

Tilburg University

Ethnische Minderheiten und Bildungspolitik in den Niederlanden

Kroon, S.; Vallen, T.

Published in:
Das nationale Selbstverständnis der Bildung

Publication date:
1994

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Kroon, S., & Vallen, T. (1994). Ethnische Minderheiten und Bildungspolitik in den Niederlanden. In I. Gogolin (Ed.), *Das nationale Selbstverständnis der Bildung* (pp. 219-233). Waxmann.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Sjaak Kroon
Ton Vallen

Ethnische Minderheiten und Bildungspolitik in den Niederlanden

Ethnische Minderheiten in den Niederlanden¹

Wenn man zur Bestimmung der Zahl des allochthonen niederländischen Bevölkerungsteils als Ausgangspunkt nimmt, daß mindestens ein Elternteil in einem anderen Land geboren sein soll, so kommt man zu dem Ergebnis, daß derzeit ungefähr 2,2 Millionen Einwohner der Niederlande allochthoner Herkunft sind, das sind etwa 15 Prozent der Gesamteinwohnerzahl von gut 15 Millionen (CALO 1992). Dieser Prozentsatz ist ungefähr gleich hoch wie im siebzehnten Jahrhundert, dem sogenannten Goldenen Zeitalter in den Niederlanden (Lucassen & Pennings 1985). Innerhalb dieser großen und vielfarbigen Gruppe von Allochthonen können, wie in den meisten anderen westeuropäischen Staaten, in sozial-kultureller Hinsicht zwei größere Untergruppen unterschieden werden:

1. Immigranten und ihre Kinder, die aus den westlichen Industrieländern oder aus vergleichbaren anderen Staaten stammen und deren sozial-kulturelle Hintergründe sich nicht oder nur in relativ geringem Maße von denen der autochthon-niederländischen Bevölkerung unterscheiden. Diese Gruppe (zu der z.B. Deutsche, Franzosen, Belgier, Engländer oder Amerikaner gehören) erfährt im allgemeinen kaum Schwierigkeiten in bezug auf ihre gesellschaftliche Partizipation.
2. Immigranten und ihre Kinder, deren sozial-kulturelle Hintergründe sich in erheblichem Maße von denen der autochthon-niederländischen Bevölkerung unterscheiden (z.B. Türken, Marokkaner, Surinamer, Chinesen und Molukker). Die meisten Personen, die zu diesem Bevölkerungsteil gerechnet werden können - und das ist die Mehrheit der gesamten niederländischen Immigrantengruppe - erfahren im allgemeinen erhebliche Probleme in vielen gesellschaftlichen Bereichen.

Dieser Beitrag handelt von letzteren Immigrantengruppen. Aufgrund ihres selbst definierten ethnischen Bewußtseins und ihres objektiv - im Vergleich zu der einheimischen Mehrheit - durchschnittlich niedrigen Sozialstatus können diese Gruppen unserer Meinung nach am besten als ethnische Minderheiten bezeichnet werden. Der Begriff »Ethnizität« verweist in diesem Kontext darauf, daß diese Gruppen sich selbst aufgrund bestimmter Merkmale im Vergleich zu anderen Gruppen als anders betrachten und von diesen anderen Gruppen subjektiv auch als anders empfunden werden. Der Begriff »Minderheit« verweist

¹Dieser Text basiert auf einem Vortrag im November 1992 in der Volkshochschule Brigittenau in Wien

auf die Tatsache, daß diese Gruppen sich im Vergleich zu der Mehrheitsgruppe in vielen Bereichen in einer gesellschaftlichen Randständigkeit befinden (Kroon & Vallen 1989). Dabei gilt es gewiß zu bedenken, daß »Ethnizität« und »Minderheit« dynamische Konzepte sind, die sich unter Einfluß der gesellschaftlichen Entwicklungen in ihrer Bedeutung und Äußerungsform ändern (Tennekes 1986 und Vanhoren 1992). Wenn die illegalen Immigranten (deren Zahl zwischen 50.000 und 150.000 geschätzt wird) einbezogen werden, sind ungefähr eine Million Einwohner der Niederlande (ungefähr 6,5-7 Prozent) als Mitglieder ethnischer Minderheiten zu betrachten.

Im Gegensatz zu Staaten wie Deutschland und Österreich sind die Niederlande, ähnlich wie England und Frankreich, lange Zeit eine Kolonialmacht gewesen. Das hat u.a. dazu geführt, daß heutzutage mehr als die Hälfte der Personen, die in den Niederlanden zu den ethnischen Minderheiten gerechnet werden, aus den ehemaligen Kolonien Surinam, den Niederländischen Antillen und dem früheren Niederländisch-Ostindien (der heutigen Republik Indonesien) stammt. Zur letzteren gehört auch die Gruppe der 35.000 Molukker. Die Immigrationsbewegungen aus dem indonesischen Archipel fanden vor allem in den vierziger und fünfziger Jahren statt. Die Immigranten aus Surinam und von den karibischen Inseln wanderten hauptsächlich in den letzten drei Jahrzehnten in die Niederlande ein. Die zweitgrößte Gruppe, die ebenfalls seit den sechziger Jahren einwandert, stammt aus dem Mittelmeergebiet. Etwa die Hälfte dieser Gruppe kommt aus der Türkei. Die Marokkaner bilden die zweitgrößte Einwanderergruppe aus diesem Gebiet. Spanier, Italiener, Griechen und Immigranten aus der ehemaligen Republik Jugoslawien sind in den Niederlanden in viel kleineren Gruppen vertreten, obwohl die Zahlen der Letzteren und die der Immigranten aus anderen osteuropäischen Staaten in den vergangenen Jahren stark angestiegen sind. Zudem leben in den Niederlanden seit jeher relativ viele Chinesen. Tabelle 1 gibt nähere Information über die genannten Immigrantengruppen.¹

Die in bezug auf Allochthone und ethnische Minderheiten genannten Zahlen sind nicht in allen Statistiken die gleichen. Das hängt damit zusammen, daß die Kriterien zur Identifikation dieser Gruppen oft sehr verschieden sind und immer wieder zur Diskussion stehen. Aus Tabelle 1 kann abgeleitet werden, welche zahlenmäßigen Unterschiede sich allein beim Gebrauch von Nationalität (im Sinne von Paß), Geburtsland, Geburtsland des Vaters, Geburtsland der Mutter oder von einer Kombination von Geburtsland der Person, des Vaters oder der Mutter als Kriterien ergeben. Im Vergleich zum Nationalitätskriterium führt das kombinierte Geburtslandkriterium zu einer bemerkenswerten Veränderung der Zahlen der einheimischen bzw. nicht-einheimischen Einwohner der Niederlande (Extra 1992).

¹Genauere Angaben zur sprachlichen Diversität der niederländischen Immigrationsbevölkerung bieten De Ruiter (1991) und Extra & Verhoeven (1993).

Tabelle 1: Einwohner der Niederlande am 1. Januar 1990 nach Nationalität und Geburtsland der Person, Geburtsland des Vaters und der Mutter und Kombination von Geburtsland der Person, des Vaters und der Mutter (Quelle: Roelandt, Roijen & Veenman 1991)

Gruppen	Nationalität	Geburtsland der Person	Geburtsland des Vaters	Geburtsland der Mutter	Geburtsland P/V/M
Niederländer	14 250 656	13 725 771	13 361 591	13 228 155	12 667 804
Griechen	4 456	5 236	7 535	5 455	9 200
Italiener	16 745	14 134	27 185	16 114	31 403
ehem. Jugoslawien	12 824	14 475	19 275	20 594	24 232
Portugiesen	8 040	7 885	10 181	9 582	11 542
Spanier	17 429	17 560	23 380	21 729	28 724
Türken	191 455	141 250	202 897	199 396	205 898
Antillianer/Arubaner	0	56 063	49 613	52 510	81 079
Surinamer	14 609	157 054	205 010	205 799	236 995
Kapverdianer	2 341	7 957	11 956	11 848	12 254
Marokkaner	147 975	115 488	164 058	159 657	167 810
Tunesier	2 441	2 647	4 040	2 944	4 606
Chinesen	6 163	21 319	33 551	30 988	35 899
Vietnamesen	5 194	7 170	7 901	8 110	8 735
Übrige	212 246	598 565	764 401	919 693	1 366 393
Gesamtzahl	14 892 574	14 892 574	14 892 574	14 892 574	14 892 574
Gesamtzahl ohne Niederländer	641 918	1 166 803	1 530 983	1 664 419	2 224 770

Trotz der in letzter Zeit von den Behörden durchgeführten strikteren Handhabung der Einwanderungsgesetze nimmt der allochthone Bevölkerungsteil der Niederlande durch Neueinwanderungen, Familienzusammenführungen und Geburten alljährlich um gut 50.000 Personen zu (CALO 1992). Jüngere Prognosen weisen aus, daß diese Zahl bis zum Jahre 2000 infolge einer unvermeidlichen Zunahme von anerkannten Asylanträgen, der Öffnung der europäischen Binnengrenzen und der neueren Entwicklungen in Mittel- und Osteuropa und in anderen Regionen der Welt noch erheblich ansteigen wird. Es wird geschätzt, daß im Jahre 2000 etwa ein Drittel der Bevölkerung unter 35 Jahren in den Städten der westeuropäischen Industrieländer eine Immigrantenherkunft aufweisen wird (Widgeren 1975). Heutzutage besteht zum Beispiel der Zustrom von Schülern in die ersten Grundschulklassen in Amsterdam, Rotterdam und Den Haag schon zu fast 50 Prozent aus Kindern ethnischer Minderheiten. Viele west- und mitteleuropäischen Großstädte kennen die gleichen oder sogar noch höhere Prozentsätze (vgl. zur Lage in Berlin Kroon, Pagel & Vallen 1993).

Die niederländischen Behörden führen, wie die anderen EG-Länder, keine aktive Immigrationspolitik. Dennoch muß festgestellt werden, daß die Zahl der Einwanderer seit dreißig Jahren bedeutend größer ist als die Zahl der Auswanderer; 1991 war die Differenz 61.000 Personen. Prognostiziert wird ferner, daß

die Mehrheit der Einwanderer sich bleibend niedergelassen hat bzw. niedergelassen wird. Damit sind die Niederlande, wie die meisten anderen westeuropäischen Staaten, *de facto* zu einem Immigrationsland geworden. Diese Tatsache wird auch von den Behörden und von den meisten politischen Parteien anerkannt, wobei zugleich oft zugegeben wird, daß passende, wohldurchdachte und zusammenhängende politische Maßnahmen in diesem Bereich bis jetzt fehlen.

Seit der Minderheitennotiz des niederländischen Innenministeriums von 1983 (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1983) werden als Zielgruppen für die niederländische Minderheitenpolitik bis jetzt nur die folgenden Gruppen genannt: (1) in Wohnwagen lebende Gruppen und Personen; (2) legal in den Niederlanden lebende Mitglieder ethnischer Minderheiten, insofern es sich handelt um Molukker, Eingesessene surinamischer und antillianischer Herkunft und ausländische Arbeitnehmer und ihre Familien aus dem Mittelmeergebiet; (3) Zigeuner und Flüchtlinge.

Es fällt auf, daß die Behörden die Zielgruppen ihrer Minderheitenpolitik nur aufzählen und nicht definieren oder mit Argumenten deutlich machen, warum bestimmte Gruppen als Hauptzielgruppen betrachtet werden und andere nicht. Daß, abgesehen von den Molukkern, die relativ gut integrierte große Gruppe Immigranten aus dem ehemaligen Niederländisch-Ostindien meistens außer Betracht bleibt, kann man noch nachvollziehen, aber daß die Chinesen und die Molukker, Surinamer und Antillianer der zweiten Generation in manchen Bereichen nicht als Hauptzielgruppen gelten, ist zumindest merkwürdig (und das war es auch schon 1983). In Anbetracht der heutigen Lage hätte schon längst eine offizielle Änderung der Zielgruppen der Minderheitenpolitik stattfinden müssen. Abgesehen von finanziellen Gründen, könnte eine mögliche Erklärung für die Beschränkung der Politik auf die genannten Zielgruppen sein, daß von den Behörden der Akzent meist so stark auf sozial-ökonomische Rückstände gelegt wird, daß damit die Sicht auf die für viele Minderheiten sehr wichtigen ethnisch-kulturellen Differenzen versperrt wird. Für Minderheiten, deren Unterschiede zur Mehrheit nicht direkt als Rückstände interpretiert werden konnten (wie z.B. im Falle der Chinesen), hat das dazu geführt, daß sie in der Minderheitenpolitik bei der Zuweisung von Vergünstigungen oder besonderen Maßnahmen außer Betracht bleiben.

Die bildungspolitische Reaktion auf ethnische Minderheiten

Es ist unmöglich, an dieser Stelle die niederländische bildungspolitische Reaktion auf ethnische Minderheiten vollständig darzustellen. Wer sich orientieren möchte, findet in Zeitschriften wie *Migrantenstudies*, *Samenwijs*, *Stimulans* und *Gastonderwijs* Hinweise auf wichtige Veröffentlichungen. Auch Entzinger (1990), CALO (1992) und Lucassen & Köbben (1992) bilden wichtige Quellen. Hier wird lediglich eine Übersicht über wichtige Akzente seit den achtziger Jahren gegeben. Wir konzentrieren uns auf den interkulturellen Unter-

richt, den Unterricht in Minderheitssprachen und den Unterricht in Niederländisch als Zweitsprache.

Ohne damit dasjenige, was in früheren Jahrzehnten geschah, bagatellisieren zu wollen, muß festgestellt werden, daß der multiethnische, multikulturelle und multilinguale Charakter der niederländischen Gesellschaft erst in den letzten fünfzehn Jahren offizielle politische Anerkennung gefunden und zu konkreten Maßnahmen geführt hat, auch in der Bildungspolitik. Namentlich unter Einfluß eines Berichts des unabhängigen, einflußreichen Wissenschaftlichen Rats für Regierungspolitik (WRR 1979) hat die niederländische Regierung ab 1980 offiziell anerkannt, daß in der niederländischen Gesellschaft die ethnische, sprachliche und kulturelle Diversität auf Dauer zugenommen hat, und daß die gesamte Gesellschaft (also auch die »Mehrheit«) sich darauf einstellen muß. Damit wurde die bis dahin bestehende, stark an der Rückkehr neuerer Immigrantengruppen in ihre Herkunftsländer orientierte Politik verlassen. Unterstrichen wurde die Wichtigkeit einer zusammenhängenden, permanenten Minderheitenpolitik. In dem Bericht des Wissenschaftlichen Rats wurden drei Bereiche in bezug auf eine von der Regierung zu formulierende Minderheitenpolitik unterschieden: Rückstandsprobleme und kulturelle oder Identitätsprobleme auf seiten der Minderheiten und Anpassungsprobleme auf seiten der autochthonen Mehrheit.

Anfang der achtziger Jahre veröffentlichten das niederländische Bildungsministerium (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 1981) und das Innenministerium (Ministerie van Binnenlandse Zaken 1983) Programme und Stellungnahmen zum Thema. Hier ist besonders das Dokument von 1981 des Bildungsministeriums von Bedeutung, weil darin zwei Hauptzielsetzungen für den Unterricht genannt werden: (1) Der Unterricht soll Mitglieder ethnischer Minderheiten vorbereiten auf ein vollwertiges Partizipieren an der niederländischen Gesellschaft in sozialökonomischer, gesellschaftlicher und demokratischer Hinsicht, mit der Möglichkeit, solches auf der Basis ihres eigenen kulturellen Hintergrundes zu gestalten. (2) Der Unterricht soll die »Akkulturierung« von den ethnischen Minderheiten und den autochthonen Mitgliedern der niederländischen Gesellschaft stimulieren. »Akkulturierung« wird dabei definiert als ein Prozeß des sich gegenseitig Kennenlernens, Akzeptierens und Achtens.

Auf den Sprachunterricht in einer multilingualen Gesellschaft sind im genannten Dokument drei Hauptpunkte bezogen: (1) Der Unterricht soll dazu beitragen, daß Nachteile ethnischer Minderheiten in der Gesellschaft und im Bildungswesen aufgehoben werden (u.a. durch spezielle Beachtung von Niederländisch als Zweitsprache). (2) Der Unterricht soll die Identität ethnischer Minderheiten berücksichtigen (u.a. durch Unterricht in der eigenen Sprache und Kultur). (3) Der Unterricht soll zur Entwicklung einer harmonischen, multiethnischen Gesellschaft beitragen (u.a. durch interkulturellen Unterricht).

Über diese drei Themen sind zwischen 1980 und 1990 mehrere Berichte vom Bildungsministerium veröffentlicht worden; auch die allgemeine Minderhei-

tenpolitik wurde in dieser Periode ausgearbeitet und implementiert. Gegen Ende der achtziger Jahre stellte sich aber immer mehr heraus, daß trotz der vielen Bemühungen die gesellschaftliche Lage der ethnischen Minderheiten kaum verbessert war: große Arbeitslosigkeit, enttäuschende Schulergebnisse, fehlende gesellschaftliche Partizipation usw. (Entzinger 1990). Diese Feststellung brachte die Regierung dazu, den Wissenschaftlichen Rat für Regierungspolitik erneut einen Bericht zur Minderheitenpolitik schreiben zu lassen (WRR 1989). In diesem Bericht lag der Akzent stark auf Rückstandsbekämpfung (zum Beispiel durch eine Verpflichtung zum Niederländischlernen von arbeitslosen erwachsenen Immigranten). Kultur- und Spracherhalt wurden als weniger wichtig eingeschätzt und sollten nach der Meinung des Rats keine Priorität mehr haben. Es wurde sogar suggeriert, daß die Stunden, die für Erstsprachenunterricht verwendet werden, verschwendete Zeit seien und besser dem Zweitsprachenunterricht gewidmet werden sollten.

Anders als im Jahre 1979 kann die Reaktion der Regierung auf diesen Bericht als eher zurückhaltend charakterisiert werden. Das wird deutlich in einer Notiz des Bildungsministeriums zum Erstsprachenunterricht von 1991 (Wallage 1991) und in einem Ende 1992 erschienenen Bericht zur zukünftigen Unterrichtspolitik für allochthone Schüler der *Commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs*, eines vom Bildungsministerium beauftragten wissenschaftlichen Ausschusses mit dem ehemaligen Bildungsminister Van Kemenade als Vorsitzenden (CALO 1992). Auf beide Dokumente kommen wir noch zurück. Hier erörtern wir nur kurz die Stellungnahme der sogenannten Van-Kemenade-Kommission.

Die Kommission weist daraufhin, daß es für den Unterricht für ethnische Minderheiten von größter Bedeutung sei, drei politische Linien zu unterscheiden: eine Politik zur Rückstandsbekämpfung, eine Politik hinsichtlich von Neueinwanderern und eine Politik in bezug auf den Erstsprachenunterricht. Unter anderem aufgrund wissenschaftlicher Forschungsergebnisse ist die Kommission der Meinung, daß die festgestellten Rückstände ethnischer Minderheiten im Unterricht vor allem durch Faktoren verursacht werden, die mit dem sozial-ökonomischen Status (besonders dem geringen Bildungsniveau) von Minderheiten und mit deren schwacher Beherrschung der niederländischen Sprache zusammenhängen. Weiter ist sie davon überzeugt, daß es keinen Grund gebe anzunehmen, daß Rückstände allochthoner Schüler im Unterricht beinflusst würden durch ein durchschnittlich niedrigeres Intelligenzniveau gegenüber autochthonen Kindern in gleichen Verhältnissen, auch nicht durch ethnische, kulturelle oder religiöse Unterschiede im Vergleich zu autochthonen Schülern oder durch die Aufmerksamkeit, die der ersten Sprache der Allochthonen im Unterricht gewidmet wird. Unterschiedliche Gruppen allochthoner Schüler weisen in unterschiedlichem Maße Rückstände im Unterricht auf; diese Rückstandsunterschiede gibt es schon im vorschulischen Alter. Weil die Bildungsrückstände allochthoner Schüler also nicht den ethnisch-kulturellen Unterschieden zugerechnet werden

können, plädiert die Kommission für eine Trennung von Rückstandspolitik und Kulturpolitik und für finanzielle und inhaltliche Unterstützung in diesen beiden Bereichen.

Politik zum interkulturellen Unterricht, zum Minderheits-sprachenunterricht und zum Zweitsprachenunterricht

Seit 1985 gibt es in den Niederlanden ein neues Bildungsgesetz für die Grundschule. Darin wurde in bezug auf den interkulturellen Unterricht auf nationaler Ebene folgender wichtige Artikel aufgenommen: "Der Unterricht geht unter anderem davon aus, daß die Schüler in einer multikulturellen Gesellschaft aufwachsen" (Artikel 9, Absatz 3). In der seit 1989 geltenden Gesetzgebung für den Unterricht der Sekundarstufe steht als Artikel 27: "Im Lehrplan wird verantwortet, auf welche Weise der Tatsache, daß die Schüler in einer multikulturellen Gesellschaft aufwachsen, Aufmerksamkeit gewidmet wird". Durch diese offizielle gesetzliche Reaktion auf den multiethnischen Charakter der niederländischen Gesellschaft wurde das interkulturelle Paradigma eines der übergreifenden Prinzipien des ganzen Unterrichts für alle Schüler, also sowohl für die Autochthonen als für die Allochthonen. Dieses Prinzip wurde von der Regierung 1986 weiter erläutert in einer Notiz zum interkulturellen Unterricht (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 1986). Darin heißt es: "Interkultureller Unterricht hat als Ziel, Schüler zu lehren, mit Ähnlichkeiten und Unterschieden umzugehen, die mit ethnischen und kulturellen Hintergründen zusammenhängen. Dieses Umgangsmuster muß auf ein gleichwertiges und gemeinsames Funktionieren in der niederländischen Gesellschaft zielen". Laut der Regierungsnotiz gehören dazu drei abgeleitete Ziele: (1) Autochthone Bevölkerungsgruppen wie auch die in den Niederlanden residierenden ethnischen Minderheiten sollen sich sowohl gegenseitig Kenntnisse über Lebensumstände und Kultur aneignen, als auch Einsicht gewinnen in die Art und Weise, wie Werte, Normen, Gewohnheiten und Lebensumstände das menschliche Verhalten bestimmen. (2) Gruppen verschiedener ethnischer und kultureller Herkunft sollen lernen, in den Niederlanden zusammenzuleben. (3) Vorurteile, Diskriminierung und Rassismus aufgrund ethnischer oder kultureller Unterschiede sollen bei allen Bevölkerungsgruppen verhindert und bekämpft werden (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen 1986). Dieser schöne Zielkatalog sollte keineswegs die Tatsache verdecken, daß es in den Niederlanden zum interkulturellen Unterricht keine sehr ausgeprägte Praxis gibt. Die Ansichten und Ideen der beteiligten Theoretiker und Praktiker sind sehr verschieden und es herrscht große Unsicherheit und wenig Klarheit (vgl. Van de Guchte 1989). Dieser Tatbestand wird bestätigt im Bericht der Van-Kemenade-Kommission. Laut diesem Bericht gibt es mittlerweile wohl Unterrichtsmaterialien zum interkulturellen Unterricht; außerdem sind einige Schulen mit der Implementierung des interkulturellen Unterrichts beschäftigt. In den meisten Schulen aber ist

noch immer nichts auf diesem Gebiet zu beobachten. Hinweise zur Verbesserung dieser Lage werden von der Kommission aber leider nicht gegeben.

Artikel 11 des schon erwähnten Grundschulgesetzes aus 1985 bestimmt, daß die Schulleitung unter bestimmten Bedingungen für Schüler mit einem nicht-niederländischen Hintergrund Unterricht in der Sprache und Kultur des Herkunftslandes in den Jahresunterrichtsplan aufnehmen kann. Neben der schon bestehenden Möglichkeit zur Benutzung von ethnischen Minderheitssprachen als Hilfssprachen im Unterricht ist es erlaubt, 2,5 Wochenstunden »Unterricht in eigener Sprache und Kultur« (OETC: *Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur*) zu erteilen. Weitere 2,5 Stunden dürfen außerhalb der Stundentafel gegeben werden, aber diese Möglichkeit wird kaum genutzt. Beim Unterricht in ethnischen Minderheitssprachen handelt es sich bis jetzt um ein Recht auf Unterricht in der offiziellen Standardsprache des Herkunftslandes (mit Ausnahme der Molukker und der türkischen Armenier). Dieses Recht trifft aber nur für Gruppen zu, die explizit Objekt der besprochenen offiziellen (rückstandsorientierten) Minderheitenpolitik sind und deren offizielle Landessprache nicht Niederländisch ist. Das bedeutet, daß zum Beispiel chinesische (aufgrund von sozial-ökonomischem Status), surinamische und antillianische Kinder (aufgrund von Sprache) ausgeschlossen sind. Weiter gilt die Bedingung, daß von den Eltern um Erstsprachenunterricht für ihre Kinder gebeten werden muß, was ein Unterschied ist zu der Situation hinsichtlich des Friesischen: Alle Schulen in der Provinz Friesland sind zum Erteilen von Friesischunterricht verpflichtet.

In der Sekundarstufe sind die Regelungen vergleichbar mit denen der Grundschule, wenn auch das Angebot von ethnischen Minderheitssprachen bis jetzt auf Türkisch und Arabisch als Wahlfächer beschränkt ist. Diese Sprachen können bis jetzt außerdem nur von türkischen und marokkanischen Schülern gewählt werden; es gibt seit dem Schuljahr 1992 offizielle nationale Abschlußexamen. In der Grundschule hat es im Schuljahr 1993 zum ersten Mal nationale Abschlußtests für diese Sprachen gegeben.

Wie schon gesagt, sind in bezug auf den Erstsprachenunterricht 1991 vom Staatssekretär für Bildung in einer mittlerweile vom Parlament akzeptierten Notiz wichtige Änderungsvorschläge gemacht worden, die unserer Meinung nach Verbesserungen sind und die die Position des Erstsprachenunterrichts verstärken können (Wallage 1991). Die drei wichtigsten Vorschläge des Staatssekretärs sind: (1) Erweiterung der zweisprachigen Betreuung für Immigrantenkinder in den ersten drei bis vier Klassen der Grundschule und der Sonderschule, wobei, anders als bisher, nicht unbedingt die nationale Sprache des Herkunftslandes, sondern die wirkliche Erstsprache oder Muttersprache der Kinder als Unterrichtssprache verwendet werden darf. Dies kann, je nach der konkreten Situation der Schüler, in einem (transitionellen) zweisprachigen Modell, in einem beschränkten zweisprachigen Modell (wobei die Muttersprache Hilfssprache ist) und in Aufnahmeklassen für Seiteneinsteiger geschehen. (2) Unterricht in der nationalen Standardsprache des Herkunftslandes als Fach in

den Klassen vier bis einschließlich acht der Basisschule, wobei der Schwerpunkt, anders als bisher, hauptsächlich auf Sprachunterricht liegt und weniger auf Kulturunterricht, und wobei in Zukunft die heutigen Beschränkungen auf bestimmte, nach politischen Kriterien definierte Minderheitsgruppen aufgehoben werden. (3) Unterricht in Minderheitssprachen in der weiterführenden Schule als Wahlfach mit Examen anstelle eines der anderen Fächer oder neben den anderen Fächern, vorläufig noch beschränkt auf Türkisch und Arabisch, aber in Zukunft auf andere Sprachen erweitert und auch zugänglich gemacht für autochthone Schüler.

Auch in diesem Zusammenhang ist der Bericht der Van-Kemenade-Kommission wichtig. In bezug auf den Erstsprachenunterricht für Allochthone kommt sie zu der Schlußfolgerung, daß er für die Bekämpfung von Bildungsrückständen allochthoner Kinder von viel geringerer Bedeutung sei als Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der sozial-ökonomischen Position und das Erlernen des Niederländischen zielen. Deshalb findet die Kommission es vor allem aufgrund kulturpolitischer (Erhaltung und Förderung der kulturellen Vielfalt der niederländischen Gesellschaft und Festigung der eigenen kulturellen Position von gesellschaftlichen Gruppen) und ökonomischer Überlegungen (internationale ökonomische Kontakte) außerordentlich wichtig, daß die in den Niederlanden anwesenden sogenannten »allochthonen lebenden Sprachen« erhalten bleiben und weiterentwickelt werden. Im Bildungswesen soll darum eine Kulturpolitik betrieben werden, in der alle nicht-einheimischen Sprachen einen gleichwertigen Platz haben und in der kein Unterschied zwischen den traditionellen modernen Fremdsprachen (z.B. Englisch, Französisch, Deutsch) und den Sprachen, die von den allochthonen Gruppen in den Niederlanden verwendet werden, gemacht wird. Unter den allochthonen lebenden Sprachen werden in diesem Zusammenhang alle nicht einheimischen Sprachen verstanden, die von Einwohnern der Niederlande verwendet werden. Nicht nur in den Unterrichtsprioritätsgebieten, sondern an allen Schulen sollten die lokalen Behörden, unter bestimmten Bedingungen, pro Woche 2,5 Unterrichtsstunden in diesen Sprachen bereitstellen, und dieser Unterricht müßte nach der Meinung der Kommission auch für autochthone Schüler zugänglich sein.

Anders als im Falle des interkulturellen Unterrichts und des Unterrichts in Minderheitssprachen kann die bildungspolitische Auseinandersetzung mit dem Thema Niederländisch als Zweitsprache als relativ wenig ausgeprägt charakterisiert werden (Kroon & Vallen 1989). Auch gibt es bis jetzt keine Gesetzgebung auf diesem Gebiet. Die erste und bisher einzige (achtseitige) bildungspolitische Notiz, die sich explizit mit dem Thema Niederländisch als Zweitsprache beschäftigt, erschien erst Ende 1988 (Notitie 1988). Darin wurden ziemlich global einige Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität dieses Unterrichts vorgestellt. Die stiefmütterliche Behandlung von Niederländisch als Zweitsprache in der niederländischen Politik ist um so merkwürdiger, als schon 1981 das Bildungsministerium diese Unterrichtskomponente als einen der zentralen

Ansatzpunkte der Bildungspolitik für ethnische Minderheiten bezeichnet hat. Das ist auch nachvollziehbar, weil die Beherrschung der dominanten Sprache eine der Grundvoraussetzungen für gesellschaftlichen Erfolg ethnischer Minderheiten ist.

Die wichtigste Möglichkeit, zusätzliche Lehrerstunden oder finanzielle Unterstützung für den Unterricht Niederländisch als Zweitsprache zu erhalten, ist die sogenannte Vergünstigungsregelung für Schulen; diese gehört zu einer allgemeinen Regelung zur Bekämpfung von Unterrichtsrückständen der Kinder aus unterprivilegierten autochthonen und allochthonen Gruppen (Unterrichtsprioritätspolitik). Ausgangspunkt ist, daß für Schüler ethnischer Minderheiten die gleichen Lehrpläne und Examensprogramme wie für autochthone niederländische Schüler gelten. Falls sie zusätzliche Unterstützung brauchen, kann die Schulleitung Lehrer damit beauftragen, diese Unterstützung zu leisten. In jährlichen Zählungen erheben die Behörden die Grundlagen für solche Extrazuwisungen, wobei die Schüler nach sozialökonomischen Kriterien gewichtet werden. Kinder aus ethnischen Minderheiten oder mit niedrigem sozio-ökonomischem Status zählen 1,9-fach; ein »normales« niederländisches Kind einfach. Dazwischen liegen die Wohnwagen- und Zigeunerkinder, die Schifferkinder und die Kinder von autochthonen Eltern mit einem niedrigen Berufs- oder Bildungsniveau. Die Gesamtpunktzahl einer Schule bestimmt die Anzahl der Lehrerstunden und damit auch indirekt die Zahl der Lehrkräfte, die in dem betreffenden Jahr dort arbeiten. Der Schulleitung ist jedoch autonom in den Entscheidungen, wofür die Lehrerstunden eingesetzt werden. Deshalb passiert es manchmal, daß die Stunden, die sozusagen von den Kindern ethnischer Minderheiten »verdient« worden sind, nicht immer für sie »ausgegeben« werden. In der Sekundarstufe werden sogenannte Vergünstigungseinheiten alljährlich aufgrund inhaltlich begründeter Anträge zur Verfügung gestellt. Für allochthone Schüler, die kürzer als vier Jahre in den Niederlanden sind, gibt es beispielsweise 0,9 Einheiten, für Schüler die zwischen vier und acht Jahren in den Niederlanden sind, gelten 0,4 Einheiten. Für Schüler, die nach dem offiziellen Zähldatum direkt aus dem Herkunftsland in die niederländische Schule eintreten, werden pro Schüler 2,35 Einheiten zugewiesen, wenn die Schule mindestens zehn solcher Seiteneinsteiger hat (CALO 1992, 16-17).

Es gehört zur Aufgabe der Schulleitung, zu kontrollieren, ob die verfügbaren Extramittel sachgerecht verwendet werden. Es ist bekannt, daß viele Schulen diese Mittel nicht für die eigentlich gemeinten Zielgruppen benutzen, sondern sie mehr allgemein, zugunsten aller Schüler einsetzen, etwa zur Verkleinerung der Klassen oder zum Einstellen von *remedial teachers*. Im Moment gibt es keine *a posteriori*, geschweige denn eine *a priori* Kontrolle der Zuweisung und Benützung der Extramittel. Wenn es aber nach der Kommission-VanKemenade geht, wird diese Sachlage demnächst geändert. Zur Frage, was genau in den extra Lehrerstunden gemacht wird und von welchen, auf welche Weise qualifizierten Lehrern, mit welchen Lehrmitteln und zugunsten welcher Schüler

sie verwendet werden, ist, mit anderen Worten, vieles unklar. Klar ist aber, daß die genannten Maßnahmen bis jetzt noch nicht zu wesentlichen Verbesserungen im Schulerfolg von Schülern ethnischer Minderheiten geführt haben. Daß die Regierung sich dieser Tatsache sehr wohl bewußt ist, geht aus der bereits erwähnten Rahmennotiz zu Niederländisch als Zweitsprache von 1988 hervor, namentlich aus den darin aufgezählten Problembereichen und Verbesserungsvorschlägen. Als wichtigste Engpässe werden genannt: (1) die ungenügenden Kenntnisse und Qualifikationen von Lehrkräften in bezug auf Zweitsprachenunterricht und Zweitsprachenerwerb; (2) die ungenügende Verfügbarkeit und Qualität von Lehrmitteln zum Zweitsprachenunterricht für alle Altersstufen; (3) die je spezifischen Schwierigkeiten mit der niederländischen Sprache, die Seiteneinsteiger aufweisen im Unterschied zu Kindern, die schon in den Niederlanden aufgewachsen sind; (4) das Fehlen einer nationalen Koordination der Entwicklungen im Zweitsprachenunterricht.

Es wird eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen, etwa die Gründung von spezifischen Auffangklassen in Grundschulen und weiterführenden Schulen, die Entwicklung von neuen und die Implementierung von wirkungsvollen vorhandenen Materialien, die Entwicklung von neuen Arbeitsformen, Lehrerausbildungs- und Lehrerfortbildungskursen. Auch wurde eine wissenschaftliche Projektgruppe zur Koordination nationaler und lokaler Initiativen auf dem Gebiet von Niederländisch als Zweitsprache und zur Stimulierung und inhaltlichen und finanziellen Unterstützung von neuen Initiativen und Experimenten gegründet (vgl. Teunissen 1990 und 1992). Diese Gruppe bekommt alljährlich ein Budget von 5 bis 10 Millionen Gulden; in den drei Jahren ihres Bestehens hat sie wichtige Verbesserungen in Gang gesetzt.

Von der Van-Kemenade-Kommission wird wegen der bislang enttäuschenden Ergebnisse der Politik zur Rückstandbekämpfung und des Zweitsprachenunterrichts vorgeschlagen, bisherige Vergütungsregelungen für die Schulen abzuschaffen. Die dadurch frei werdenden Gelder sollten nach der Meinung der Kommission eingesetzt werden für eine gezieltere Bekämpfung von Rückständen im Grundschulunterricht und in der weiterführenden Schule in anerkannten Unterrichtsprioritätsgebieten, wobei ausschließlich sozial-ökonomische Indikatoren angewendet werden sollten. Vorgeschlagen wird ferner die Ermöglichung von spezifischen Einrichtungen für den Zweitsprachenunterricht und die Finanzierung eines eigenständigen Unterrichts in allochthonen lebenden Sprachen in der Grundschule, der weiterführenden Schule und in der Erwachsenenbildung.

Die konkreten Vorschläge, die von der Kommission in bezug auf den Zweitsprachenunterricht gemacht werden, sind aber ziemlich enttäuschend, weil der größten Gruppe keine Aufmerksamkeit gewidmet wird, nämlich den Schülerinnen und Schülern, die in den Niederlanden geboren oder aufgewachsen sind. Für aus dem Ausland neu immigrierte Seiteneinsteiger sollten nach der Meinung der Kommission individuelle Lernwege von maximal 12 bis 16 Monaten ausgesetzt werden, die ihnen eine Integration in den regulären Unterricht oder einen

Zutritt zum Arbeitsmarkt ermöglichen. Im darauffolgenden Jahr sollen die Fortschritte dieser Kinder gezielt überwacht werden.

Aus den gesamten Vorschlägen der Van-Kemenade-Kommission wird klar, daß daran gedacht ist, analog zum schwedischen Modell zu arbeiten, und daß viel erwartet wird von einer Politik der Dezentralisation. Es wird zwar eine nationale Unterrichtspolitik geführt, aber die Unterrichtsprioritätsgebiete sollen viel mehr Möglichkeiten und eine viel größere Verantwortung als bisher erhalten. Alljährlich müssen sie ihre Pläne vorlegen, und es wird dann anhand von vorgeschriebenen Jahresberichten festgestellt, welche Fortschritte gemacht worden sind. Bei einer positiven Evaluation sollen extra Gelder zur Verfügung gestellt werden; bei einer negativen Beurteilung über mehrere Jahre wird das Budget gekürzt. Ob das alles aber Verbesserungen bringen wird, ist abzuwarten.

Zum Schluß

In den ersten Wochen nach der Veröffentlichung des Berichts der Van-Kemenade-Kommission gab es tagtäglich viele positive und negative Reaktionen in der Öffentlichkeit. Es sieht danach aus, daß der Bericht in der Formulierung zukünftiger bildungspolitischer Maßnahmen in bezug auf den multiethnischen Charakter der niederländischen Gesellschaft eine wichtige Rolle spielen wird. Dennoch möchten wir zu diesem Bericht hier einige allgemeine kritische Bemerkungen machen.

Die Van-Kemenade-Kommission ist der Meinung, daß die schlechte sozial-ökonomische Position der Eltern ein entscheidender Faktor ist im Hinblick auf die schlechten Schullaufbahnen von Kindern ethnischer Minderheiten und daß es in dieser Hinsicht keinen Unterschied zwischen einheimischen und nicht-einheimischen Kindern gibt. Das wird sicher teilweise stimmen, aber die Frage bleibt, ob die sozial-ökonomische Position und das erreichte Unterrichtsniveau von Immigrantenelementen ohne weiteres mit denen der autochthonen Eltern vergleichbar sind und ob die Einstufung auf die gleiche Weise stattfinden sollte. Die Kommission ist sich dieser Frage wahrscheinlich auch selber bewußt, weil sie eine differenziertere Skala zur Feststellung der sozial-ökonomischen Position von Immigrantenelementen vorschlägt, in die das Bildungsniveau beider Eltern miteinbezogen ist. Obwohl dieser Vorschlag zu einer Verfeinerung »am unteren Ende« der Skala führt, bleibt die Frage, ob so eine Differenzierung die dramatischen Unterschiede erklären kann, die es zwischen einheimischen und nicht-einheimischen Schülern der selben sozial-ökonomischen Lage in Fächern wie Sprache und Rechnen im Moment gibt (vgl. Tesser, Mulder & Van der Werf 1991). Weitere Forschung zu diesem Thema scheint uns unbedingt notwendig.

Die Vorschläge der Kommission zum Unterricht in allochthonen lebenden Sprachen, als logische Folge des vorgeschlagenen Unterschieds zwischen Rückstandspolitik und Kulturpolitik, sind politisch-ideologisch sehr wichtig und können in diesem Sinne zu einer Verbesserung des Ansehens dieser Sprachen

und zum Abbau von Vorurteilen führen. Die Kommission bleibt aber vage über die konkrete Ausführung ihrer Pläne auf Schul- und Klassenebene. Und da liegt genau das Problem, denn durch die Vorschläge der Kommission wird das traditionelle monolinguale Kerncurriculum der Schule nicht angetastet. Der Unterricht in allochthonen lebenden Sprachen wird ein isolierter Unterricht bleiben - daran ändert auch die Zulassung von einheimischen Schülern wenig. Es ist bedauernd, daß die Kommission nicht versucht hat, Vorschläge für einen wirklich zweisprachigen Unterricht, unter Einbeziehung von Unterricht in allochthonen lebenden Sprachen, für Schulen mit vielen Immigrantenkinder aus einer oder zwei ethnischen Gruppen zu formulieren, und daß sie keine Vorschläge für Experimente auf diesen Gebiet gemacht hat.

Im März 1993 hat der Staatssekretär für Bildung eine offizielle Reaktion zum Bericht der Van-Kemenade-Kommission veröffentlicht (Beleidsreactie 1993). Der interkulturelle Unterricht bleibt darin leitendes Prinzip im ganzen Unterricht. In Bezug auf den Unterricht in ethnischen Minderheitssprachen werden die meisten Vorschläge der Kommission übernommen. Die eigene Notiz des Staatssekretärs zum Unterricht in Minderheitssprachen von 1991 bleibt aber nach wie vor in Kraft; und es wird u.a. vorgeschlagen, auch Kinder von chinesischer, antillianischer und surinamischer Herkunft in die Maßnahmen zum Unterricht der Minderheitssprachen einzubeziehen. In bezug auf Niederländisch als Zweitsprache werden einige Vorschläge übernommen und andere abgewiesen. Abgewiesen werden z.B. die Empfehlungen zu einer Politik der Dezentralisierung der Rückstandsbekämpfung. Übernommen wird der Vorschlag, einen Unterschied zu machen zwischen einer Politik der Rückstandsbekämpfung und einer Kulturpolitik, sowie die damit zusammenhängende Veränderung der Vergünstigungsregelungen für Schulen als Teil einer Rückstandspolitik.

Obwohl ein endgültiges Urteil im Moment noch nicht angebracht ist, kann schon festgestellt werden, daß aus dem Bericht der Van-Kemenade-Kommission wie aus der Reaktion des Staatssekretärs für Bildung deutlich wird, daß damit das 1989 vom Wissenschaftlichen Rat für Regierungspolitik publizierte Gutachten, welches zur Einschränkung des Erstsprachenunterrichts für ethnische Minderheiten aufforderte, abgelehnt wird. Was in Zukunft aber von all diesen schönen Plänen realisiert wird, bleibt abzuwarten.

Literatur

Beleidsreactie (1993): Beleidsreactie bij het advies 'Ceders in de tuin'; naar meer schoolsucces voor allochtone en autochtone leerlingen. Zoetermeer (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen)

CALO (Commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs) (1992): Ceders in de tuin. Naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen. Zoetermeer (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen)

Entzinger, Han (1990): Overheidsbeleid. In: H. Entzinger & P. Stijnen (Hrsg.): *Etnische minderheden in Nederland*. Meppel, Amsterdam, Heerlen (Boom, Open Universiteit), S. 244-264

Extra, Guus (1992): The context of ethnic communities and ethnic community languages in the Netherlands. Paper at the Erasmus Conference 'Home Language and School in a European perspective', Leeuwarden, 29.10.1992 (erscheint demnächst)

Extra, Guus & Ludo Verhoeven (Hrsg., 1993): *Ethnic Community Languages in the Netherlands*. Amsterdam, Lisse (Swets & Zeitlinger)

Guchte, Carry van de (1989): *Intercultureel betekent veel. Een leeswijzer over intercultureel onderwijs*. Enschede (SLO)

Kroon, Sjaak & Ton Vallen (1989): *Etnische minderheden en Nederlands als tweede taal*. In: dies. (Hrsg.): *Etnische minderheden en Nederlands als tweede taal in Nederland en Vlaanderen*. Nederlandse Taalunie Voorzeten 22. 's-Gravenhage (Stichting Bibliographia Neerlandica), S. 13-24

Kroon, Sjaak, Dietmar Pagel & Ton Vallen (1993, Hrsg.): *Multiethnische Gesellschaft und Schule in Berlin*. Münster, New York (Waxmann)

Lucassen, Leo & André J.F. Köbben (1992): *Het partiële gelijk. Controverses over het onderwijs in de eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap (1951-1991)*. Amsterdam, Lisse (Swets & Zeitlinger)

Lucassen, Leo & Rinus Penninx (1985): *Nieuwkomers. Immigranten en hun nakomelingen in Nederland 1550-1985*. Amsterdam (Meulenhoff)

Ministerie van Binnenlandse Zaken (1983): *Minderhedennota*. Den Haag (Staatsuitgeverij)

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1981): *Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs*. Den Haag (Staatsuitgeverij)

Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1986): *Notitie intercultureel onderwijs 1985*. Tweede Kamer der Staten Generaal, Vergaderjaar 1985-1986, 18709, nr. 4

Notitie (1988): *Uitvoeringsnotitie Nederlands als tweede taal*. Voorstel t.b.v. de besteding van 5 miljoen. Zoetermeer (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen)

Roelandt, Theo, Jacqueline Roijen & Justus Veenman (1991), *Minderheden in Nederland*. Statistisch Vademecum 1991. Den Haag (Staatsuitgeverij)

Ruiter, Jan-Jaap de (Hrsg., 1991): *Talen in Nederland. Een beschrijving van de taalsituatie van negen etnische groepen*. Groningen (Wolters-Noordhoff)

Tennekes, Jan (1986): *Nederland een multiculturele samenleving?* In: *Migrantenstudies* (2) Nr. 3, S. 2-22

Tesser, Paul, Lia Mulder & Greetje van der Werf (1991): *De eerste fase van de longitudinale OVB-onderzoeken. Het leerlingenonderzoek*. Nijmegen, Groningen (ITS/RION)

Teunissen, Frans (Hrsg., 1990): *Werken aan Nederlands als tweede taal. Een programmatisch kader voor de Projectgroep NT2*. Den Bosch (KPC)

Teunissen, Frans (Hrsg., 1992): *Werken aan taalbeleid. Nederlands als tweede taal en onderwijs in de eigen taal*. Den Bosch (KPC)

Vanhoren, Ingrid (1992): *Over wie praten we nu eigenlijk? Verkenning van de criteria voor doelgroepafbakening in beleid voor en onderzoek over etnische minderheden*. Steunpunt Migranten Cahiers 1. Leuven (KUL, HIVA)

Wallage, Jacques (1991): *Eigen taal als onderdeel van een geïntegreerd talenonderwijs*. Zoetermeer (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen)

Widgeren, John (1975): *Migration to Western Europe. The social situation of migrant workers and their families*. UN/SOA/SEM/60/WP2

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1979): *Etnische minderheden*. A. Rapport aan de regering. B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Voorstudie door Rinus Penninx. Rapporten aan de regering 17. Den Haag (Staatsuitgeverij)

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1989): *Allochtonenbeleid*. Rapporten aan de regering 36. Den Haag (Staatsuitgeverij)