 das aktive und passive Wahlrecht für Nicht-Niederländer bei Gemeinderatswahlen eingeführt.

## Die neunziger Jahre

In den neunziger Jahren kam es zu einer Verschiebung von der Minderheitenpolitik zur Integrationspolitik. Die Integrationspolitik wurde vor allem auf eine Erhöhung der Partizipation im Bildungswesen und im Arbeitsmarkt ausgerichtet. Die Integrationspolitik war auch stärker als die Minderheitenpolitik auf Individuen innerhalb von Gruppen mit einer rückständigen Lage ausgerichtet als auf die Gruppen selbst.

Wieder wurde ein **WRR**-Bericht, nämlich der Bericht **Allochthonenpolitik** von 1989, zu einer wichtigen Messlatte für die in den darauf folgenden Jahren umgesetzte Politik. In der Anfrage an den Rat war zur Diskussion gestellt worden, dass zwar in der Tat in einer Reihe von vornehmlich immateriellen Punkten in der vergangenen Jahren beachtliche Fortschritte zu verbuchen seien, dass aber gerade in den Feldern, die in der Minderheitennota am meisten betont wurden – Wohnen, Wissen und Arbeiten – trotz der geleisteten Anstrengungen nur wenig Fortschritt zu konstatieren ist. Der Rat ging in seinen Empfehlungen für die künftige Regierungspolitik von der Erwartung aus, dass Zuwanderung in die Niederlande, genauso wie nach West-Europa insgesamt, andauern wird. Nicht nur die Anwesenheit von Zuwanderern wurde nun also als dauerhaft betrachtet, sondern auch die Zuwanderung selbst.

Der Rat trat weiterhin als Befürworter von **positiven Maßnahmen (positive action)** für Minderheiten auf dem Arbeitsmarkt auf. Er wollte Arbeitgeber verpflichten, eine größere Proportionalität in der Zusammenstellung ihrer Belegschaften zu realisieren. Die Betonung lag nicht mehr auf dem Recht auf Betreuung, sondern auf der Pflicht zur Selbstverantwortung.

Die Verbesserung der Position von Minderheiten und eine schnelle Eingliederung von Neuzuwanderern wurden als Hauptziele des Kabinetts in „Allochthonenpolitik: der Standpunkt des Kabinetts“ von 1990 festgehalten. Der Schlüssel für eine vollwertige Teilnahme am niederländischen Zusammenleben liege im Bildungswesen und in der Hinführung zum Arbeitsmarkt.

In der Nota „Investieren und Integrieren“ (1994) wurde vorgeschlagen, eine spezifische Politik für Gruppen einzuführen, die am Beginn ihres Integrationsprozesses stehen: für Jugendliche und für Neuzuwanderer. Dabei sollte auf die schwache Bildungslage von Jugendlichen geachtet werden.

Beginnend mit der „Konturennota“ von 1994 wurde in der Politik des Kabinetts die „Minderheitenpolitik“ fortan als Integrationspolitik bezeichnet. Der Akzent lag auf der Eingliederung und Integration von Mitgliedern von Minderheitengruppen in die Gesellschaft, wobei Arbeit und Bildungswesen die wichtigsten Bereiche waren. Soziale Integration wurde als wechselseitiger Prozess des Akzeptierens gesehen. Bis 1996 mussten alle Gemeinden ein geschlossenes System entwickelt haben, in dem alle Neuzuwanderer, möglichst durch eine einzige Stelle, tatsächlich an einem Eingliederungsprogramm teilnehmen konnten.

1998 wurde ein Ministerium für Große-Städte- und Integrationspolitik geschaffen und Minister van Boxtel wurde eingestellt. Die Grundzüge der Politik wurden in der Nota „Chancen erhalten, Chancen ergreifen“ (1998) formuliert. Das Hauptziel der Integrationspolitik wurde „aktive Bürgerschaft“, das heißt, dass jeder selbst für seinen Platz in der Gesellschaft verantwortlich ist.

Nach dieser Nota waren vor allem in folgenden Bereichen Erfolge nötig: ökonomische Infrastruktur (Akzent auf Arbeit, niederländischer Sprache, dem Übergang von der Schule in den Arbeitsmarkt, arbeitslosen Jugendlichen und ethnischen Unternehmern), physische Infrastruktur (Umstrukturierung alter Stadtteile, Bekämpfung von Segregation und Kriminalität) und soziale Infrastruktur (vorschulische Situation, die Erhöhung der Schulabschlüsse, die Bekämpfung von Schulfehlzeiten und die Durchsetzung der Schulpflicht).



Die **Nota** „Integration unter dem Blickwinkel von Einwanderung“ von 2001 ist teils ein Rückblick auf das, was unter **Paars II** erreicht worden war. Es wurde danach gestrebt, die Abstimmungsprozesse der Behörden zu strukturieren und Vereinbarungen zwischen **Reich** und Gemeinden zu treffen. Außerdem wurde eine zweijährige PR-Kampagne gestartet und ein landesweites Kontaktbüro „Muslime und Behörden“ sowie eine Beratungskommission für die Imamausbildung eingerichtet.

Dem ist im Parlament (Zweite Kammer) die so genannte „Scheffer-Debatte“ vorausgegangen. Scheffer stellte die These auf, dass sozio-kulturelles „Anderssein“ mit sozio-ökonomischen Rückständen gekoppelt ist. Die Fraktionsvorsitzenden in der Zweiten Kammer führten die Debatte. Kurz zusammengefasst ging es in der Debatte vor allem um die Ursachen von sozio-ökonomischen Rückständen.

Bei den Wahlen von 2002 spielte der Aufstieg Pim Fortuyns eine Rolle. Auch dadurch wurde Integration eines der zentralen Themen.

Die „Strategische Vereinbarung“ von 2002 geht von der These aus, dass Integration wechselseitige Anpassung unterstellt, d.h. Integration unter Beibehaltung von Vielfalt. Ein verpflichtendes Eingliederungsprogramm für Neuzuwanderer wurde angeboten und für sozialhilfeabhängige Altschwabinger angekündigt, außerdem eine Erhöhung der Alters- und Einkommensanforderungen für die Familienbildung [Es wurde also ein notwendiges Mindesteinkommen und Mindestalter für Ehegattenzuzug formuliert].

In der Berichterstattung „Integrationspolitik Minderheiten“ der Regierung (2003) wurde festgestellt, dass eine Intensivierung in verschiedenen Politikbereichen nötig sei, um den Abstand zwischen Autochthonen und Allochthonen zu überbrücken. Allochthone und Autochthone müssten Anreize erhalten, um die Integration selbst in die Hand zu nehmen. Schlüsselbegriffe sind dabei „geteilte Bürgerschaft“ und „Mitmachen“.

Eine Reform des Eingliederungssystems wurde eingebracht (mit einem Gesetz von 2004). Die Einbürgerung soll an härtere Bedingungen geknüpft und mit einem Einbürgerungstest verbunden werden. Der Vorschlag sieht vor, dass die Reform Finanzmittel einsparen soll.

## Schlussfolgerungen

- Die Kommission stellt fest, dass die Integration vieler Allochthone ganz oder teilweise erfolgreich war und dass dies eine Leistung von Format ist, sowohl von den betreffenden Allochthonen als auch von der Aufnahmegesellschaft.
- Die Kommission benutzt folgende Definition von Integration: Eine Person oder eine Gruppe ist in die niederländische Gesellschaft integriert, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind: gleiche rechtliche Stellung, gleichwertige Teilnahme im sozio-ökonomischen Bereich, Kenntnis der niederländischen Sprache und Respektierung üblicher Werte, Normen und Verhaltensmuster. Integration ist ein zweiseitiger Prozess: Einerseits wird von Neuzuwanderern erwartet, dass sie bereit sind sich zu integrieren, andererseits muss die niederländische Gesellschaft Integration möglich machen.

### Erläuterung:

Sprachkenntnisse müssen so beschaffen sein, dass eine Partizipation in der Gesellschaft möglich ist.

Die Werte und Normen, wie sie im Gesetz verankert sind, werden von jedem eingehalten. Im öffentlichen Bereich muss das Gesetz ohne Abstriche respektiert werden. Im Privatbereich gibt es Spielraum für Differenzierungen und eigene Interpretationen, solange sie nicht dem Gesetz widersprechen.

Außer den Werten und Normen, die im Gesetz verankert sind, gibt es auch ungeschriebene Regeln, die das Funktionieren im Alltag leichter machen und darum für Neuzuwanderer von Bedeutung sind, um sich daran zu orientieren.

- Die Kommission stellt fest, dass die Politik gegenüber Gastarbeitern auf die Befristung des Verbleibs ausgerichtet war. Die Befristung als Ziel wurde aber in Arbeitsverträgen nicht umgesetzt. Es fehlte eine klare politische Entscheidung zugunsten der Förderung der Integration oder der Förderung der Rückkehr.

- Die Kommission stellt fest, dass seit den siebziger Jahren in Politiknotas wiederholt von der Wünschbarkeit einer restriktiven Zuwanderungspolitik im Dienste einer erfolgreichen Integration gesprochen wird. In der Praxis nimmt die Anzahl der Zuwanderer beständig zu. Zugleich ist die Zahl der ins Herkunftsland zurückgekehrten Migranten durch das Fehlen einer Basis für eine gezielte Rückkehrpolitik beschränkt geblieben.
- Die Kommission stellt fest, dass es seit Beginn der siebziger Jahre Signale für Probleme im Zusammenhang mit der veränderten Zusammensetzung der Stadtviertel gab. In dieser Zeit wollte die Regierungspolitik vor allem Unkenntnis und Vorurteile bei der autochthonen Bevölkerung bekämpfen. Es blieb in den siebziger und achtziger Jahren der Privatinitiative überlassen, auch Migranten Kenntnisse über und Verständnis für die niederländische Gesellschaft zu vermitteln, bis dazu in den neunziger Jahren eine Politik entwickelt wurde, insbesondere durch gesellschaftliche Orientierungskurse im Rahmen der Eingliederungskurse.
- Die Koordination der Minderheitenpolitik wurde während dieser Perioden unterschiedlich akzentuiert. In den siebziger Jahren war die Minderheitenpolitik beim Ministerium für Kultur, Erholung und Gesellschaftliche Arbeit untergebracht, später bei Volksgesundheit, Sozialwesen und Kultur und ab den achtziger Jahren beim Innenministerium. In der Praxis reichte die Zusammenarbeit zwischen den Abteilungen nicht aus. Die Kommission stellt fest, dass die Ergebnisse der Koordination nur teilweise erfolgreich und insgesamt nicht überzeugend waren.
- In den achtziger Jahren wurde eine Minderheitenpolitik mit folgenden Zielsetzungen formuliert: Bedingungen für Emanzipation und Partizipation schaffen, Vermindern des sozio-ökonomischen Rückstandes, Vorbeugung und Bekämpfung von Diskriminierung und Verbesserung der rechtlichen Stellung. In Übereinstimmung mit dem WRR stellt die Kommission fest, dass diese Ziele in dieser Periode nur unzureichend realisiert wurden. Es gibt eine Diskrepanz zwischen Zielsetzung und Durchführung.
- Die Kommission stellt fest, dass es in verschiedenen Bereichen (Wohnen, Arbeiten, Bildung und Emanzipation) Ergebnisse zu verbuchen gibt. Die ursächliche Verbindung zur allgemeinen Integrationspolitik lässt sich kaum nachweisen, außer bei der Verbesserung der rechtlichen Stellung von Allochthonen.
- Obwohl man die prozentuale Repräsentation von Allochthonen in wichtigen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens wie Arbeitsmarkt und Bildungswesen mit Hilfe sozio-ökonomischer Faktoren erklären kann, stellt die Kommission dennoch fest, dass Diskriminierung im öffentlichen Leben leider existiert. So fühlen sich Allochthone zwar integriert, aber nicht akzeptiert.

## **Empfehlungen**

Die Kommission empfiehlt:

- Die Bekämpfung von Diskriminierung und Vorurteilen wird sowohl von Autochthonen als auch von Allochthonen aktiv in die Hand genommen. Die Niederlande haben keinen Grund zur Selbstzufriedenheit auf diesem Gebiet.
- Die Bedingungen für eine erfolgreiche Integration werden erfüllt. Dazu gehören:
  - Sprachkenntnisse, die eine Partizipation in der Gesellschaft ermöglichen;
  - jeder befolgt Werte und Normen, wie sie im Gesetz verankert sind;
  - im Privatbereich gibt es Spielraum für Differenzierungen und eigene Interpretation im Rahmen des Gesetzes;
  - Neuzuwanderer werden auf ungeschriebene Regeln, die das Funktionieren des Zusammenlebens erleichtern, aufmerksam gemacht;
  - von Neuzuwanderern kann man Bereitschaft zur Integration erwarten, und die niederländische Gesellschaft muss Integration möglich machen.
- Angesichts der großen Bedeutung der Integration und des mäßigen Erfolgs der ministeriumsübergreifenden Koordinierung bis zum heutigen Tag, rät die Kommission dem Kabinett, eine Arbeitsgruppe Integrationspolitik einzurichten, und dem Parlament, einen Ausschuss für Inte-

grationspolitik ins Leben zu rufen. Ausgangspunkt für diese Empfehlung ist die Feststellung, dass Fortschritte in den Kernbereichen Arbeit, Wohnen, Bildung, Emanzipation und Qualität des Wohnumfeldes für Integration ausschlaggebend sind.

- Integrationspolitik muss auf einer realistischen Einschätzung des andauernden Charakters internationaler Migrationsströme beruhen.<sup>1</sup>
- Um wechselseitige Unverbindlichkeit zu durchbrechen, muss die Integrationspolitik bindend und verbindend sein.

## Eingliederung

### Zusammenfassung

Schon Ende der siebziger Jahre hatte der **WRR** aufgezeigt, dass Partizipation nur möglich ist, wenn Migranten die niederländische Sprache beherrschen und über die niederländische Gesellschaft informiert sind (vgl. zum Zustandekommen der heutigen **Eingliederungspolitik** für Neuzuwanderer und Altzuwanderer Kapitel 3 des Gesamtberichts der Kommission). Darum schlug der WRR vor, Orientierungskurse für Neuzuwanderer und für seit längerer Zeit Niedergelassene anzubieten. Das Kabinett führte daraufhin den Begriff „Bürgerschaft“ ein, mit Rechten und Pflichten, übernahm aber nicht den Vorschlag, Orientierungskurse anzubieten.

1989 kam noch einmal derselbe Ratschlag vom WRR, und danach wurde die Notwendigkeit einer besseren Aufnahme von Migranten eingesehen, allerdings in bescheidenem Umfang. Die dafür bereitgestellten Mittel waren beschränkt, und das Kabinett befürwortete keine Verpflichtung. Die Regierung war allerdings inzwischen sehr wohl so weit, die Anzahl der Gemeinden zu erhöhen, die sich auf experimenteller Basis mit Finanzmitteln des Ministeriums für Sozialwesen, Gesundheit und Kultur (WVC) um eine Aufnahme kümmerten. In den Augen des Kabinetts blieb es jedoch eine vor allem kommunale Verantwortlichkeit. Das Parlament forderte daraufhin strukturelle Auffangmaßnahmen in viel mehr Gemeinden. 1996 begann dann die landesweite Eingliederungspolitik, zu der Zeit noch allein ausgerichtet auf Neuzuwanderer. Nur für sozialhilfeabhängige Neuzuwanderer war eine Sanktionsmöglichkeit vorgesehen. Ende 1998 wurde die Eingliederung gesetzlich geregelt. Im Gesetz wurde eine Sanktionsmöglichkeit aufgenommen, die aber in der Praxis fast nie angewendet wird.

Für Altzuwanderer gibt es seit mehr als 15 Jahren Wartelisten für **Niederländisch als Zweitsprache (NT2)**. 1991 hatten Mitglieder des Parlaments eine Erhöhung der Finanzmittel für das Bildungswesen gefordert, um diese Wartelisten abzarbeiten. Das Kabinett setzte mehr Mittel ein, aber auch 1995 gab es noch Engpässe. Im Jahr 2000 führten sie dazu, die „Taskforce Eingliederung“ [Taskforce Inburgering] einzurichten.

### Schlussfolgerungen

- Die Kommission kommt zu der Schlussfolgerung, dass die Notwendigkeit des Niederländisch-Lernens lange Zeit verkannt wurde, und dass die Regierung nicht rechtzeitig auf Ratschläge eingegangen ist, Eingliederung (für Neuzuwanderer und Altzuwanderer) mit konkreten Inhalten zu füllen. Bei der Regierungsbildung von 1994 wurden zwar erste Schritte getan, diese waren jedoch nicht ausreichend. Die Kommission stellt damit fest, dass Kabinett und Parlament die Notwendigkeit der Eingliederung unterschätzt haben. Die Kommission ist der Meinung, dass dringend eine Lösung zur Eingliederung junger, niedrig qualifizierter Antillianer gefunden werden muss.
- Die „Taskforce Eingliederung“ hat Ende 2002 acht Empfehlungen ausgesprochen. Das Kabinett hat davon nur eine aufgenommen (Marktverfahren für den Sprachunterricht für Neuzuwanderer). Die Kommission stellt fest, dass die Regierung andere Empfehlungen nicht übernommen hat, unter anderem die Bündelung von Finanzmitteln, die Sondierung der Möglichkeiten zur Qualitätsverbesserung, Inspektion und Benchmarking, und die kritische Analyse des Bedarfs an Informationen auf Reichsebene.

<sup>1</sup> Am 19.12.2003 wurden die Beratungen einstimmig abgeschlossen. Am 23. Dezember beantragte das Mitglied Varela die Wiederaufnahme. Am 27. Dezember machte das Mitglied Varela die folgende Anmerkung: „Eine restriktive Zuwanderungspolitik auf dem Gebiet der Familienbildung ist notwendig, um Integration in den Niederlanden zu fördern.“

- Diverse Evaluationen des Eingliederungsgesetzes (Wet Inburgering Nieuwkomers – WIN) und die Befunde der „Taskforce Eingliederung“ zeigen, dass der Nutzeffekt der Eingliederungskurse niedrig ist. Es gibt zu wenig maßgeschneiderte Kurse, und die Anzahl der Neuzuwanderer, die ihre Kenntnisse innerhalb des 600 Stunden-Kurses um ein Niveau erhöhen können, ist gering. In den von der Kommission geführten Gesprächen stellte sich heraus, dass auch eine andere Organisation des Eingliederungsprogramms für eine große Anzahl von Neuzuwanderern nicht zum gewünschten Niveau führen würde. Das gewünschte Niveau kann von Person zu Person unterschiedlich sein.
- Das heutige Kabinett hat eine Anzahl von Vorschlägen zur Reform des WIN vorgebracht. Die Kommission stellt fest, dass diese Vorschläge, insbesondere was die Führungsrolle der Gemeinden betrifft, aber auch was die Konsequenzen der angekündigten Einsparungen angeht, noch nicht derart genau ausgearbeitet sind, dass ihre praktische Anwendbarkeit beurteilt werden könnte.

## Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt:

- Das Eingliederungsgesetz (WIN) wird angepasst, um die konstatierten schwierigen Probleme zu lösen. In der Gesetzgebung wird auf die Rechte eingegangen, die an eine vollendete Eingliederung anknüpfen. Außerdem werden die Pflichten des Eingewöhnenden und der Behörden/ der Anbieter klar umschrieben. Die Kommission plädiert für ein realistisches Erwartungsmuster in Bezug auf die Erreichung bestimmter Endniveaus. Zu einer effektiven Ausfüllung der Eingliederungskurse gehören gesellschaftliche Partizipation und duale Programme.
- Die Empfehlungen der „Taskforce Eingliederung“ bezüglich der Bündelung von Finanzmitteln, der Sondierung der Möglichkeiten zur Qualitätsverbesserung, zur Inspektion und zum Benchmarking, und der kritischen Analyse des Bedarfs an Informationen auf Reichsebene, werden übernommen.

## Arbeit und Einkommen

### Zusammenfassung

Zusammenfassend kann über die sechziger Jahre gesagt werden, dass dies eine Periode des ökonomischen Aufbaus, der Expansion und Vollbeschäftigung war, abgesehen von einer kurzen Unterbrechung von 1966 bis 1967. Die Nachfrage nach niedrig qualifizierter Arbeit war hoch und wurde zu einem bedeutsamen Teil durch Zuwanderung befriedigt.

Zuwanderer hatten keine Schwierigkeiten, Arbeit zu finden. Die meisten Migranten kamen auch zum Arbeiten in die Niederlande. Davon ausgenommen waren Antillianer, die oft zum Studieren in unser Land kommen, und Molukker und andere Zuwanderer aus den **Kolonien**, die wegen der politischen Umstände oder wegen bestehender Verbindungen zu den Niederlanden kamen.

In den siebziger Jahren erwachte bei der Regierung ein Bewusstsein für die Problematik der Gastarbeit. Zu Beginn der siebziger Jahre gab es eine erste Regierungserklärung über Gastarbeiter. Trotz der stets strenger werdenden Politik gab es wenig effektive Zuwanderungsbeschränkungen. Die Anzahl der Zuwanderer stieg weiter an. 1979 wies ein **WRR**-Bericht auf die Tatsache hin, dass die Gastarbeiter nicht mehr befristet in den Niederlanden waren, so dass eine Minderheitenpolitik eingeführt werden sollte, um Rückstände, Kultur- und Identitätsprobleme, Probleme bei **Autochthonen** und Diskriminierung zu bekämpfen.

Die erste Hälfte der achtziger Jahre war durch Massenentlassungen und hohe Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig hohem Zustrom von Familienmigranten gekennzeichnet. Die Arbeitslosigkeit bei Minderheiten wurde drei- bis fünffach höher als bei Autochthonen.

Die erste Minderheitenpolitik wurde formuliert. Um die Arbeitslosigkeit zu verringern, entwickelte die Regierung den **EMO-Plan** und den **1000-Jobs-Plan** (siehe auch **Arbeitsmarktpolitik**) für Molukker. Ende der achtziger Jahre kam der WRR zur Schlussfolgerung, dass Migranten nicht nur weiterhin in den Niederlanden bleiben, sondern dass sie auch weiterhin kommen würden. Die Niederlande seien ein Einwanderungsland. Der WRR plädierte für die Einführung eines

Gesetzes zur Förderung der Arbeitsmarktchancen und zur **Contract Compliance**. Die Regierung befürwortete ein Gesetz zur Förderung der Arbeitsmarktchancen, sah aber keinen Nutzen in Contract Compliance.

In den achtziger Jahren wurden „in bestimmten Bereichen der Minderheitenpolitik, wie etwa der sozialen Sicherheit und der rechtlichen Stellung, die Ziele der Minderheitennota erreicht. Im Bereich der Verbesserung der gesellschaftlichen Stellung – also der Rückstands- oder Integrationspolitik – war es schwieriger, Fortschritte zu erzielen. Eine Diskussion um Diagnose und Heilmittel entstand, die von Einzelpersonen und Institutionen geführt wurde, sowohl auf Anforderung der Regierung als auch ohne. Ein wichtiger Streitpunkt war die Frage, inwiefern die staatliche Politik eher auf die Angebots- oder auf die Nachfrageseite zielen sollte. Insbesondere ging es um die Frage, ob auch positive Maßnahmen eingeführt werden müssten.“ (Vermeulen und Penninx 1994:9).

Im Rückblick auf die achtziger Jahre schrieb die „Befristete Wissenschaftliche Kommission Minderheitenpolitik“ (TWCM) 1995: „All diese Maßnahmen haben nicht verhindern können, dass Diskriminierung immer noch vorkommt und dass rassistische Vorfälle in letzter Zeit zugenommen haben. Die Schlussfolgerung kann nur sein, dass bewusste Maßnahmen nur notwendige, aber keine hinreichenden Bedingungen für die Ausrottung von Diskriminierung sind“ (S. 22).

Weiterhin wurde festgestellt, dass der Anteil der Minderheiten bei Behörden wuchs, dass der Effekt aber beschränkt war, weil die freien Märkte nicht mitmachten. Nach dem Bericht des TWCM nahm in diesem Zeitabschnitt die Teilnahme der Minderheiten an Schul- und Arbeitsmarktprogrammen zu, aber es konnte in keinem einzigen Fall von einer proportionalen Teilnahme von Minderheiten die Rede sein (S. 16). Die anfängliche Diagnose des Arbeitsmarktproblems in der Minderheitennota hat sich daher als einseitig, und die Maßnahmen haben sich als zu beschränkt herausgestellt. In der Zwischenzeit erbrachten Studien immer mehr Hinweise, dass die Erklärung für die überproportionale Arbeitslosigkeit der Zuwanderer zu einem beachtlichen Teil in – vor allem indirekter – Diskriminierung bei der Anwerbung und Einstellung durch Arbeitgeber und in der Überrepräsentierung bei (Massen-)Entlassungen gesucht werden musste. Zu Beginn der neunziger Jahre blieb die Arbeitslosigkeit hoch, insbesondere unter Jugendlichen. Es wurde immer deutlicher, dass eine Politik zur Aktivierung von Minderheiten notwendig war. Als Alternative zur **Contract Compliance** und zu einem „Gesetz zur Förderung der Arbeitsteilnahme“ legte die Stiftung für Arbeit einen 60 000-Jobs-Plan vor, der Mitte der neunziger Jahre durch eine zweite Übereinkunft (tweede accord) ersetzt wurde. 1992 wurde eine gesellschaftliche Debatte über die Minderheitenpolitik geführt. 1993 legten die Oppositionsparteien (VVD, die konservativ-liberale Partei mit Unterstützung von Grünlinks) einen Gesetzentwurf vor; zum 1. Juni 1994 wurde das **Gesetz zur Förderung der proportionalen Arbeitsteilnahme (WBEEA)** eingeführt, das später durch das **Gesetz zur Stimulierung der Arbeitsteilnahme (Wet Samen)** ersetzt wurde. Im gleichen Zeitraum begannen gesonderte Projekte für Antillianer und Arubaner.

Seit der zweiten Hälfte der neunziger Jahre sank die Arbeitslosigkeit unter **nicht-westlichen Allochthonen** von 22 Prozent (1996) auf 11 Prozent (2000). Auch bei Autochthonen und westlichen Allochthonen sank die Arbeitslosigkeit auf die Hälfte. Unter nicht-westlichen Allochthonen war der Rückgang bei Türken besonders stark von 24 Prozent 1996 auf 9 Prozent 2000, ebenso wie bei Marokkanern, bei denen ein Rückgang von 28 auf 13 Prozent zu verzeichnen war. Auch für Antillianer und Arubaner wurde ein starker Rückgang von 21 auf 8 Prozent festgestellt. Bei Surinamern war der Rückgang nicht ganz so stark, allerdings war ihre Arbeitslosenquote 1996 mit 16 Prozent schon relativ niedrig und lag auch im Jahr 2000 noch unter dem Durchschnitt der nicht-westlichen Allochthonen (CBS 2003:138). Es ist nicht klar, ob diese Rückgänge allein durch die ökonomisch günstige Periode zu erklären sind, oder ob sie auch mit durch die Maßnahmen der Minister van Boxtel für Große-Städte- und Integrationspolitik und Vermeend für Sozialpolitik und Arbeitsmöglichkeiten verursacht worden sind.

Seit 1998, als van Boxtel zum Minister speziell für Integrationspolitik (in Kombination mit Große-Städte-Politik) berufen wurde, wurden verschiedene Projekte für Minderheiten begonnen, wie etwa das SPAG-Projekt für Türken und Marokkaner 1998, der Ersatz des **WBEEA** durch das **Wet Samen** 1998, und im Jahr 2000 die MKB-Vereinbarung, die Rahmenvereinbarung „Große Unternehmen“ und die .KOM-Projekte. Weiter wurden die SPAG-Projekte verlängert, 2001 ein drittes STAR-Abkommen getroffen und das **Wet Samen** 2002 verlängert.

2001 war die Arbeitslosigkeit nicht-westlicher **Allochthoner** im Vergleich zu 2000 weiter gesunken, aber im Jahr 2002 wieder gestiegen, während die Arbeitslosigkeit unter Autochthonen in diesem Zeitraum bei 3 Prozent blieb. Die Zukunft wird lehren, ob die Allochthonen den Aufholerfolg der vergangenen Jahre werden halten können.

## Schlussfolgerungen

- Aus Sicht der Kommission hat die Reichsebene in den siebziger und achtziger Jahren die Spannung zwischen einem nationalstaatlichen Versorgungsstaat und internationaler Migration zu lange unterschätzt und dadurch eine unzureichende Politik zur Arbeitsmarktpartizipation durchgeführt. Inaktivität unter Migranten hat zu einem negativen Bild in der Öffentlichkeit und zu Stigmatisierung geführt.
- Die Kommission stellt fest, dass über lange Zeit keine ausreichenden und zuverlässigen Informationen verfügbar waren, um Probleme zu erkennen und gezielt politisch darauf zu reagieren. Zahlen sind notwendig, um ein Verständnis für Integration zu gewinnen, dürfen aber nicht zur Stigmatisierung von Menschen missbraucht werden.
- Bezüglich der Politikinstrumente stellt die Kommission fest, dass – wenn auch die Konsequenzen des Gedankens der Befristung, der sich als ungerechtfertigt herausgestellt hat, seit Ende der siebziger Jahre deutlich sind – seit Ende der achtziger Jahre Maßnahmen zum Zurückdrängen der Arbeitslosigkeit von Allochthonen getroffen wurden. Die Kommission ist sich bewusst, dass Politik oft eine Reaktion auf eine Entwicklung darstellt und dadurch einige Zeit vergeht, bevor die Feststellung eines Politikbedarfs auch zu einer tatsächlichen Implementierung einer Politik führt.
- Ende der achtziger Jahre rät der **WRR** von Neuem, dass man alles daran setzen müsse, um die Partizipation von Minderheiten zu erreichen. Der WRR empfiehlt unter anderem ein Gesetz zur Förderung der Arbeitsteilnahme und zur **Contract Compliance**. Die Regierung befürwortet ein Gesetz zur Förderung der Arbeitsteilnahme aber setzt den Beschluss darüber aus, um zunächst die Ergebnisse weiterer Experten- und Betroffenenanhörungen abzuwarten. Damit bewies die Regierung nach Ansicht der Kommission eine unzureichende Einsicht in die eigene Verantwortung.
- Mitte der 90er Jahre wurde das **WBEAA** eingeführt, gefolgt durch das befristete Wet Samen, das in Kürze ausläuft. Ende der neunziger Jahre, und vor allem ab 2000, wurden durch die zentralstaatlichen Behörden und durch Arbeitgeberorganisationen substanzielle Arbeitsbeschaffungsprojekte organisiert. Die Kommission stellt fest, dass diverse Projekte (SPAG-Projekte, MKB-Vereinbarung, Vereinbarung mit großen Unternehmen und .KOM-Projekt) einigermaßen erfolgreich sind, wenn auch nicht mit Sicherheit gesagt werden kann, ob der Rückgang der Arbeitslosigkeit auf die getroffenen Maßnahmen zurückzuführen ist oder ob er allein durch die Hochkonjunktur bedingt ist. Übrigens sind oder werden diese Projekte in Kürze beendet.
- Die Kommission stellt fest, dass die Zielsetzung der Arbeitsbehörden zur proportionalen Teilnahme nicht erreicht wurde. Dabei spielt eine Kombination aus interner Reorganisation und der Verkrustung des Arbeitsmarktes eine Rolle.
- Bei subventionierter Arbeit ist der Anteil von Allochthonen relativ hoch. Für sie ist diese Arbeit ein wichtiges Instrument, um den Abstand zum Arbeitsmarkt zu verringern. Einem Teil von ihnen ermöglicht dieses Mittel den Übergang zu regulärer Beschäftigung. Die Kommission stellt fest, dass Einsparungen bei diesen Maßnahmen daher vor allem diese Gruppen treffen werden.
- Die Kommission stellt fest, dass die Vorteile von Gastarbeit anfänglich vor allem Arbeitgebern zugute kamen. In Übereinstimmung mit dem WRR und dem **Zentralen Planungsbüro (CPB)** ist die Kommission der Meinung, dass derzeit – durch eine Kombination aus unzureichender Integration und Folgemigration – die ökonomischen Erträge der Zuwanderung für die Gesellschaft völlig vernachlässigbar sind.

## Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt:

- Das negative Bild in der Öffentlichkeit wird vor allem dadurch bekämpft, dass die sozio-ökonomische Stellung und Arbeitsmarktpartizipation verbessert wird. Außerdem sollen erfolgreiche Allochthone als Vorbilder vorgestellt und bekannt gemacht werden, um einem negativen Bild in der Öffentlichkeit und einer Stigmatisierung vorzubeugen. Diskriminierung wird aktiv verfolgt.

- Künftige Arbeitsmigration wird vorbeugend so gestaltet, dass keine Unterschiede zwischen den Arbeitsbedingungen [einheimischer und zugewanderter] Arbeitnehmer entstehen, und damit die Arbeitgeber keine Lasten auf die Gesellschaft abwälzen können, die die Basis für den Sozialstaat angreifen könnten.
- Solange es keine proportionale Arbeitspartizipation von Allochthonen gibt, muss dies notwendigerweise registriert werden, müssen Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern stimuliert und durch den Staat aktiv unterstützt und initiiert werden. Auch die Arbeitsmarktpolitik braucht messbare Zielsetzungen nach Zeit und Zahlen. Die öffentliche Hand soll als Arbeitgeber eine Vorbildfunktion erfüllen.

## Bildungswesen

### Zusammenfassung

#### Bildungsstand

Das Ausbildungsniveau ethnischer Minderheiten ist in den vergangenen 15 Jahren deutlich gestiegen. Der Anstieg ist bei türkischen und marokkanischen Jugendlichen und jungen Erwachsenen (zwischen 15 und 25 Jahren) am stärksten. Allerdings ist der Anteil ohne Schulabschluss im Vergleich zur niederländischen Bevölkerung in der türkischen und mehr noch in der marokkanischen Bevölkerung noch hoch. Die Frauen in den ethnischen Minderheiten sind immer noch niedriger qualifiziert als die Männer, auch wenn sie ihren Bildungsrückstand gegenüber den Männern aufzuholen scheinen. Der Ausbildungsstand der Zwischengeneration der Türken und Marokkaner ist niedriger. Auch der Ausbildungsstand der türkischen und marokkanischen Heiratsmigranten ist niedrig. Personen, die ihre gesamte Bildungskarriere im Herkunftsland durchlaufen haben, haben im Durchschnitt einen viel niedrigeren Ausbildungsstand als diejenigen, die ausschließlich in den Niederlanden zur Schule gegangen sind.

Türken und Marokkaner haben mehr Schwierigkeiten mit dem Niederländischen und kommunizieren weniger in Niederländisch als Surinamer und Antillianer. Türkische und marokkanische Mütter von Schulkindern haben mehr Schwierigkeiten mit dem Niederländischen als die Väter. Marokkanische und türkische Heiratsmigranten haben große Schwierigkeiten mit dem Lesen und Sprechen, und gebrauchen die Sprache nur relativ wenig.

Türkische und marokkanische Schüler haben in der zweiten Klasse der Grundschule noch beachtliche Rückstände, aber in der achten Klasse scheint sich ein Teil dieser Rückstände verringert zu haben. Im Vergleich zur autochthonen Referenzgruppe ist der Lerngewinn türkischer und marokkanischer Schüler während ihrer Schullaufbahn größer. Bei den Marokkanern hat sich der Anteil der **havo/vwo-Absolventen** (siehe auch **Schulsystem**) mehr als verdoppelt. Surinamer sind inzwischen fast auf **autochthonem** Niveau. Wie auch im Grundschulunterricht fällt die relativ schwache Stellung der Antillianer auf.

Studien zeigen, dass die soziale Herkunft und das soziale Milieu der Kinder starken Einfluss auf ihren Schulerfolg haben. Die weniger gute Beherrschung des Niederländischen und die ausländische Herkunft stellen sich als Nebenfaktor heraus. Die ausländische Herkunft ist nicht der wichtigste Faktor für den Bildungsrückstand vieler allochthoner Kinder, wohl aber ist ihr sozio-ökonomischer Hintergrund ausschlaggebend, wie er sich im Ausbildungsniveau der Eltern widerspiegelt.

#### Die siebziger Jahre

Die ersten Projekte zur Bekämpfung von Schulbildungsrückständen richteten sich hauptsächlich an autochthone Arbeiterkinder. In der **Nota** „Ausländische Arbeitnehmer“ wurde erstmals auch über Unterricht für Kinder ausländischer Arbeitnehmer gesprochen. In der ministeriellen Stellungnahme zur Nota „Ausländische Arbeitnehmer“ von 1974 wurde eine Reihe von Ausgangspunkten für den Unterricht für Kinder ausländischer Arbeitnehmer formuliert, die auch im Politikplan für Kinder aus Gruppen in einer Rückstandsposition wieder auftauchten. Auffallend ist, dass hier trotz des Glaubens an die Befristung des Aufenthalts ausländischer Arbeitnehmer zwischen Kindern unterschieden wird, die voraussichtlich kurz und die voraussichtlich länger bleiben. Für letztere müsse der Schwerpunkt auf einer Integration in das niederländische **Schulsystem** liegen.

Die zweite Hälfte der siebziger Jahre war vor allem durch Ad-hoc-Maßnahmen gekennzeichnet. Der starke Zuwachs von Kindern ausländischer Arbeitnehmer im **Grundschulunterricht** [Klasse 1 bis 8] zwang das Ministerium für Bildung und Wissenschaft zu Maßnahmen, um die wachsende Zahl anderssprachiger Schüler ins Schulsystem aufzunehmen. Ende der siebziger Jahre war die Situation durch große Unterschiede zwischen verschiedenen Regionen und Schulen gekennzeichnet sowie durch eine suchende Politik und ein suchendes Schulwesen. Traditionelle Lernziele wurden nach unten angepasst, Zusatzmittel wurden zur Klassenverkleinerung eingesetzt, und die Lehrkräfte waren oft nicht über die Rückstandssituation ihrer Schüler informiert.

#### Die achtziger Jahre

1981 brachte das Ministerium für Bildung und Wissenschaft den Maßnahmenplan für Bildung der kulturellen Minderheiten heraus, wodurch das Ministerium als eines der ersten die im **WRR**-Bericht beschriebene Wende von befristetem zu dauerhaftem Verbleib in konkrete Politik übersetzte.

Weil die Politik für kulturelle Minderheiten weitgehend unabhängig von der Politik für autochthone Kinder war und an einem Gesetz zum Grundschulunterricht gearbeitet wurde, entstand ein Bedarf, die bis dahin unabhängigen Politikbereiche zu integrieren. 1982 wurde der erste **Bildungsprioritätenplan (OVB-Plan)** herausgegeben. Die wichtigsten Kennzeichen dieser Politik sind eine Gewichtungsregelung und eine unterschiedliche Herangehensweise je nach Gebiet. Die Operationalisierung dieses Planes wurde ein mühsamer Prozess. Die beiden Kammern des Parlaments konnten sich nur mit Mühe einigen, und 1989 beschloss das Ministerium für Sozialwesen, Gesundheit und Kultur (WVC), seinen Anteil an den OVB-Geldern zurückzunehmen.

Dezentralisierungstendenzen und soziale Erneuerungen beeinflussten auch das Bildungswesen. Dezentralisierung ist ein mühsamer Prozess, weil nach Artikel 23 des Grundgesetzes die Verantwortung für das Bildungswesen bei der zentralstaatlichen Ebene liegt und daher Interessenkonflikte erwartet wurden, und weil die lokalen Behörden auch Schulträger für die öffentlichen Schulen sind.

#### Die neunziger Jahre

1992 brachte die Kommission Van Kemenade ihren Bericht heraus, aus dem hervorgeht, dass die Maßnahmen zur Verminderung des Rückstandes allochthoner Schüler nur unzureichende Resultate erbracht hatten. Die Kommission plädierte für eine dreigleisige Politik, weil die Bildungsrückstände nicht Folge des spezifischen ethnischen Hintergrundes seien, sondern sozio-ökonomische Hintergründe hätten.

Die Verwaltungserneuerung wurde in den „Scheveniger Beratungen“ weiter ausgearbeitet, und die Dezentralisierungsaufgabe von Neuem in Angriff genommen. Das Gesetz „Zusammenarbeit und soziale Erneuerung“ (1993) gab den Gemeinden die Möglichkeit, Reichsmittel für soziale Erneuerung und für Bildungsprioritäten in einem einzigen lokalen Fonds zusammenzufassen. In einigen Gebieten wurden daraufhin die Bildungsprioritätengebiete durch andere Strukturen ersetzt. Diese Entwicklungen führten zu der Notwendigkeit, sich wieder näher mit den Regelungen für diese Bildungsprioritätengebiete zu befassen. Außerdem wurde über einen landesweiten Rahmenplan nachgedacht. Im Vorgriff auf diesen Plan und teilweise bezugnehmend auf den Bericht der Kommission Van Kemenade hatten die Minister des Bildungs- und des Sozialministerium 1992 eine Nota mit dem Titel „Den **OVB**-Faden wiederaufnehmen“ formuliert. Damit begann die Wiederaufnahme der Zusammenarbeit. In dieser **Nota** wurde auch aufgezeigt, dass die Bildungsreformen bisher nicht dazu geführt hatten, dass die Leistungsunterschiede zwischen Schülern aus unterschiedlichen sozio-ökonomischen Gruppen verringert wurden.

In der Bildungsprioritätenpolitik sind keine messbaren, konkreten Ziele zu finden, was die Evaluation dieser Politik erschwert. Die Zusatzmittel aus der Gewichtungsregelung wurden vor allem für Klassenverkleinerungen eingesetzt. Der je nach Gebiet unterschiedliche Ansatz kam nicht überall gleich überzeugend und gleich gut zustande, abhängig von der lokalen Verwaltung und den Umständen. Außerdem wird festgestellt, dass der OVB nicht zu einer Verringerung der Sprach- und Mathematikrückstände der Zielgruppenschüler geführt hat.

In den übergreifenden Notas zu Minderheitenpolitik wie der Konturennota von 1994 und der Nota „Chancen erhalten, Chancen ergreifen“ wurde neben anderen Maßnahmen auch Aufmerksamkeit für die heranwachsende Jugend aus ethnischen Minderheiten und eine durchgehende Schullaufbahn gefordert.



1998 wurde das Gesetz **Gemeindliche Bildungsrückstandspolitik (GOA)** verabschiedet, das die Dezentralisierung der Bildungsrückstandspolitik regelte. In einem landesweiten Rahmenplan gab die Reichsregierung die Ziele und Themen vor, die innerhalb von vier Jahren erreicht werden mussten. Innerhalb dieses Rahmens konnten die Gemeinden selbst Prioritäten setzen. In der Ausführung des GOA wurde eine starke Führungsrolle der Gemeinden erwartet.

### Die Jahre 2000 bis 2003

Aus dem WRR-Bericht von 2001, der Nota „Integration unter dem Blickwinkel von Einwanderung“ von 2001 und der gesellschaftlichen Entwicklung konnte abgeleitet werden, dass die Beherrschung der niederländischen Sprache erste Priorität verdiente. Außerdem wurde in der Nota „Integration unter dem Blickwinkel von Einwanderung“ angezeigt, dass die Integration eines geeigneten Lehrangebotes mit guter Betreuung im Stadtteil für eine Verbesserung notwendig seien.

Im Jahr 2000 wurde das „Bildungschancenprogramm“ formuliert, dass eine Qualitätsverbesserung für Schulen mit vielen Schülern aus Rückstandssituationen anstrebte. Sowohl eine schulspezifische Herangehensweise als auch breit angelegte Maßnahmen für alle Schulen mit vielen Schülern aus Rückstandssituationen waren Teil dieses Programms. Im Jahr 2000 trat auch die Maßnahme „Vor- und fröhschulische Erziehung“ in Kraft. Vor- und fröhschulische Erziehung gewann schnell an Priorität, und dafür wurden relativ viele Mittel ausgegeben.

Auch wenn aus verschiedenen (internationalen) Studien die Bedeutung vor- und fröhschulischer Einrichtungen hervorgeht, sind die Effekte von „Vor- und fröhschulische Erziehung (VVE)“ noch nicht ganz klar und scheinen im Verlauf der Grundschule langfristig abzuklingen. Auch das Konzept der Breiten Schule erhielt Ende der neunziger Jahre und zu Beginn des 21sten Jahrhunderts viel Aufmerksamkeit. Zunächst zielt die „Breite Schule“ auf Rückstandsbekämpfung ab. Im Laufe der Zeit nahm das Interesse an diesem Konzept zu und damit auch die Vielfalt verschiedener Formen von „Breiten Schulen“. Studien können noch keine deutlich positiven Effekte nachweisen. Die Verwaltungsaufgaben im Umfeld „breiter Schulen“ scheinen zu den kompliziertesten Problemen zu gehören. Außerdem scheinen allochthone Kinder und Kinder aus Ein-Eltern-Familien häufiger teilzunehmen als autochthone Kinder und Kinder aus Zwei-Eltern-Familien.

Nach der Durchführung des ersten landesweiten Rahmenplans des **GOA** liegt in vielen Gemeinden die Priorität auf vor- und fröhschulischen Einrichtungen und auf der Beherrschung der niederländischen Sprache. Weiter weisen erste Evaluationsstudien darauf hin, dass sich eigentlich wenig verändert hat. Vor allem große Städte und größere Gemeinden nutzen den Spielraum, um der Rückstandsbekämpfungspolitik ihren eigenen Stempel aufzudrücken. Die erste GOA-Periode wurde vor allem genutzt, um die Angelegenheiten finanziell und verfahrensmäßig zu ordnen, wodurch in einer beschränkten Zahl von Fällen auch inhaltliche Qualitätsverbesserungen entstanden sind. Darüber hinaus hat die Reichsregierung trotz der Dezentralisierung noch großen Einfluss: Das zweite landesweite Rahmenprogramm GOA 2002-2006 wird von vielen Gemeinden als stärker verpflichtend erfahren als das erste. Die Evaluation und die Verantwortung [gegenüber dem **Reich**] stellten sich als aufwändige Elemente der GOA-Politik heraus. Evaluation ist wegen der technischen Komplikationen und der Kosten für die Gemeinden aufwändig. Die Verantwortungsaufteilung scheint innerhalb des GOA noch nicht vollständig klar zu sein. Insbesondere ist nicht deutlich, was genau durch die Gemeinden und durch die Schulbehörden zu verantworten ist.

Der Großteil der Mittel im Rahmenprogramm zur Rückstandsbekämpfung wird für die Gewichtsregelung zugewiesen. Diese Mittel wurden in erster Linie zur Verkleinerung der Klassen eingesetzt. Neuere Studien bestätigen den Eindruck, dass die Mittel nicht mehr ausschließlich zur Klassenverkleinerung eingesetzt werden. Dies gilt insbesondere für Schulen mit einem hohen Anteil von Rückstandsschülern. Durch die Verschärfung der Gewichtsregelung ist die Situation der autochthonen Rückstandsschüler schwierig geworden. Der Umfang dieser Gruppe ist zwar zurückgegangen, aber die Rückstände sind größer geworden. Darüber hinaus stellten sich die Rückstände dieser Gruppe als schwierig zu beeinflussen heraus.

### Übergang vom Primär- zum Sekundarbereich

Im Allgemeinen nehmen die Empfehlungen, welche weiterführende Schule am Ende der achtjährigen Grundschule besucht werden soll, zu. Dies gilt vor allem für allochthone Schüler. Dies kann sowohl positive als auch negative Folgen haben. Einerseits schneiden diese Schüler auf dem höheren Sekundarniveau schlechter ab und brechen häufiger ab. Andererseits können diese Schüler das empfohlene Niveau oft schaffen und erreichen dadurch einen höheren Schulabschluss. Jüngere Studien zeigen, dass der Anteil der allochthonen Jugendlichen, die ein niedriges Schulabschluss-

niveau anstreben, kaum vom Anteil autochthoner Jugendlichen abweicht. Die Rolle der Gemeinden besteht hier vor allem in der Förderung der Zusammenarbeit zwischen dem Primär- und dem Sekundarbereich und der Förderung einer durchgehenden Schullaufbahn.

### Schulabbrecher (VSV)

Schulverweigerung liegt unter allochthonen Jugendlichen und jungen Erwachsenen auf einem höheren Niveau als bei gleichaltrigen Autochthonen. Auch wenn sich die Schulverweigerung von allochthonen Jugendlichen im Zeitraum 1998 bis 2002 erheblich verringert hat, ist sie noch relativ hoch. Als wichtigster Einflussfaktor für Schulverweigerung wird das Leistungsniveau genannt. In dieser Hinsicht unterscheiden sich autochthone Kinder nicht von allochthonen Kindern. Als weitere Faktoren werden das Aufwachsen in einer Ein-Eltern-Familie und in einer der vier großen Städte [Amsterdam, Rotterdam, Utrecht und Den Haag] genannt. Weil sich Schulverweigerer oft dem Blick der Schule entziehen, muss eine andere Einrichtung das Problem angehen. Nach dem Aktionsplan des Ministeriums für Bildung, Kultur und Wissenschaften (OCW) ist das die Gemeinde. Die Gemeinde kann ein breit angelegtes Betreuungsteam initiieren, in dem der Betreuungsmitarbeiter [Schulmitarbeiter, zuständig für Berufsorientierung sowie Intervention und Unterstützung bei Verhaltensproblemen], der Mitarbeiter der für die Schulpflicht zuständigen Behörde, der Sozialarbeiter der Schule, der Schularzt und die Justiz und/ oder die Polizei einbezogen sind. Auch für die Regionalen Melde- und Koordinationszentren [1994 zur Registrierung und Zurückführung von Schulabbrechern eingerichtet] ist eine koordinierende Rolle der Gemeinden wünschenswert.

Innerhalb der Gruppe der Schulabbrecher erfordern die so genannten Risikojugendlichen besondere Aufmerksamkeit, also Jugendliche, bei denen der Schulabbruch nur eines von vielen Problemen ist. Aus einer vom damaligen Innenminister Dales organisierten Konferenz und dem Bericht der Enquetekommission „Aufspürmethoden“ geht hervor, dass eine Beziehung zwischen Kriminalität und ethnischen Jugendlichen besteht. 1997 kam die CRIEM-Nota heraus, die Hintergrundinformationen über Kriminalitätsursachen bei ethnischen Jugendlichen erläutert und eine Reihe von Vorbeugungsmaßnahmen nennt. Bei einer Maßnahme geht es darum, beim Schulabbruch anzusetzen. Auf der Basis der Evaluation der CRIEM-Projekte wurde eine Vorbeugungspolitik für die Jahre 2001 bis 2004 beschlossen, bei der der Akzent auf Jugendlichen aus ethnischen Minderheiten liegt.

### Niederländisch als Zweitsprache (NT2)

Anfangs erhielten anderssprachige Schüler denselben Unterricht wie niederländische Schüler, eventuell ergänzt durch einige Zusatzstunden Niederländisch. Wegen des anhaltenden Zuzugs allochthoner Schüler und der Tatsache, dass Sprachprobleme auch nach längerem Verbleib nicht abnahmen, wurden in den achtziger Jahren spezielle Maßnahmen zur Verminderung der Sprachrückstände allochthoner Kinder eingeführt. Auch in den neunziger Jahren wurde der niederländischen Sprachbeherrschung als einem der Ziele des **GOA** viel Aufmerksamkeit geschenkt.

Aus Studien ging hervor, dass Gemeinden zwar Sprache für sehr wichtig hielten, aber nur selten lokale Sprachpolitiken geplant hatten. Auch zeigt sich kein signifikanter Zusammenhang zwischen dem Einsatz von NT2-Lehrkräften [Lehrkräften für Niederländisch als Zweitsprache] und dem Lernzuwachs bei der Sprachbeherrschung. Dies gilt auch für den Einsatz spezieller NT2-Methoden. In letzter Zeit wird eine veränderte Haltung gegenüber dem Einsatz von NT2-Methoden ergänzend zum regulären Unterricht deutlich. Es wird mehr Wert auf integrierte Methoden für den Niederländisch-Unterricht gelegt, bei denen sprachschwache Schüler besonders gefördert werden. Dieser Trend zu einer integrierten Herangehensweise ist auch in den Schulen zu sehen: weg von NT2 als einer Methode, um Sprachrückstände von Schülern aus ethnischen Minderheiten abzubauen, hin zu integriertem Unterricht (Unterricht für mehrsprachige Klassen) und zu „Unterricht nach Maß“.

### OET(C) und OALT

**Unterricht in der eigenen Sprache (und Kultur) (OET(C))** wurde zunächst entwickelt, um die Rückkehr von ausländischen Kindern abzufedern: Auf diese Art konnten sie besseren Kontakt mit Mitgliedern der eigenen ethnischen Gruppe halten. Auch nachdem der Befristungsgedanke an Bedeutung verloren hatte, wurde in den achtziger Jahren weiter OET(C) durchgeführt, weil es zum Selbstbewusstsein und der Selbstfindung der Schüler aus ethnischen Minderheiten beitragen sollte. Später in den achtziger Jahren kam die pädagogische Herangehensweise an die Entwicklung

von Selbstbewusstsein und Selbstfindung unter Beschuss. Der Schwerpunkt wurde nun immer mehr auf die Funktion des OET(C) zur Unterstützung des Sprachlernens gelegt, wenn auch die Emanzipationsfunktion neben der Unterstützungsfunktion beibehalten wurde. Nachdem aus verschiedenen wissenschaftlichen Richtungen die sprachunterstützende Funktion für das Niederländische nicht eindeutig nachgewiesen wurde, kam die Kommission Kemenade 1992 zu der Empfehlung, den Unterricht in der eigenen Sprache (von der Kommission „Unterricht in allochthonen lebenden Sprachen“ genannt) von der Unterrichtsrückstandspolitik zu entkoppeln. Eine Reihe von zentralen Elementen der Kommissionsempfehlung wurde übernommen, aber der Sprachunterricht nicht mit autonomen Zielsetzungen versehen. Die Politik übernahm sehr wohl die Begrifflichkeit der Kommission, aber der Unterricht in allochthonen lebenden Sprachen (OALT) wurde immer noch als wichtige Unterstützung für das Niederländisch-Lernen betrachtet. Im Gesetz **OALT** von 1998 wurde zwischen zwei Formen unterschieden: OALT zur Kulturerziehung, wobei das Lernen der Muttersprache und der Kontakt mit der eigenen Kultur eine zentrale Rolle spielen, und dem OALT zur Sprachunterstützung. Die zweite Form durfte im Gegensatz zur ersten Form innerhalb des regulären Unterrichts erteilt werden. Schließlich wurde durch das zweite Kabinett Balkenende ein Vorhaben des ersten Kabinetts übernommen, OALT zum 1.8.2004 abzuschaffen, weil Niederländisch-Lernen die zentrale Rolle spielen müsse.

### Interkultureller Unterricht (ICO)

Im Politikplan „Kulturelle Minderheiten im Bildungswesen“ wurde schon von interkulturellem Unterricht berichtet, was später in eine gesetzliche Bestimmung mündete, wonach für diesen Unterricht davon auszugehen war, dass Schüler in einer multikulturellen Gesellschaft aufwachsen. Im 1986 erschienenen Vermerk „Interkultureller Unterricht“ wurde die Zielsetzung unverändert fortgeführt, wobei als Unterziel der Erwerb von Kenntnissen über die jeweiligen Hintergründe hinzugefügt wurde. In den neunziger Jahren veränderte sich die Zielsetzung des ICO nicht, wenn auch das Interesse an diesem Thema zurückging. Auch nach Anreizen durch eine Projektgruppe ICO sank das Interesse für das Thema.

Die Ziele des ICO sind breit umschrieben. Auch im Schulwesen besteht keine einhellige Meinung, was ICO eigentlich umfasst: Geht es vor allem um Kenntnisse über verschiedene Kulturen, oder muss der Schwerpunkt auf Einstellungen, Verständnis und Respekt voreinander liegen? Inzwischen kommt in den Schulen relativ wenig zustande, und wenn etwas zustande kommt, sind es eher isolierte Veranstaltungen, losgelöst vom regulären Unterricht, und dann auch noch in der Regel in Schulen mit multi-ethnischer Zusammenstellung, während überwiegend „weiße“ Schulen das Thema nicht für wichtig halten.

### Schulsegregation

Schulsegregation, im Sinne von ethnischer Segregation, ist bis zum Ende der siebziger Jahre kaum ein politisch wichtiges Thema. In den achtziger Jahren wird das Problem durch den großen Zustrom von allochthonen Schülern deutlicher wahrgenommen. In einem Politikvermerk von 1989 wird den so genannten „Konzentrationschulen“ Aufmerksamkeit gewidmet. Qualitätsverbesserungen, Verbesserungen der Gebäude und des Aussehens dieser Schulen könnten die öffentliche Meinungsbildung über diese Schulen verbessern. Die Wahlfreiheit sowohl für Eltern als auch für Schulen sollte nicht angetastet werden. Auch als im Jahr 2000 in einem Vermerk über Bildungschancen auch über ethnische Segregation und ihre Folgen gesprochen wurde, suchte man politische Lösungen in der Qualitätsverbesserung.

Ursachen der Schulsegregation liegen vornehmlich in der Wohnsegregation, den Wahlmustern der Eltern und im gezielten oder ungezielten Verhalten der Schulen selbst. Das Phänomen **schwarzer und weißer Schulen** zeigt sich bei Schulen verschiedener religiöser Richtungen. Schulen mit einem besonderen pädagogischen Ansatz werden hauptsächlich von autochthonen Schülern besucht.

Der Einfluss der schwarzen Schulen auf die Bildungsleistungen scheint ungünstig, aber nur klein zu sein. Vor allem der sozio-ökonomische Hintergrund ist einflussreich. Die Vorstellung, dass schwarze Schulen schlechter arbeiten, ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass diese Schulen auch oft Rückstandsgruppen unterrichten. Wenn man solche Schülermerkmale berücksichtigt, ist der Einfluss der so genannten Schwarzheit auf die Leistungen nicht mehr so wichtig. Schulen mit einer hohen Konzentration allochthoner Schüler haben im Laufe der Jahre immer besser gelernt, mit dieser Situation umzugehen, und können Rückstände besser aufarbeiten als andere Schulen. Wenn man von einzelnen Städten absieht, gab es in den Niederlanden keine Um-

verteilungspolitik, die einer ethnischen Segregation der Schulen vorbeugen oder sie vermindern sollte. Für eine gemischtere Schülerzusammensetzung zu sorgen, hat sich als komplexes Problem herausgestellt.

Zur Qualität schwarzer und/oder islamischer Schulen gibt es sehr wohl Untersuchungen, aber der Einfluss dieser Schulen auf die Integration ihrer Schüler in die niederländische Gesellschaft ist kaum untersucht. Weniger als 4 Prozent aller Schüler besuchen eine islamische Schule. Auch wenn der Bericht des Verfassungsschutzes (AIVD) eine Reihe von beunruhigenden Fakten zum Vorschein bringt, schließen sowohl der AIVD als auch die Schulinspektion, dass in der Mehrzahl der islamischen Schulen wenige Aspekte deutlich werden, die für die demokratische Rechtsordnung (so der AIVD) oder die Bildungschancen (so die Schulinspektion) schädlich sein könnten.

Diskussionen über die Verteilung von Schülern und das Entstehen islamischer Schulen konzentrieren sich oft auf den Artikel 23 des Grundgesetzes. Die Wahlfreiheit der Eltern wird gesellschaftlich und politisch hochgehalten. Die Möglichkeiten der Privatschulen, Zulassungsanforderungen an ihre Schüler zu stellen, führen allerdings zu gesellschaftlichen und politischen Diskussionen.

## Schlussfolgerungen

- Die Kommission stellt fest, dass Schulen mit einem enormen Zustrom an allochthonen Kindern konfrontiert sind und sein werden. Die Integrations- und Zuwanderungsprobleme schlagen sich unmittelbar im Schulwesen nieder. Die gesellschaftlichen Probleme kommen auf Kinderfüßen in die Schule. Lehrkräfte haben enorme Anstrengungen unternommen und unternehmen sie noch, um diesen allochthonen Schülern einen angemessenen Unterricht zu bieten.
- Die Kommission stellt fest, dass das Bildungsniveau der Eltern sowohl bei autochthonen als auch bei allochthonen Kinder der Einflussfaktor ist, der ihre Bildungschancen am stärksten bestimmt. Außerdem spielt es eine Rolle, dass ein Teil der allochthonen Kinder nicht in der niederländischen Sprache erzogen wird.
- Die Kommission stellt fest, dass die Rückstände allochthoner Schüler sich hauptsächlich im Zeitraum 1988 bis 2003 deutlich verringert haben. Auch wenn die Rückstände noch beachtlich sind, berechtigen doch die Fortschritte allochthoner Schüler nach Ansicht der Kommission zur Hoffnung.
- Sowohl in den siebziger als auch in den achtziger Jahren wurden nach Auffassung der Kommission oft Gewinne im „nicht-kognitiven“ Bereich gesucht.
- Die Kommission stellt fest, dass eine integrierte Herangehensweise an Bildungsrückstände von sowohl **allochthonen als auch autochthonen** Kindern nur langsam zustande gekommen ist, vor allem durch die mühsame Zusammenarbeit des Bildungs- und des Sozialministeriums. Ein weiteres Manko war die langsame Beschlussfassung durch das Parlament.
- Die Kommission stellt fest, dass die gebietsspezifische Herangehensweise an die Bildungsprioritätenpolitik nicht überall gut umgesetzt worden ist, und dass dies mit lokalen Umständen und dem Engagement lokaler Führungskräfte zusammenhängt.
- Die Kommission stellt fest, dass die Bildungsrückstandspolitik erst 1998 mit dem In-Kraft-Treten des **GOA**-Gesetzes dezentralisiert wurde.
- Die Kommission stellt fest, dass eine Dezentralisierung der Bildungspolitik im Allgemeinen und der Bildungsrückstandspolitik im Besonderen wegen der Wahlfreiheit der Eltern und möglichen Interessenkonflikten nur mühsam zustande gekommen ist. Außerdem führten Beratungsprozesse zwischen den verschiedenen Akteuren ((Reichs)Verwaltung, Schulträger, Schulen und Sozialeinrichtungen) zu Verzögerungen bei der Umsetzung der Politik. Eine Folge davon ist, dass Lehrkräfte diese Veränderungen im Alltag kaum und nur sehr verzögert bemerken.
- Die Kommission stellt fest, dass nach der Dezentralisierung keine klare Verantwortungsverteilung existiert: Es ist nicht eindeutig, wofür nun Gemeinden, Schulen und Schulträger genau verantwortlich sind. Die Führungsrolle der Gemeinden in den verschiedenen Bereichen der Bildungsrückstandspolitik wurde nicht überall bis zum selben Niveau und gleich effektiv entwickelt.

- Die Kommission stellt fest, dass in nationalen und internationalen Studien ein Konsens besteht, dass für Kinder allochthoner Herkunft, die mit einem Bildungsrückstand ihre Schulkarriere beginnen, vor allem in der vor- und fröhschulischen Erziehung angesetzt werden muss. Weil man sich erst seit kurzem auf diesen Bereich konzentriert, kann man die Effektivität der Herangehensweise noch nicht feststellen.
- Die Kommission stellt fest, dass die Ziele der Bildungsrückstandspolitik bis zum Ende der neunziger Jahre nicht klar, konkret und messbar formuliert worden sind. Dadurch war eine gute Evaluation der Maßnahmen nicht möglich. Die Ergebnisse der Bildungsrückstandspolitik sind nicht eindeutig, weil die kausale Beziehung zwischen den Ergebnissen und der Politik nur schwer nachweisbar ist. Dies ist auch eine Folge des Einflusses vieler Umweltfaktoren und einer fehlenden experimentellen Herangehensweise. Im Rahmen der **VBTB-Arbeitsweise** wurden kürzlich auch innerhalb der Bildungsrückstandspolitik konkretere und messbare Maßnahmen formuliert.
- Die Kommission ist der Auffassung, dass sich die Bildungsrückstandspolitik immer mehr auf die Bildungsrückstände von Kindern aus ethnischen Minderheiten konzentriert hat. Dadurch ist die Problematik von autochthonen Kindern mit Bildungsrückständen ein wenig verdeckt worden.
- Angesichts des hohen Anteils von Schulabbrechern unter allochthonen Jugendlichen ist die Kommission der Auffassung, dass die „Schulabbrecher“-Maßnahme (VSV) nur unzureichend auf die spezifische Problematik dieser Jugendlichen zugeschnitten ist. Dies ist umso bemerkenswerter als gerade diese Maßnahme oft als Vorbeugung gegen die Kriminalität unter (allochthonen) Jugendlichen genannt wird.
- Die Kommission stellt fest, dass die Niederländisch-als-Zweitsprache-Herangehensweise mit eigenen Lehrkräften und speziellen Methoden, die nicht in den übrigen Unterricht integriert waren, wenig effektiv war.
- Die Kommission stellt fest, dass muttersprachlicher Unterricht häufig in der Zielsetzung und schließlich auch im Namen geändert wurde (**von OET(C) zu OALT**). Vor allem wegen kulturpolitischer Erwägungen (Erhalt der eigenen Identität und emanzipierende Funktion) wurde dieses Instrument beibehalten und nicht so sehr wegen seiner Unterstützungsfunktion für das Sprachlernen. Auch nachdem 1992 ein Bericht der Kommission Van Kemenade zeigte, dass es zur Unterstützungsfunktion keinen wissenschaftlichen Konsens gab, wurde ein Unterricht im Sinne der Unterstützung des Sprachlernens im OETC (ab da OALT genannt) noch einige Zeit im Rahmen des regulären Unterrichts fortgesetzt.
- Die Kommission stellt fest, dass eine Kombination von Faktoren Konzentrationsschulen entstehen ließen: die Zusammensetzung der Stadtviertel, die Wahlfreiheit der Eltern und die Aufnahmepolitiken der Schulen, die ihren Ursprung in Artikel 23 des Grundgesetzes haben. Dadurch werden in einigen Fällen die Wahlmöglichkeiten der Eltern beschränkt.
- Die Kommission stellt fest, dass die Qualität des Eingliederungsprogramms für Eltern (mit kleinen Kindern oder mit Kinderwunsch) die Bildungschancen beeinflusst hat.

## Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt:

- Die Gleichbehandlung von Jungen und Mädchen im Unterricht wird garantiert.
- Es wird etwas unternommen, um den frühzeitigen Spracherwerb im Niederländischen zu fördern. Es ist wichtig, Sprachrückstände bei Vorsorgeuntersuchungen festzustellen und je nach Untersuchungsergebnis den Spracherwerb zu fördern. Die Einbeziehung der Eltern, Erziehungsunterstützung und vorschulische Betreuungseinrichtungen sind nötig. Das Aufwachsen mit der niederländischen Sprache ist wesentlich für einen guten Start im Schulsystem.
- Segregation im Schulbereich wird bekämpft, indem Wahlmöglichkeiten [der Eltern] vergrößert werden. Gemeinden machen mit Schulen darüber bindende Absprachen.

- Das Finanzierungssystem und die Schulgebäudepolitik der Gemeinden und andere flankierende Maßnahmen werden mit Anreizen zur Integration versehen.
- Im Unterricht wird mehr Wert auf die Aufgabe gelegt, zentrale Werte des niederländischen Rechtsstaats, der Gesellschaft und der Geschichte zu vermitteln.

## Wohnen und Freizeit

### Zusammenfassung

Für die Wohnsituation ethnischer Minderheiten sind die Wohnungsqualität und das Maß der Konzentration von Belang. Die Art des Zusammenhangs zwischen Wohnungsqualität und Integration ist bisher nicht klar. Studien zum Zusammenhang zwischen Konzentration und Integration weisen nach, dass die Konzentration vor allem für das Ausmaß informeller Kontakte zwischen Autochthonen und Allochthonen Folgen nach sich zieht.

Die Qualität der Wohnungen von Angehörigen ethnischer Minderheiten hat sich in den vergangenen dreißig Jahren deutlich verbessert. Vor allem in den siebziger Jahren lebten ausländische Arbeitnehmer und in geringerem Maße auch Zuwanderer aus den ehemaligen **Kolonien** in Pensionen und privaten Mietwohnungen unter oft schlechten Bedingungen. Durch die im Durchschnitt geringen Einkommen und die Unzugänglichkeit des sozialen Wohnungswesens landeten viele ausländische Arbeitnehmer in den alten Vorkriegsvierteln der großen Städte. Die Zuwanderer aus den ehemaligen Kolonien machten häufiger von Wohngeld Gebrauch und konnten dadurch relativ teure Wohnungen mieten, z.B. im Bijlmermeer in Amsterdam. In den achtziger Jahren verbesserte sich die Wohnsituation ethnischer Minderheiten sehr: Viele Pensionen wurden geschlossen, der soziale Mietwohnungsbau wurde zugänglicher und immer mehr Mitglieder ethnischer Minderheiten machten vom individuellen Wohngeld Gebrauch. Außerdem sorgte die Stadterneuerung für eine Verbesserung der Wohnqualität in den alten Stadtvierteln, in denen viele Mitglieder ethnischer Minderheiten wohnten. Weil durch die Stadterneuerung auch die Mieten stiegen, zog ein Teil der ausländischen Arbeitnehmer daraufhin in die noch nicht erneuerten Stadtviertel, die kurz nach dem Krieg gebaut worden waren. Surinamer und Antillianer blieben häufiger in den verbesserten Stadtvierteln wohnen. Angesichts dieser Tatsache, verbunden mit dem relativen Vorsprung der Surinamer und Antillianer aus den siebziger Jahren, ist die Wohnungsqualität bei Surinamern und Antillianern heute mit der von Autochthonen mit denselben sozio-ökonomischen Merkmalen vergleichbar. Die Wohnungsqualität von Türken und Marokkanern hat sich zwar in den vergangenen Jahren auch stark gebessert, liegt aber in Bezug auf die Größe und das Alter der Wohnung noch hinter der von Autochthonen, Surinamern und Antillianern. Die Bewilligung von individuellem Wohngeld hat bei Türken und Marokkanern in den neunziger Jahren stark zugenommen.

Der zweite Aspekt, der für die Wohnsituation von ethnischen Minderheiten wichtig ist, ist das Ausmaß der Konzentration. Weil der Großteil der industriellen Zentren sich in oder in der Nähe der großen Städte befand, ließen sich viele ausländische Arbeitnehmer und Zuwanderer aus den Kolonien in diesen Städten nieder. Der Nachzug von Familienangehörigen und der Auszug von autochthonen Niederländern aus den Städten verstärkten die Konzentration ethnischer Minderheiten in den großen Städten. Vor allem Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre nahm die Konzentration stark zu: Zwischen 1986 und 1995 verdoppelte sich der Anteil der Bevölkerung, die zu ethnischen Minderheiten gehörten. Ende der neunziger Jahre scheint sich die Konzentration zu stabilisieren, auch wenn sich eine gewisse Binnenmigration von Statusinhabern [d.h. Flüchtlinge, die nicht mehr an einem vorgeschriebenen Wohnort leben müssen] in die Städte nachweisen lässt.

Auch die Konzentration innerhalb der Städte ist in den vergangenen Jahren stärker geworden. So landeten in den siebziger Jahren viele ausländische Arbeitnehmer in den alten Vorkriegsvierteln der großen Städte. Durch das Anwachsen der Minderheitenbevölkerung durch Familienzusammenführung, und teilweise auch durch die Stadterneuerung, nahm in den achtziger Jahren die Konzentration dieser Minderheiten in kurz nach dem Krieg gebauten Stadtvierteln zu. Weil in diesen und den Vorkriegsvierteln im Allgemeinen die billigsten Wohnungen zu finden sind, kommt es in diesen Vierteln auch zu einer Konzentration von Menschen mit ungünstiger sozio-ökonomischer Stellung. Dadurch geriet in vielen Fällen auch die Lebensqualität in Gefahr.

In den neunziger Jahren stieg der Anteil der Konzentrationsviertel in den großen Städten weiter an. Abgesehen von der Zunahme der Minderheitenbevölkerung, ist es nicht unwahrscheinlich, dass die Konzentration dieser Bevölkerungsgruppen in bestimmten Vierteln auch durch andere

Faktoren verstärkt wurde, nämlich durch Privatisierung von Wohnungsgenossenschaften, steigende Mieten, Bekämpfung von teuren Schieflagen [der Situation, in der Menschen mit geringen Einkommen in relativ teuren Wohnungen wohnen], Umstrukturierungen und den geringen sozialen Wohnungsbau in **VINEX-Gegenden**.

### Die siebziger Jahre

In den siebziger Jahren bildeten ethnische Minderheiten keine spezielle Zielgruppe der staatlichen Wohnungspolitik. Arbeitgeber waren gesetzlich für die Unterbringung ausländischer Arbeitnehmer verantwortlich, wobei das **Reich** nur die Kontrolle der Pensionen übernahm. Längst nicht alle Arbeitgeber kümmerten sich um Unterkünfte für ihre ausländischen Arbeitnehmer, und wenn sie es taten, ließ die Qualität oft zu wünschen übrig. Für die Unterbringung von Zuwanderern aus den ehemaligen **Kolonien** gab es sehr wohl eine gesonderte Politik. Sie konnten auch seit 1975 von der Möglichkeit einer Unterbringung durch die **RVK-Regelung** Gebrauch machen.

### Die achtziger Jahre

In der Minderheitennota von 1983 wurde bestimmt, dass die Rückstandsposition ethnischer Minderheiten im Bereich des Wohnungswesens in erster Linie durch eine allgemeine Wohnungspolitik bekämpft werden sollte. Dadurch wurde die Beachtung ethnischer Minderheiten eine reguläre Aufgabe des sozialen Mietwohnungswesens. Die Schlechterstellung bei der Wohnraumverteilung und die Zuweisung von Minderheiten wurde durch wiederholte ministerielle **Rundschreiben** (siehe **Regierungsberichte**) an Gemeinden und Genossenschaften bekämpft. Hierin wurde die Zuweisung auf der Basis von Ethnizität nachdrücklich verboten und die Einführung objektiver Zuweisungskriterien befürwortet, ebenso wie eine jährliche Berichterstattung über die Wohnungssituation ethnischer Minderheiten.

Außerdem wurden Mitte der achtziger Jahre viele schlechte Pensionen geschlossen. Die Regierung erwartete, dass sich die Wohnungsqualität bei ethnischen Minderheiten durch Stadterneuerung und den zunehmenden Gebrauch von individuellem Wohngeld verbessern würde. Ende der achtziger Jahre kam es mit der Nota „Wohnungspolitik in den neunziger Jahren“ (1989) zu einer Wende hin zu einer dezentralisierteren und deregulierteren Wohnungspolitik. Objektsubventionen wurden größtenteils abgeschafft und Wohnungsgenossenschaften verselbstständigt. Die Entwicklung zu marktkonformen Mieten sollte für niedrige Einkommensgruppen durch individuelles Wohngeld kompensiert werden.

### Die neunziger Jahre

Während in den achtziger Jahren noch einige politische Maßnahmen speziell auf die Wohnsituation ethnischer Minderheiten abzielten (z.B. die Rundschreiben von 1983 und 1988), ist in den neunziger Jahren nur von allgemeiner Politik die Rede. Individuelles Wohngeld musste eine qualitativ gute Wohnsituation für weniger Leistungsfähige garantieren; ethnische Minderheiten machten demnach überdurchschnittlich häufig Gebrauch von diesem Instrument. Die Steigerung der Miet- und Kaufpreise (unter anderem durch den verminderten staatlichen Einfluss im Wohnungsmarkt und die Verselbstständigung der Wohnungsgenossenschaften zu Beginn der neunziger Jahre) wurde allerdings nicht vollständig durch individuelles Wohngeld kompensiert. Die Mietquote [Anteil der Miete am verfügbaren Einkommen] stieg von 19,7 Prozent 1990 auf 24 Prozent im Jahr 2000. Bezüglich der Wohnraumverteilung wechselten die meisten Gemeinden zu Beginn der neunziger Jahre zu einem Angebotsmodell, bei dem sich die Wohnungssuchenden selbst für freiwerdende soziale Wohnungsangebote einschreiben konnten.

Außerdem erzwangen in den neunziger Jahren zunehmende Probleme in den alten Stadtteilen der großen Städte eine intensivere Politik. Von 1990 bis 1994 wurde die Bekämpfung von Rückständen im Bereich von Arbeiten, Wohnungen und Sozialem in einer sozialen Erneuerungspolitik gebündelt, einer Form der „sozialen Verwaltung“, bei der Gemeinden, Privatorganisationen und Bürger partizipierten. Die soziale Erneuerungspolitik ging 1995 über in die Große-Städte-Politik. Um mehr Konsistenz und Fortschritte in der Politik für große Städte zu erreichen, wurde ein Ministerium eingerichtet, und in Vereinbarungen zwischen dem Reich und den Städten wurde mehr Nachdruck auf Ergebnisabsprachen gelegt. Die Stadterneuerung wurde eingesetzt, um die Vielfalt im Wohnungsbestand „einseitig aufgebauter Stadtviertel“ zu vergrößern. Durch Differenzierung des Wohnungsbestandes wollte man eine Differenzierung der Bevölkerung herbeiführen, so dass

höhere und niedrigere Einkommensgruppen gemischt wohnen sollten. Außer einer Differenzierung des Bestandes mit Hilfe der Umstrukturierung sollte auch in neuen Wohngebieten (wie den **VINEX-Gebieten**) differenziert gebaut werden. Dies wurde aber in der Praxis kaum umgesetzt.

### Die Jahre 2000 bis 2003

Im Jahr 2000 wurde das Ziel einer Differenzierung des Wohnungsbestandes abgesetzt und der Schwerpunkt der Wohnungspolitik auf Wahlfreiheit verschoben. Die Regierung stellte die These auf, dass ein einseitiger Bevölkerungsaufbau nach Einkommen und Ethnizität kein Problem sein muss, wenn die einseitige soziale oder kulturelle Struktur nicht in Folge von Unfreiwilligkeit oder mangelnder Wahlfreiheit entstanden sei. Mit Antritt des Kabinetts **Balkenende I** kam es zu einem weiteren Umschwung bezüglich der Konzentrationsstadtviertel: Es wurde explizit davon gesprochen, eine geringere Konzentration von sozio-ökonomisch schwächeren Allochthonen in diesen Vierteln anzustreben. Das Kabinett **Balkenende II** hielt an dem Ziel fest, eine gleichmäßige Streuung chancenarmer allochthoner Gruppen zu fördern und auf diese Weise gegen das Wachstum von Konzentrationsvierteln anzugehen, aber der Minister machte dabei zur Bedingung, dass bei der Zuweisung von Wohnungen nicht allein auf Grund der Ethnizität oder Nationalität unterschieden werden darf.

Die Große-Städte-Politik wurde in dieser Periode fortgesetzt (1999-2003), allerdings wurde nun über eine physische, eine ökonomische und eine soziale Säule an die Sache herangegangen. Ebenso wie bei der sozialen Erneuerungspolitik und der ersten Phase der Große-Städte-Politik, zeigten Zwischenevaluationen, dass eine effektive Ausführung der sozialen Politik problematisch bleibt. Im Jahr 2002 scheint sich eine vorsichtige Verbesserung abzuzeichnen.

Schließlich hat die Kommission „Mittelfristige Mietpolitik“ kürzlich Empfehlungen an die Regierung weitergegeben, bei der es um ein neu zu entwickelndes Mietpreissystem geht, dass ab 2005 eingeführt werden soll.

Dies hat unter anderem dazu geführt, dass bestimmte Alterungsabschreibungen abgeschafft wurden, und dass maximale Mietsteigerungen nun über einen Zeitraum von fünf Jahren anstelle von einem Jahr berechnet werden. Die Kommission „Mietpolitik II“ arbeitet zurzeit an der Weiterentwicklung der Vorschläge für eine Erneuerung der Mietpolitik.

Außerdem wurde kürzlich beschlossen, das individuelle Wohngeld zu senken. Zurzeit wird auch debattiert, die Umstrukturierungen durch Vermögensüberschüsse und Vermögensdefizite auszugleichen.<sup>2</sup>

### Schlussfolgerungen

- Die Kommission stellt fest, dass die Kontrollen zur Verhinderung schlechter Wohnbedingungen in Pensionen in den siebziger Jahren nur unzureichend waren, und dass erst Mitte der achtziger Jahre durch Pensionsschließungen etwas unternommen wurde.
- Die Kommission stellt fest, dass die Zuwanderungsentwicklungen in den großstädtischen Stadtteilen in den achtziger Jahren zu verstärkten sozialen Problemen geführt haben und damit den Ärmsten immer schwerere Lasten auferlegt wurden.
- Die Kommission stellt fest, dass sich durch die allgemeine Verbesserung der Wohnungsqualität in den achtziger Jahren (unter anderem durch die Stadterneuerungspolitik) die Wohnungsqualität für ethnische Minderheiten stark gebessert hat. Staatliche Politiken wie die Regelungen zum individuellen Wohngeld und zur Verbesserung des Zugangs zum sozialen Mietsektor haben dazu beigetragen.
- Die Kommission stellt fest, dass das Hauptziel der Wohnungspolitik der achtziger Jahre, nämlich die Förderung ausreichend guter Wohngelegenheiten, für einen großen Teil der ethnischen Minderheiten erfolgreich gewesen zu sein scheint.
- Die Kommission stellt fest, dass die Konzentration von Minderheiten in Rückstandsvierteln durch Familienzusammenführung und Suburbanisierung stark zugenommen hat. Dieser Prozess wurde durch die im Durchschnitt ungünstige sozio-ökonomische Lage der ethnischen Minderheiten und die Konzentration bezahlbarer Wohnungen in bestimmten Vierteln verstärkt.

<sup>2</sup> Die Eingabe Gent c.s. wurde inzwischen vom Parlament mit Ausnahme der VVD angenommen.



- Die Kommission stellt fest, dass die Wahlfreiheit von Menschen in einer ungünstigen sozio-ökonomischen Lage (darunter ethnische Minderheiten) durch den einseitigen Wohnungsbestand großer Städte beschränkt wird.
- Die Kommission stellt fest, dass die Problemkumulationgebietepolitik (**pcg-Politik**) in den achtziger Jahren nicht ausreichend in der Lage war, die Lebensqualität in Rückstandsgebieten zu verbessern.
- Die Kommission stellt fest, dass das bezahlbare Wohnungsangebot in den neunziger Jahren [durch sehr spezifische Einflussfaktoren der niederländischen Wohnungspolitik] verkleinert wurde.
- Die Kommission stellt fest, dass die Verkleinerung des verfügbaren Angebots bezahlbarer Wohnungen und der Zustrom von Neuzuwanderern die Konzentration von Niedrigeinkommensbezieher\*innen (darunter ethnischen Minderheiten) in Rückstandsvierteln verstärkt haben.
- Die Kommission stellt fest, dass die Mietquote in den neunziger Jahren gestiegen ist, weil steigende Mieten nicht vollständig durch individuelles Wohngeld kompensiert wurden, und dass das Wohnungsangebot (und damit die Wahlfreiheit) für Menschen mit niedrigen Einkommen (darunter viele aus ethnischen Minderheiten) geringer wurde.
- Die Kommission stellt fest, dass weder die Stadterneuerung noch die erste Phase der Große-Städte-Politik in den neunziger Jahren soziale Probleme in Rückstandsgebieten erfolgreich angepackt haben.
- Die Kommission stellt fest, dass sich die Wohnungsqualität ethnischer Minderheiten, wenn man sie um sozio-ökonomische Faktoren korrigiert, an die Wohnungsqualität der **Autochthonen** angeglichen hat.
- Die Kommission stellt fest, dass die Große-Städte-Politik mit Bezug auf Rückstandsviertel in den Jahren 2000 bis 2003 noch immer nicht ausreichend von der Stelle kommt, teilweise wegen des Fehlens einer angemessenen Infrastruktur.
- Die Kommission stellt fest, dass der weitere Anstieg der Mieten in Kombination mit einem niedrigeren individuellen Wohngeld das verfügbare Angebot bezahlbarer Wohnungen weiter verkleinern wird.
- Die Kommission stellt fest, dass es angesichts des beschränkten Bestands bezahlbarer Wohnungen und der durch das **CPB** für die kommenden Jahre prognostizierten Zuwanderung (siehe Kapitel 2) fraglich ist, ob eine Wahlfreiheit für Menschen mit ungünstigen sozio-ökonomischen Merkmalen realisierbar ist.
- Die Kommission stellt fest, dass die Wohnortzuweisung von Surinamern in der Vergangenheit und von Statushaltern in der Gegenwart keine langfristigen Effekte nach sich gezogen hat: Viele Surinamer und Statusinhaber [Flüchtlinge] zogen nach Ablauf der Zeit (wieder) in die großen Städte.
- Die Kommission stellt fest, dass die Konzentration ethnischer Minderheiten die Chancen auf Kontakte mit Autochthonen verringert, aber dass die Konzentration keinen klaren Einfluss auf das Bildungsniveau und die Arbeitsmarktstellung hat. Es ist nicht undenkbar, dass verringerte sozio-kulturelle Integration (und, genauer gesagt, weniger informelle Kontakte zwischen Autochthonen und Allochthonen) später zu verringerter sozio-ökonomischer Integration führt. Untersuchungen zeigen, dass vor allem für niedrig qualifizierte Allochthone der ersten Generation die sozio-kulturelle Integration die sozio-ökonomische Integration beeinflusst hat.
- Die Kommission stellt fest, dass Einwohner von Konzentrationsvierteln beklagen, dass der Niedergang der Stadtviertel vor allem mit der Verwahrlosung des öffentlichen Raums, mit Unsicherheit über die Umstrukturierung und mit unzureichender Bekämpfung von Kriminalität und Belästigungen zu tun hat.

## Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt:

- dass die Umlandgemeinden und die Region zur Unterbringung von Menschen mit niedrigem Einkommen beitragen sollen. Der Wohnungsmarkt wird dort geöffnet. In diesen Gemeinden werden bezahlbare Miet- und Kaufwohnungen gebaut, unter anderem in den **VINEX**-Gebieten.
- dass die Vielfalt des Wohnungsangebotes in großen Städten vergrößert wird, um die Flucht der Mittelklasse in die Umlandgemeinden und die Region zu begrenzen.
- dass in der Große-Städte-Politik eine bessere Verbindung zwischen der physischen, der ökonomischen und der sozialen Infrastruktur hergestellt wird, um den sozialen Zusammenhalt in den Rückstandsvierteln zu erhöhen. Dies erfordert eine stärkere Einbeziehung der Wohnungsgenossenschaften und den Einsatz von Matching [Zusammenbringen kapitalschwacher und kapitalstarker Wohnungsbaugenossenschaften für Projekte].
- dass sozio-ökonomisch schwache Viertel besser unterhalten werden, dass Belästigungen angegangen werden und Kriminalität bekämpft wird, und dass die Einwohner dabei aktiv einbezogen werden. Gemeinden erhalten, wo es notwendig ist, Spielraum für Experimente im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung.

## Emanzipation von Frauen und Mädchen

### Zusammenfassung

Bei der Betrachtung der Stellung der allochthonen Frauen wurden die Haushaltsstellung, das Heiratsalter und die Kinderzahl berücksichtigt. Dabei zeigt sich, dass der Anteil Verheirateter bzw. Zusammenwohnender unter den türkischen, marokkanischen und autochthonen Frauen höher liegt als unter den surinamischen und antillianischen Frauen. Alleinstehende Frauen kommen unter den surinamischen und antillianischen Frauen häufiger vor. Wenn surinamische und antillianische Frauen heiraten, heiraten sie häufiger gemischt [Menschen mit anderem ethnischen Hintergrund] als türkische oder marokkanische Frauen. Des Weiteren ist das Heiratsalter von **allochthonen** (und autochthonen) Frauen in den vergangenen Jahren gestiegen, und die Kinderzahl ist gesunken.

Im sozio-ökonomischen Bildungsbereich haben allochthone Frauen ihren Rückstand gegenüber allochthonen Männern aufgeholt. Im Vergleich mit autochthonen Frauen haben Frauen aus allen ethnischen Gruppen mit Ausnahme der surinamischen (noch) eine ungünstigere Bildungslage. Im Bereich der Arbeit machen allochthone Frauen Fortschritte, schaffen es aber nicht, den Rückstand gegenüber allochthonen Männern und Autochthonen aufzuholen. Weiter sind auch im sozio-kulturellen Bereich Veränderungen wahrnehmbar, die Folgen für die Emanzipation der allochthonen Frauen haben (und ein Indikator dafür sind).

So veränderten sich die Erziehungswerte in allochthonen Familien in hohem Tempo, und „moderne“ Werte wie Autonomie wurden wichtiger.<sup>3</sup> Auch Auffassungen über die Rollenverteilung zwischen Mann und Frau veränderten sich, vor allem bei der zweiten Generation allochthoner Mädchen. Die Geschwindigkeit der Veränderungen variiert zwischen Jungen und Mädchen, zwischen Generationen und zwischen verschiedenen Bildungsniveaus. Dies kann in einigen Fällen zum Entstehen spezifischer Probleme führen. So vertreten einige Sozialforscher die Meinung, dass die großen Unterschiede in den Auffassungen von türkischen und marokkanischen Männern und Frauen es ihnen erschweren, einen Ehegatten innerhalb der eigenen Gruppe in den Niederlanden zu finden. Dies soll erklären, dass drei Viertel der Türken und Marokkaner (Männer und Frauen) in den Niederlanden ihren Ehegatten im Herkunftsland finden. Auch können schnelle Veränderungen in den Auffassungen in einem Bereich zu Konflikten führen, wenn sich die Auffassungen in anderen Bereichen nicht so schnell (oder gar nicht) verändern. So haben sich die Auffassungen über die Ehrbarkeit der Frau in türkischen und marokkanischen Kreisen nur wenig verändert, trotz der zunehmenden Unabhängigkeit von Frauen. Die raschen Veränderungen im Bereich der Emanzipation allochthoner Frauen haben darum als Schattenseite, dass die großen Unterschiede zwischen ethnischen Gruppen zu Konflikten führen können. Dass allochthone Frauen in Frauenhäusern überrepräsentiert sind, ist ein Anzeichen für derartige Konflikte.

<sup>3</sup> Diese Werte werden durch verschiedene ethnische Gruppen allerdings unterschiedlich interpretiert.

## Die siebziger Jahre

Zusammenfassend kann herausgestellt werden, dass es in den siebziger Jahren kaum Politiken zugunsten von Frauen aus Minderheitsgruppen gab. Die Nachfrage nach Sprachkursen, Treffpunkten und Ähnlichem wurde hauptsächlich durch spezialisierte Wohlfahrtsstiftungen und Ehrenamtliche befriedigt. Die Nachfrage war allerdings sehr viel größer als das Angebot (siehe die Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe „Ausländische Frauen“). Damit unterschied sich ihre Situation allerdings nicht von der Situation allochthoner Männer in den siebziger Jahren. Angesichts der Tatsache, dass die erste Emanzipationsnota 1977 erschien, und folglich die Emanzipationspolitik für autochthone Frauen erst Ende der siebziger Jahre Form annahm, gab es kaum Aufmerksamkeit für die Emanzipation allochthoner Frauen innerhalb dieser Politik.

## Die achtziger Jahre

In den achtziger Jahren ist die Arbeitsmarktpartizipation von ausländischen Frauen, verglichen mit autochthonen Frauen, hoch. In den achtziger Jahren widmeten die Minderheitennota und die zweite Emanzipationsnota dem Thema Frauen aus ethnischen Minderheiten ausdrücklich Aufmerksamkeit. Es wurden klare Zielsetzungen in Bezug auf diese Frauen formuliert. In der Praxis gab es allerdings nur experimentelle Projekte von kleinem Format. Zu Beginn der neunziger Jahre konstatierte die Regierung, dass die Reichweite dieser Projekte nur relativ klein war.

## Die neunziger Jahre

Zu Beginn der neunziger Jahre war noch von einer spezifischen Politik für allochthone Frauen die Rede. Einige **VEM-Projekte** wurden verlängert, und das VEM-Büro für Beschäftigung wurde eingerichtet, um den Zustrom von 900 Frauen in den Arbeitsmarkt zu realisieren. Mit dem Auslaufen der VEM-Projekte vertrat die Regierung die Position, dass die spezifischen Belange allochthoner Frauen in die allgemeine Emanzipations- und Integrationspolitik integriert werden müssten. Seit 1994 wurden allochthone Frauen und Mädchen stärker im Rahmen der (allgemeinen) Integrationspolitik berücksichtigt. Häusliche Gewalt wurde Ende der neunziger Jahre als Kriterium für eine eigenständige Aufenthaltsgenehmigung anerkannt.

## Die Jahre 2000 bis 2003

In den Jahren 2000 bis 2003 wurden allochthone Frauen und Mädchen sowohl im Rahmen der allgemeinen Emanzipationspolitik berücksichtigt, als auch spezifische Politiken für diese Gruppe formuliert. Die Kommission **AVEM** veröffentlichte 2002 Empfehlungen, wie die gesellschaftliche Partizipation von Frauen aus ethnischen Minderheiten gefördert werden kann. Die Kommission **PAVEM** hat im September 2003 mit der Arbeit begonnen, Gemeinden bei der Umsetzung dieser Empfehlungen zu unterstützen. Häusliche Gewalt war offenbar in der Praxis nicht ohne weiteres ausreichend, damit allochthone Frauen eine selbstständige Aufenthaltsgenehmigung erhalten konnten. Seit 2003 ist dies aber der Fall. Schließlich präsentierte Ende Oktober 2003 der Minister für Sozial- und Arbeitsmarktpolitik einen Aktionsplan für die Emanzipation und Integration von Frauen und Mädchen aus ethnischen Minderheiten, der die zukünftige Politik in Grundzügen skizziert.

## Schlussfolgerungen

- Die Kommission stellt fest, dass es zu Beginn der siebziger Jahre kaum spezifische Politiken zur Frauenemanzipation gab. Mitte der siebziger Jahre wurde das Thema der Emanzipation niederländischer Frauen auf Reichsebene mit Aufmerksamkeit bedacht. In der Minderheitennota von 1983 stellte die Regierung fest, dass die bestehenden Maßnahmen (zum Durchbrechen der Isolierung, Lernen der niederländischen Sprache und zur Eingliederung in die Gesellschaft) Frauen aus Minderheitsgruppen nur unzureichend erreichten. In den folgenden Jahren kamen vor allem Projekte zustande, aber es gab weiterhin wenig strukturelle Berücksichtigung von allochthonen Frauen und Mädchen im Rahmen der Integrationspolitik oder der Emanzipationspolitik. Die Auswirkungen der Emanzipationspolitik und der Integrationspolitik auf allochthone Frauen wurden nicht systematisch untersucht. Per saldo wurden allochthone Frauen nicht ausreichend in der Emanzipationspolitik berücksichtigt.

- Die Kommission stellt fest, dass die Primärschulbildung und die Frauenfachschulen in den achtziger Jahren in wesentlichem Maße zur Anhebung des Bildungsniveaus von allochthonen Frauen beigetragen haben. Letztere Unterrichtsformen bieten Alternativen zu allgemeinen Unterrichtseinrichtungen, die auf den Bedarf (allochthone) Frauen besser zugeschnitten sind.
- Die Kommission stellt fest, dass in den letzten zehn Jahren erhebliche Fortschritte im Bereich der Bildung und des Arbeitsmarktes zu verzeichnen waren. Im Bildungsbereich haben Frauen aus allen ethnischen Gruppen dasselbe oder ein höheres Niveau erreicht als Männer der gleichen Gruppe.
- Die Kommission stellt fest, dass es drei Erklärungen für die Heiratsmigration von türkischen und marokkanischen Jugendlichen gibt: die Vorlieben der Jugendlichen selbst, die Vorlieben der Eltern und ökonomische Gründe. Maßnahmen zur Beschränkung der Familienbildung haben bisher wenig Einfluss auf den Umfang dieses Typs von Migration gehabt.
- Die Kommission stellt fest, dass eine sorgfältige Regelung des eigenständigen Bleiberechts von misshandelten Frauen wichtig ist, um häusliche Gewalt gegen diese Frauen zu bekämpfen.
- Die Kommission stellt in Übereinstimmung mit dem WRR fest, dass Heiratsmigration bedeutet, dass immer wieder eine neue „erste“ Generation mit einer in den Niederlanden aufgewachsenen Person die Ehe schließt, was nachteilige Folgen für die Partizipation beider Ehegatten und für die Erziehung eventueller Kinder aus so einer Ehe haben kann.

## **Empfehlungen**

Die Kommission empfiehlt:

- Die Wichtigkeit der Beherrschung der niederländischen Sprache wird auch den Frauen nachdrücklich deutlich gemacht, die nicht als Erziehende und Sozialhilfeabhängige zu den Hauptzielgruppen gehören. Dadurch kann Partizipation gefördert werden. Da Hindernisse in der häuslichen Situation dabei eine Rolle spielen können, wird auch an Altzuwanderer (Männer und Frauen) aktiv herangetreten.
- Spezifische Politiken werden entwickelt, um eventuelle Probleme, die aus Heiratsmigration resultieren können, anzugehen.
- Das Tragen eines Kopftuches und anderer religiöser Äußerungen in der Kleidung wird selbst gewählt und verantwortet. Ausschließlich wenn es funktionelle Gründe gibt, ist die Einschränkung dieses Grundprinzips zu vertreten. Diskriminierung aus diesen Gründen ist selbstverständlich verboten.
- Solange keine gleichmäßige Repräsentation allochthone Mädchen und Frauen erreicht ist, ist die Registrierung ihrer Partizipation notwendig. Ein besonderer Einsatz des Staates in diesem Bereich, darunter Abstimmung und Koordination der betroffenen Ministerien, bleibt nötig. Die Politik formuliert messbare Ziele.

## **Die Rolle der Regierungen in den Herkunftsländern: Türkei und Marokko**

### **Schlussfolgerungen**

- Die Kommission stellt fest, dass türkische und marokkanische Behörden eine Politik führen, mit der die Verbindungen zu den Migrantengemeinschaften in den Niederlanden aufrecht erhalten und verstärkt werden sollen. Diese Politik beruht auf politisch-religiösen und/ oder auf finanziell-ökonomischen Motiven.
- Die Kommission stellt fest, dass über die Folgen für die Integration von Migranten und ihren Nachkommen in die niederländische Gesellschaft nur schwerlich ein Urteil gefällt werden kann. Eine Ausnahme bildet die Politik der marokkanischen Regierung in den neunziger

Jahren, die im Quellen- und Studienmaterial als schädlich angesehen wird. Diese Politik, die von verschiedenen Experten als „einschüchternd“ bezeichnet wurde, hat in der Vergangenheit integrationsbehindernd gewirkt.

- Die Gesetzgebung des Herkunftslandes betrifft klare Einflussphären: Wehrpflicht, Erbrecht, Familienrecht und Staatsangehörigkeitsgesetzgebung. Die Kommission stellt fest, dass niederländisch-marokkanische Frauen Probleme mit in Marokko nicht anerkannten, in den Niederlanden ausgesprochenen Ehescheidungen hatten. Es ist noch nicht klar, ob die vorgenommenen Änderungen des marokkanischen Gesetzbuches für Personen-, Familien-, und Erbrecht, der Mudawwanah, zu einer Anerkennung der hierzulande ausgesprochenen Ehescheidungen führen.
- Die Kommission stellt fest, dass der Schutz der nationalen Sicherheit eine wichtige Motivation darstellt, um die Aktivitäten der Marokkaner und Türken in den Niederlanden weiter im Auge zu behalten. Die Hauptsorge der türkischen Regierung scheint in den Aktivitäten organisierter Kurden zu bestehen. Die marokkanische Regierung war in der Vergangenheit hauptsächlich wegen oppositioneller Gruppen besorgt, beobachtet aber gegenwärtig vor allem fundamentalistische Bewegungen unter Marokkanern außerhalb (und innerhalb) der Landesgrenzen.
- Die Kommission stellt fest, dass die Organisationsbildung unter Migranten der ersten Generation stark durch politische, ethnische und religiöse Fragen im Herkunftsland bestimmt ist. Der Einfluss, der vom Herkunftsland ausgeht, wird auch durch das Maß der Integration und den Grad der Orientierung am Herkunftsland bestimmt.
- Auf der Basis von Studien stellt die Kommission fest, dass die türkische und marokkanische Regierung im religiösen Bereich direkten Einfluss über Moscheeorganisationen ausüben. Die türkische Regierung übt ihre Kontrolle über Diyanet [Directoraat voor Godsdienstzaken – Abteilung für Religionsangelegenheiten] und die an die Islamische Stiftung Niederlande (gegründet 1982) angeschlossenen Moscheen aus, während der marokkanische Einfluss sich über die Union der Marokkanischen Muslimischen Organisationen in den Niederlanden (gegründet 1977) vollzieht. Der **AIVD/BVD** schließt im Jahr 2002, dass die türkische Regierung und mit Diyanet verbundene Organisationen die Pläne für eine niederländische Imam-Ausbildung als Bedrohung der eigenen Kontrolle über die türkische Gemeinschaft in den Niederlanden empfinden. In diesem Sinn kann der Einfluss der Regierungen von Herkunftsländern als Integrationsbremse betrachtet werden (und als Bremse für die Entwicklung eines niederländischen Islam). Die Kommission stellt fest, dass die Folgen dieser Kontrolle des Islams, die die türkische und marokkanische Regierung im Allgemeinen über die Moscheen aufrechterhalten wollen, weniger klar sind. Innerhalb der niederländischen Muslimorganisationen werden unterschiedliche Reaktionen gegenüber dem Vorhaben der niederländischen Regierung wahrgenommen, eine niederländische Imamausbildung einzuführen.
- Die Kommission zieht die Schlussfolgerung, dass die türkische und marokkanische Regierung Initiativen entfalten, um den Unterricht in der eigenen Sprache und Kultur in Migrantengemeinschaften in Niederlassungsländern zu stimulieren. Durch die niederländische Art der Organisation des Unterrichts in der eigenen Sprache und Kultur (**OET(C)**) und später Unterricht in allochthonen lebenden Sprache (**OALT**) bleibt der Einfluss, den Herkunftsländer darauf ausüben können, sehr beschränkt.
- Die Kommission stellt fest, dass die Migrantengemeinschaften in den Niederlanden (und anderen europäischen Ländern) wegen umfangreicher Rücküberweisungen von beachtlicher ökonomischer Bedeutung für die marokkanische und türkische Gesellschaft sind.
- Die Kommission stellt fest, dass die türkische Regierung sich nie aktiv bemüht zu haben scheint, diesen Devisenzustrom zu unterstützen. Die marokkanische Regierung hat sich dagegen sehr wohl in diesem Feld profiliert. Die Beibehaltung der Verbindungen zu Marokkanern in den Niederlanden (und anderen europäischen Ländern) wird in bedeutendem Umfang durch ökonomische Motive motiviert. Die vorhandenen Quellen geben wenig Aufschluss darüber, welche Auswirkungen dies für die Integration von Migranten in der niederländischen Gesellschaft hat. Es liegt allerdings auf der Hand, dass Rücküberweisungen die finanzielle Lage einer Gruppe mit überwiegend niedriger sozio-ökonomischer Lage beeinflussen müssen.

## Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt:

- Die niederländische Regierung ergreift geeignete Maßnahmen, damit niederländische Staatsbürger keine Belästigungen durch die Gesetzgebung ihrer Herkunftsländer erfahren.

## Organisationen von und für Minderheiten

### Zusammenfassung

In der Anfangszeit bestanden viele Organisationen von und für ethnische Minderheiten hauptsächlich aus autochthonen Leitern und Wortführern. Ausländische Gastarbeiter fühlten sich durch diese nicht repräsentiert und wollten ihre eigenen Organisationen gründen. Diese Signale wurden in den unruhigen sechziger Jahren durch Aktivisten und Studenten aufgegriffen und mündeten in allerlei Aktionsgruppen für die Interessen der ausländischen Gastarbeiter, in manchen Fällen auch gemeinsam mit Gastarbeitern. Ende der sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre entstanden die ersten eigenen Organisationen, die anfangs oft die (politischen) Konflikte und Organisationsformen der Herkunftsländer widerspiegelten. In den siebziger und achtziger Jahren konzentrierten sich die meisten Organisationen auf sozial-kulturelle und religiöse Aktivitäten. Angeleitet durch die Minderheitennota von 1983 initiierte die Regierung eine landesweite Mitsprachegremienstruktur, in denen die diversen Minderheitengruppen mit Vorschlägen und Beratung zum Zuge kommen sollten. Die Mitsprachegremien kamen in einer Reihe von Fällen nur mit Mühe zustande, weil ein einziger Sprecher im Namen einer Vielzahl verschiedener Gruppen innerhalb der jeweils verschiedenen Nationalitäten die betroffene Nationalität repräsentieren sollte. Mit der Dezentralisierung wurden den Gemeinden Mittel für das Sozialwesen übertragen, wodurch sie auch für die Subventionierung von Minderheitenorganisationen verantwortlich wurden. Obwohl im Laufe der Zeit der Schwerpunkt auf allgemeine Einrichtungen gelegt wurde, wurden auf lokaler Ebene immer noch auch spezialisierte Einrichtungen subventioniert, einerseits wegen der Unfähigkeit allgemeiner Einrichtungen, sich um die spezifischen Bedarfe diverser Migrantengruppen zu kümmern, andererseits im Rahmen der Entscheidungsfreiheit der Gemeinden. In den neunziger Jahren wurde die „Landesweite Empfehlungs- und Beratschlagungsstruktur Minderheiten“ (**LAO**) in eine „Landesweite Beratschlagungsstruktur Minderheiten“ (**LOM**) umgewandelt, wodurch die empfehlende Funktion der Mitsprachegremien wegfiel. Außerdem wurde die Subventionsregelung für landesweite Selbstorganisationen angepasst, die dann nach kritischen Anmerkungen von Betroffenen und dem Parlament noch einmal korrigiert wurde.

In der heutigen Situation werden die Mitsprachegremien durch das Justizministerium subventioniert, die landesweiten Selbstorganisationen durch das Gesundheitsministerium und die regionalen Unterstützungsfunktionen durch die Provinzen. Auf lokaler Ebene subventionieren Gemeinden sowohl Interessenverbände als auch Selbstorganisationen. Die Vielfalt der Selbstorganisationen und der Aktivitäten, die diese Organisationen entfalten, nimmt im Laufe der neunziger Jahre zu; sozial-kulturelle Aktivitäten sind dabei noch immer wichtig. Auf lokaler Ebene existiert eine enorme Vielfalt von Subventionspolitiken und Subventionskriterien. Nichtsdestotrotz lässt sich ein allgemeiner Trend in der Subventionierung von Organisationen für und von Minderheiten erkennen. In den letzten Jahren wurden die Subventionskriterien zur Diskussion gestellt. Man geht häufiger zur Projektfinanzierung an Stelle der vorher gebräuchlichen Einrichtungssubventionierung über.

Über (das Funktionieren von) Organisationen von und für Minderheiten sind die Meinungen geteilt. Die Diskussionen konzentrieren sich auf die Frage der Repräsentativität, den Einfluss dieser Organisationen auf die Politik und die Frage, wie sie im Lichte der Integration der einzelnen Mitglieder ihrer Anhängerschaft betrachtet werden müssen.

## Schlussfolgerungen

- Die Kommission stellt fest, dass bis zur Mitte der siebziger Jahre Organisationen für Minderheiten (die so genannten Stiftungen) hauptsächlich aus autochthonen Niederländern bestanden, wodurch diese Organisationen in ihrem Verhalten gegenüber Migranten ein wenig paternalistisch gewesen sind.
- Die Kommission ist der Meinung, dass mit dem Ersatz der **LAO** durch die **LOM** die Ratgeberfunktion der Zusammenarbeitsverbände verwässert wurde, wodurch kaum noch Einfluss auf die Politik genommen werden kann.
- Die Kommission stellt fest, dass Mitsprachegremien auf zentralstaatlicher Ebene (LOM) und Interessenverbände auf lokaler Ebene durch die Regierung und die Behörden als Ansprechpartner für diverse allochthone Gruppierungen genutzt wurden, und dass dies vor allem für Krisenzeiten galt, wie z.B. in der Rushdie-Affäre, zum 11. September und nach den Äußerungen des Imams **El Mounni**.
- Die Kommission ist der Meinung, dass die Repräsentativität insbesondere der Zusammenarbeitsverbände, die Teil des LOM sind, und von allochthonen Interessenverbänden auf lokaler Ebene oft nicht klar ist.
- Die organisatorische Infrastruktur (Selbst- und Interessenorganisationen, islamische Organisationen, Moscheen) allochthoner Gemeinschaften ähnelt nach Auffassung der Kommission stark der Struktur des niederländischen gesellschaftlichen Mittelfeldes und der niederländischen Beratungskultur, und ist auch unter dem Einfluss der Minderheitenpolitik zu Beginn der achtziger Jahre zustande gekommen.
- Die Kommission stellt fest, dass Subventionskriterien für Selbstorganisationen mit weiten Begriffen wie Emanzipation, Partizipation und Integration nicht klar und konkret sind, so dass unklar ist, welche Aktivitäten subventioniert werden.
- Die Kommission ist der Meinung, dass der kausale Zusammenhang zwischen Aktivitäten von Selbstorganisationen und der Integration individueller Personen allochthoner Herkunft schwierig nachweisbar ist.

## Empfehlungen

Die Kommission empfiehlt:

- Bei der Subventionierung wird so viel wie möglich von Projekten ausgegangen, die zur Integration und Emanzipation beitragen. Für die Finanzierung kultureller Aktivitäten werden dieselben Kriterien für allochthone und autochthone Kultur angewendet.
- Wenn die Regierung Organisationen als Vertreter für eine bestimmte Gruppe einschaltet, wird die Repräsentativität sorgfältig überprüft.

## Abschließend

Die Befristete Kommission Untersuchung zur Integrationspolitik kann dem Parlament nachdrücklich empfehlen, Anhörungen im ganzen Land abzuhalten.

# Begriffe und Hintergründe

## Allochthon – Autochthon

Allochthone ist die in den Niederlanden hauptsächlich verwendete statistische Kategorie zur Unterscheidung von Bevölkerungsgruppen, die aus Migration hervorgegangen sind. Sie umfasst im Ausland Geborene (mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil) und im Inland Geborene mit mindestens einem im Ausland geborenen Elternteil (zweite Generation). Das Gegenteil sind Autochthone (im Inland Geborene mit im Inland geborenen Eltern). Die Übersetzung von Allochthone mit Ausländer ist also nicht korrekt, weil die erste Bezeichnung im Gegensatz zur zweiten auch eingebürgerte Zuwanderer umfasst. Die Hauptkategorisierung nach Herkunftsländern unterscheidet in den Niederlanden *die westlichen Allochthonen und die nicht-westlichen Allochthonen*, wobei westlich weniger als geographischer und mehr als politischer Begriff zu verstehen ist. Westliche Allochthone haben ihre Wurzeln in Europa (außer Türkei), Nord-Amerika, Japan, Ozeanien und Indonesien), nicht-westliche im Rest der Welt, also Türkei, Südamerika, Afrika, Asien ohne Japan und Indonesien (vgl. Vogel 2003: 44 - 48).

## Arbeitsmarktpolitik

In der Arbeitsmarktpolitik gab und gibt es Diskussionen darüber, ob und wie Mitglieder ethnischer Minderheiten gezielt gefördert werden sollten. In den Niederlanden wurden die Politiken Großbritanniens und der klassischen Einwanderungsländer auf der Suche nach geeigneten Maßnahmen evaluiert und bei dieser Gelegenheit teilweise auch die entsprechenden Begriffe importiert.

*Positive Maßnahmen (positive action)* umfassen alle Maßnahmen, mit denen unterrepräsentierte Gruppen gezielt gefördert werden. Während die stark umstrittene amerikanische Variante (*positive Diskriminierung/affirmative action*) auch die explizite Bevorzugung von Mitgliedern benachteiligter Gruppen zulässt, geht es bei der britischen Variante eher um die gezielte Werbung und Bevorzugung bei gleicher Qualifikation (zur Begrifflichkeit vgl. Kürsat-Ahlers 2002:268f).

*Contract Compliance* (Vertragseinhaltung) meint rechtliche Regelungen, nach denen öffentliche Aufträge nur an Unternehmen vergeben werden, die sich nachweislich um Arbeitnehmer aus ethnischen Minderheiten bemüht haben. Sie ist mit Regelungen in Deutschland verwandt, nach denen nur tariftreue Unternehmen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge berücksichtigt werden.

Mit *Gesetzen zur Förderung der Arbeitsmarktchancen* werden Unternehmen verpflichtet, Förderpläne aufzustellen und jährlich zu berichten, welche Fortschritte auf dem Weg zu einer gleichmäßigen Berücksichtigung ethnischer Minderheiten erzielt worden sind. Eine derartige Verpflichtung wurde in den Niederlande mit dem *Gesetz zur Förderung der proportionalen Arbeitsteilnahme (WBEAA)* eingeführt, das später durch das *Gesetz zur Stimulierung der Arbeitsteilnahme (Wet Samen)* mit gleicher Zielrichtung ersetzt wurde.

Die *Einstellungspolitik öffentlicher Arbeitgeber* wurde bereits Ende der 80er Jahre zum Instrument der Minderheitenförderung. Beim EMO-Plan ging es um die Erhöhung des Minderheitenanteils im öffentlichen Dienst. Von 1987 bis 1991 sollte der Anteil von 2 auf 3 Prozent, von 1991 bis



1995 auf 5 Prozent aufgestockt werden. Beim 1000-Jobs-Plan für Molukker sollten diese gezielt für den öffentlichen Dienst eingestellt werden.

Freiwillige Selbstverpflichtungen der Tarifparteien (*Akkoord*) zielten in den achtziger Jahren ebenfalls auf eine verstärkte Einstellung von Minderheitenangehörigen.

Einige Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen richteten sich ebenfalls gezielt an Mitglieder benachteiligter Minderheiten. Es handelt sich in der Regel um befristete Projekte (z.B. *SPAG-Projekt* für Türken und Marokkaner 1998).

*Duale Programme* wurden Ende 2000 im Rahmen der Eingliederungsprogramme als Pilotprojekte eingerichtet. Sie kombinieren Sprachkurse mit Arbeit, Praktika oder einer Berufsausbildung.

## **El Moumni-Debatte**

Der in Marokko geborene Imam El-Moumni hatte 2001 in einem Fernsehinterview Homosexualität mit einer ansteckenden Krankheit verglichen, die die niederländische Gesellschaft zerstören kann. Das Interview erregte öffentliche Empörung. Der Imam wurde wegen Anstachelung zu Hass und Diskriminierung angeklagt, aber freigesprochen. Die Staatsanwaltschaft ist in die Berufung gegangen. Ein Grundsatzurteil wird erwartet.

## **Frauen**

*VEM-Projekte (Vrouwen en Minderheden-Projekte)* wurden im Rahmen eines von 1982 bis 1990 laufenden Programms zur Unterstützung kleiner experimenteller Projekte in Bereichen wie Arbeitsmarkt, Erziehung, Gesundheit, Selbstorganisation bewilligt.

*Die AVEM-Kommission (Arbeidsparticipatie van vrouwen uit ethnische Minderheidsgroepen)* erarbeitete 2001 Empfehlungen, wie die Förderung der Arbeitsmarktpartizipation von Frauen aus ethnischen Minderheiten am besten gestaltet werden könnte. Nachfolgearbeitsgruppe wurde *PAVEM (Participatie Vrouwen uit ethnische Minderheidsgroepen)*, die an der Realisierung einiger Empfehlungen weiterarbeitet.

## **Inburgering – Eingliederungspolitik – Eingliederungsprogramm**

Hier wurde der Begriff *Eingliederung* für Inburgering gewählt, da die wörtliche Übersetzung mit Einbürgerung nahelegt, dass es in erster Linie um den Erwerb der niederländischen Staatsangehörigkeit geht. Tatsächlich geht es aber in den niederländischen Programmen der 90er Jahre um Sprachkenntnisse und Kenntnisse über die niederländische Gesellschaft – also um Aspekte, die im Deutschen wie auch im Niederländischen auch unter dem Stichwort Integration diskutiert werden. 1998 wurde die Eingliederung im *Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN)* gesetzlich geregelt. (siehe auch Landeszentrum für Zuwanderung NRW 2000: 5).

## **Kolonien**

Das Kolonialreich der Niederlande war weitaus größer als das Mutterland. 1949 wurde Indonesien unabhängig, 1963 West-Guinea an Indonesien angeschlossen, 1975 Surinam. Heute gehören nur noch die niederländischen Antillen, drei kleine Inseln, zum Königreichsverband der Niederlande. Im Zuge der Entkolonialisierung kam es zu erheblicher Aus- und Rückwanderung in die Niederlande. Die Zuwanderer werden im Kommissionstext als ehemalige Landsleute (*voormalige rijksgenoten*, auch *(oud)rijksgenoten*) bezeichnet. Hier wird die Übersetzung *Zuwanderer aus den ehemaligen Kolonien* gewählt.

## **Kommission**

Das niederländische *Parlament* (Zweite Kammer) richtet dauerhafte und befristete Kommissionen ein, die zum Teil mit den Parlamentsausschüssen in Deutschland vergleichbar sind, so dass sich Kommission in diesem Text meistens auch mit Ausschuss übersetzen ließe. Allerdings werden auch in Deutschland manchmal befristete Kommissionen eingerichtet, die sich mit spezifischen Themen befassen (z.B. Enquete-Kommission demographischer Wandel). Hier wird der Begriff Kommission beibehalten.

## Ministerien

Die Minister benötigen in den Niederlanden das Vertrauen des Parlaments. Wie in Deutschland haben sich Zuschnitt und Name von Ministerien auch in den Niederlanden im Zeitablauf verändert. In den siebziger Jahren war die Minderheitenpolitik beim Ministerium für Kultur, Erholung und Gesellschaftliche Arbeit untergebracht, später bei Volksgesundheit, Sozialwesen und Kultur und ab den achtziger Jahren beim Innenministerium. Integrationsfragen wurden von 1998 bis 2002 vom Minister für Große-Städte- und Integrationspolitik bearbeitet. Das *Justizministerium* ist für rechtliche Angelegenheiten und Kontrollen zuständig. Nach dem Regierungswechsel 2002 wurde im Justizministerium ein Minister ohne eigenen Geschäftsbereich beauftragt, unter dem Titel *Ausländerangelegenheiten und Integration* zuwanderungspolitische Kontroll- und Integrationsfunktionen zu bündeln.

Im Folgenden sind die Ministerien in ihrem aktuellen Zuschnitt aufgeführt, die im Bericht genannt werden:

*Justitie – Justiz* (derz. Donner), mit ähnlichen Funktionen wie deutscher Innenminister im Zuwanderungsbereich

*Vreemdelingenzaken en Integratie – Ausländerangelegenheiten und Integration* (derz. Verdonk), Bündelung der Kontroll- und Integrationsfunktion, Minister ohne eigenen Geschäftsbereich

*Onderwijs, Cultuur en Wetenschap(en)*, abgekürzt *OCW* – Bildung, Kultur und Wissenschaft(en), kurz Bildungsministerium, (derz. van der Hoeven)

*Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, abgekürzt *VROM* – Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt, kurz Wohnungsministerium (derz. van Geel)

*Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, abgekürzt *SZW* – Soziales und Arbeit, kurz Sozialministerium, (derz. de Geus)

*Volksgezondheit, Welzijn en Sport*, abgekürzt *VWS* – Gesundheit, Sozialwesen und Sport, kurz Gesundheitsministerium (derz. Hoogervorst)

## Nota

Die niederländische Regierung und auch einzelne Ministerien erklären häufiger in so genannten *Nota* (Berichten), wie sie ein bestimmtes Politikfeld sieht und darin zu handeln gedenken, so dass sich der Begriff auch mit Regierungserklärung übersetzen lässt. Im Folgenden wird der Begriff *Nota* beibehalten, da derartige Regierungserklärungen im deutschen politischen System so nicht üblich sind.

## NT2 – Sprachkurse

Der Niederländischunterricht für Nicht-Muttersprachler wird als *Niederländisch als Zweitsprache – kurz NT2* – bezeichnet. Die erreichten Niederländisch-Kenntnisse werden in fünf Niveaus unterschieden: von sehr eingeschränkten Grundkenntnissen (1) bis hin zur fließenden und nahezu akzentfreien Beherrschung der niederländischen Sprache (vgl. Landeszentrum für Zuwanderung NRW).

## Overleg

Der niederländische Begriff *Overleg* lässt sich nicht direkt übersetzen. Es handelt sich um die offene Beratschlagung mehrerer Parteien, die zunächst dem Austausch von Ideen und Meinungen dient, die mehr oder – oft auch – weniger konkrete Vereinbarungen treffen. Der gezielte Einsatz von Beratschlagungs-, Konsultations- und Kompromissfindungstreffen gilt als so typisch für die Niederlande, dass sie auch als *Overleg-Demokratie* bezeichnet werden (vgl. Schürings 2003:41). Manchmal ist „Experten- und Betroffenenanhörung“ das nächste deutschsprachige Pendant, während *overleg* auch allgemein als *Beratschlagungsprozess* übersetzt wird.

Zur Beratung von Regierung und Parlament tragen neben den temporären Kommissionen oder Ausschüssen auch eine Reihe von festen Einrichtungen bei, deren Studien und Berichte bei wich-

tigen politischen Entscheidungen zu Rate gezogen werden (vgl. Kleinfeld 1998:193ff). Die im Bericht genannten Einrichtungen werden hier kurz mit ihrer Funktion aufgeführt:

Die in den achtziger Jahren gegründete *Landesweite Empfehlungs- und Beratschlagungsstruktur Minderheiten (Landelijke Advies- en Overlegstructuur Minderheden, kurz LAO)* wurde in den Neunzigern in eine *Landesweite Beratschlagungsstruktur Minderheiten (Landelijke Overleg Minderheden, kurz LOM)* umgewandelt. Das Gremium aus Minderheitenvertretern hatte zunächst Empfehlungs- und Beratungsfunktion, wobei nach der Umwandlung die Empfehlungsfunktion gestrichen wurde.

*Niederländisches Institut für wirtschaftspolitische Analyse (Centraal Planingsbureau, CPB)* – umfassende wissenschaftliche makroökonomische Prognosen und Analysen

*Wissenschaftlicher Rat für Regierungspolitik (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, WRR)* – Erforschung neuer Problemlagen, Problemanalyse, Entwicklung neuer Perspektiven für staatliche Problemlösungen

*Stiftung für Arbeit (Stichting van de Arbeid, Svda)* – paritätischer Zusammenschluss von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerdachverbänden, Forum für informellen Austausch, Beratung und Empfehlungen für Politik und Tarifparteien

*Sozial-ökonomischer Rat (Sociaal-Economisch Raad; SER)* – in der Verfassung verankertes, oberstes wirtschafts- und sozialpolitisches Organ der Regierung, 33 von der Krone benannte Sachverständige, davon je ein Drittel auf Vorschlag von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen und der Regierung, Gutachten auf ministerielle Anforderung, insbesondere zur Verdeutlichung der Positionen der Tarifpartner

*Zentralamt für Statistik (Centraal Bureau voor de Statistiek, CBS)* – zuständig für landesweite Statistik, vergleichbar mit dem Statistischen Bundesamt

## **Paars – Koalitionen**

*Paars (Lila)* ist die Bezeichnung für eine Regierungskoalition aus Sozialdemokraten (PvdA), Konservativ-Liberalen (VVD) und Linksliberalen (D66). Mit dieser Dreier-Koalition kam 1994 erstmals eine Regierung ohne Beteiligung konfessioneller Parteien zustande (Lepszy 1999: 348). Nach der Neuauflage 1998 wurde die erste Regierungszeit abkürzend als Paars I und die zweite als Paars II bezeichnet. 2002 kam eine Koalition der Christdemokraten mit der Liste des kurz zuvor ermordeten Pim Fortuyn (LPF) zustande, die bald darauf zerbrach (*Kabinett Balkenende I*). Bei Neuwahlen im Januar 2003 gewannen die Christdemokraten und formten eine Regierungskoalition mit VVD (*Kabinett Balkenende II*), während die LPF wieder bedeutungslos wurde.

## **Reich – Staatsaufbau**

Das *Reich* ist die zentralstaatliche Ebene im Regierungssystem der Niederlande und entspricht der Bundesebene in Deutschland. Darunter befindet sich die Ebene der *Provinzen* mit relativ wenig Befugnissen, und darunter die Gemeindeebene.

## **Regierungsberichte**

Die niederländische Regierung und auch einzelne Ministerien erklären häufiger in offiziellen Berichten, so genannten *Nota*, wie sie ein bestimmtes Politikfeld einschätzen und darin zu handeln gedenken. Sie sind also mit Regierungserklärungen und ministeriellen Aktionsprogrammen vergleichbar. Im Folgenden wird der Begriff *Nota* unübersetzt für die relativ häufigen Grundsatzberichte der Regierung und einzelner Ministerien beibehalten, um sie von zahlreichen anderen Berichten auf den ersten Blick unterscheidbar zu machen.

Eine *Memorie van Antwoord* ist eine ministerielle Stellungnahme zur ersten Lesung eines Gesetzesentwurfs im niederländischen Parlament, wird in diesem Bericht aber auch als Stellungnahme zu einem Regierungsbericht gebraucht.

*Circulaire* sind offizielle Rundschreiben, die sich in etwa mit Dienstanweisungen vergleichen lassen, die den Ermessensspielraum der angeschriebenen Mitarbeiter beschränken.

## Schulsystem

*Onderwijs* ist ein vielschichtiger Begriff, der je nach Zusammenhang u.a. mit Bildung, Schule und Unterricht übersetzt werden kann. In diesem Kapitel geht es in erster Linie um Schulbildung. Während Schulpolitik in Deutschland Ländersache ist und durch die Kultusminister der Länder verwaltet wird, liegt in den Niederlanden die Verantwortung auf Reichsebene beim Minister für Bildung und Wissenschaft.

Das niederländische *Schulsystem* umfasst eine achtjährige Grundschule, die die Kinder typischerweise vom 4. bis zum 12. Lebensjahr besuchen. Darauf setzt ein gegliedertes Schulsystem auf, in dem *vwo* (Abschluss allgemeine Hochschulreife) und *havo* (Abschluss Fachhochschulreife) die höheren Abschlüsse bilden. Die *mavo*- und *vbo*-Abschlüsse sind dagegen eher mit dem Hauptschulabschluss vergleichbar (Peschar und Veenstra 2001).

In der Umgangssprache hat sich der Ausdruck *weiße Schulen* für Schulen mit überwiegend autochthon-niederländischen Schülern ohne Migrationshintergrund durchgesetzt, während *schwarze Schulen* als Bezeichnung für Schulen mit einem hohen Anteil an Schülern mit Migrationshintergrund verwendet wird.

Mit dem *Bildungsprioritätenplan (OVB-Plan)* Anfang der 80er Jahre begann eine Politik, die Mittelzuweisungen an Schulen auch an bestimmte Merkmale der Schule und der Zusammensetzung der Schülerschaft band. Seit 1998 müssen Gemeinden im Rahmen der Dezentralisierung selbst Prioritäten setzen (*Gemeindliche Bildungsrückstandspolitik GOA*).

Seit Mitte der 90er Jahre gibt es so genannte *breite Schulen* in den Niederlanden. Kennzeichnend für dieses Schulkonzept ist die Öffnung zum Stadtteil, die sich u.a. in einer Zusammenarbeit mit anderen lokalen Einrichtungen ausdrückt, z.B. im Bereich der Arbeit, Jugendhilfe, Kultur und Sport. *Breite Schulen* machen oft Ganztagsangebote und werden vor allem mit dem Ziel gefördert, dass Kinder aus bildungsschwachen Elternhäusern Rückstände besser aufholen können (siehe auch [www.bredeschool.nl](http://www.bredeschool.nl)).

Muttersprachlicher Unterricht für zugewanderte Schülerinnen und Schüler wird zusätzlich zum regulären Unterricht in der Schule erteilt und wurde mehrfach reformiert und umbenannt (*Unterricht in der eigenen Sprache (und Kultur)*, abgekürzt *OET(C)*, später *Unterricht in allochthonen lebenden Sprachen*, abgekürzt *OALT*) und im Sommer 2004 abgeschafft.

## VBTB-Arbeitsweise

VBTB steht für *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* (Von der Aufgabenfinanzierung zur Zielverantwortung). Ab 2001 mussten alle Bereiche ein Programm zur zielorientierten Budgetverwaltung aufbauen, bei dem nicht mehr nur Mittel für bestimmte Zwecke zugewiesen werden, sondern Zielsetzung und -erreichung honoriert werden.

## Verfassungsschutz

Der Verfassungsschutz der Niederlande hieß bis Mai 2002 Inländischer Sicherheitsdienst (*Binnenlandse Veiligheidsdienst*, kurz *BVD*) und ging dann über in den Allgemeinen Aufklärungs- und Sicherheitsdienst (*Algemene Inlichtings- en Veiligheidsdienst*, kurz *AIVD*).

## Vorsorgeuntersuchungen

So wie in Deutschland die Einschulungsuntersuchungen von darauf spezialisierten Ärzten beim Gesundheitsamt vorgenommen werden, gibt es in den Niederlanden Beratungsstellen (*consultatiebureaus*), in denen Kinderärzte die freiwilligen und kostenlosen Vorsorgeuntersuchungen für Säuglinge und Kleinkinder durchführen. Fast alle Eltern nutzen diese Beratungsstellen.

## **Wohnungswesen**

In der Minderheitennota von 1983 kündigte die Regierung eine spezielle Politik für 16 Kommunen mit lokalen Problemhäufungen an (*probleem-cumulations-gebied-beleid*, kurz *pcg-beleid*). Die Politik zur Förderung von rückständigen Gebieten kam aber in den 80er Jahren wegen zahlreicher Auseinandersetzungen zwischen Gemeinden und Reich nicht in die Gänge und wurde schließlich zugunsten einer sozialen Stadterneuerung eingestellt.

1993 wies das Wohnungsministerium in einem langfristigen Rahmenplan Neubaugebiete an den Rändern von Städten aus, nach dem bis zum Jahr 2015 mehr als 630 000 neue Wohnungen gebaut werden sollen. Nach dem Namen des Plans (Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra) werden diese Gebiete *Vinex-Gebiete* genannt. Subventionen des Reichs werden gewährt, wenn alle Anforderungen des Reichs erfüllt sind und nach Abschluss der städtischen Planungen gebaut wird.

Während die Arbeitgeber für die Unterbringung von Arbeitsmigranten zuständig waren, konnten Zuwanderer aus den ehemaligen Kolonien von einer *RVK-Regelung* (*Rijksvoorkeurswoningen*) Gebrauch machen. Das Anbieten dieser Sozialwohnungen wurde genutzt, um Zuwanderer aus den Kolonien im Land zu verteilen.

## **Zielgruppenpolitik (categoraal beleid)**

Politiken und Einrichtungen, die sich an eine abgegrenzte Bevölkerungsgruppe (Kategorie) richten, werden in den Niederlanden im Gegensatz zur allgemeinen Politik und Regeldiensten als *categoraal* bezeichnet, was z.T. als *kategorial* übersetzt wird (vgl. Rath 1996: 491). Im Migrationsbereich geht es vor allem darum, ob eine zielgruppenspezifische Politik mit speziellen Angeboten, Förderungen und Diensten (z.B. Alphabetisierungskurse für marokkanische Frauen, Zuschüsse für ethnische Sportvereine, Sozialdienste für türkische Migranten) verfolgt wird, oder ob die Belange ethnischer Minderheiten im Rahmen von allgemeinen Politiken und Regeldiensten berücksichtigt werden sollen. *Categoraal beleid* wird hier je nach Kontext als Zielgruppenpolitik oder spezialisierte Politik übersetzt.

## Literaturverzeichnis

**Centraal Bureau voor Statistiek**, 2002.  
Allochtonen in Nederland 2003. Heerlen/  
Voorberg: CBS.

**Kleinfeld, Ralf** (1998): Niederlande-Lexikon.  
Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft.  
in: Müller, Bernd (Hg.) *Vorbild Niederlande?  
Tipps und Informationen zu Alltagsleben,  
Politik und Wirtschaft; mit Niederlande-Lexi-  
kon*. Münster: Agenda, S. 115-232.

**Kürsat-Ahlers, Elcin** (2002): Die Vorreiter-  
rolle der Europäischen Union bei der Etablie-  
rung einer Antidiskriminierungsgesetzgebung  
in Deutschland – Lernen von anderen  
Ländern. in: Treichler, Andreas (Hg.)  
*Wohlfahrtsstaat, Einwanderung und ethni-  
sche Minderheiten. Probleme, Entwicklungen,  
Perspektiven*. Opladen: Westdeutscher Verlag,  
S. 257-293.

**Landeszentrum für Zuwanderung NRW**  
(Hg.) Scheve, Sigrun [Bearbeiterin] (2000):  
Mehr als Sprachförderung. Eine Studie zur  
Integration von Neu-Zuwanderern in den  
Niederlanden. Solingen.

**Lepszy, Norbert** (1999): Das politische  
System der Niederlande. in: Ismayr, Wolfgang  
(Hg.) *Die politischen Systeme Westeuropas*.  
Opladen: Leske + Budrich, S. 331-364.

**Peschar, Jules; Veenstra, René** (2001): Das  
niederländische Schulsystem, in: Moldenhauer,  
Gebhard und Vis, Jan (Hg.) *Die Niederlande  
und Deutschland. Einander kennen und verste-  
hen*. Münster u.a.: Waxmann, 77-96.

**Rath, Jan** (1996): Das strenge Gesicht von  
Frau Antje. Die andere Seite des niederlän-  
dischen Modells der Integration ethnischer  
Minderheiten. *Neue Praxis*:6, S. 479-493.

**Schürings, Ute** (2003): Zwischen Pommes  
und Praline. Münster: agenda

**Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie  
Minderhedenbeleid**, TWCM 1995: Migratie,  
minderheden en beleid in de toekomst.  
Amsterdam: IMES.

**Vermeulen, Hans; Penninx, Rinus** (Hg.)  
(1994): *Het democratisch ongeduld*.  
De emancipatie en integratie van zes  
doelgroepen van het minderhedenbeleid.  
Amsterdam: Het Spinhuis.

**Vogel, Dita** (2003): Die Niederlande als  
Einwanderungsland. Rahmenbedingungen,  
aktuelle Politik und Stand der Integration  
von Allochthonen; in: dies. (Hg.) *Einwande-  
rungsland Niederlande – Politik und Kultur*.  
IKO-Verlag, S. 23-58.