

NACHRICHTEN DIENST

des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge

**Frankfurt am Main Februar 1988 Heft 2
68. Jahrgang**

Aus dem Inhalt:

**Bericht über die
Hauptausschußsitzung in Frankfurt:
Soziale Arbeit – ein Bindeglied
zwischen Ausländern und Deutschen**

**Der Hauptausschuß
des Deutschen Vereins**

**Die Sozialpolitik im Dezember 1987
und ein Rückblick auf das Jahr 1987**

**Durchsetzung von Wohnsitzauflagen
bei Asylsuchenden
durch Ausnutzung ihrer
wirtschaftlichen Notlage**

Inhaltsverzeichnis	Seite
Soziale Arbeit – ein Bindeglied zwischen Ausländern und Deutschen Öffentliche Hauptausschußsitzung am 13. und 14. Oktober 1987 in Frankfurt	29
I. Eröffnungsvortrag	29
Frau Liselotte Funcke, Staatsministerin a. D., Beauftragte der Bundesregierung für Ausländerfragen	
II. Referate	
Berufliche Bildung ausländischer Jugendlicher	32
Dr. Manfred Leve, Oberdirektor, Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg	
Soziale Sicherung für Ausländer	36
Dr. Klaus Sieveking, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentrum für europäische Rechtspolitik, Bremen	
Sozialberatung ausländischer Arbeitnehmer – seit über 30 Jahren eine Aufgabe der sozialen Arbeit	41
Roberto Alborino, Referent für ausländische Arbeitnehmer – Italien –, Deutscher Caritasverband e.V., Freiburg	
III. Schlußbetrachtung: Der historische Kontext	45
Professor Dr. Hans F. Zacher, Universität München, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht, München	
Aus der sozialen Welt	
Die sozialpolitische Entwicklung im Dezember 1987 und ein sozialpolitischer Rückblick auf das Jahr 1987	48
Dr. Jürgen Plaschke, Heidenheim	
Berichte	
Durchsetzung von Wohnsitzauflagen bei Asylsuchenden durch Ausnutzung ihrer wirtschaftlichen Notlage	52
Bernd-Otto Kuper und Reiner Sans, Deutscher Caritasverband e.V., Freiburg i. Br.	
Der Hauptausschuß des Deutschen Vereins	55
Persönliche Nachrichten	59
Informationen	60

Herausgeber:
**Otto Fichtner, Vorsitzender
des Deutschen Vereins**

Schriftleitung:
**Walter Schellhorn,
Friederike Rau,
Frankfurt am Main**

Verlag: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche
und private Fürsorge.
Geschäftsstelle: Frankfurt am Main 50 (Nordweststadt),
Hans-Muthesius-Haus, Am Stockborn 1-3, Tel. Sammel-
Nr. (069) 58 03-1.

Postgirokonto: Frankfurt am Main 100847-607.
Bankkonto: Stadtsparkasse Frankfurt am Main 130 708.
ISSN 0012 – 1185

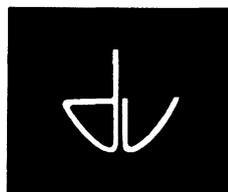
Der „Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffent-
liche und private Fürsorge“ erscheint in monatlicher Folge.
Die Lieferung eines Exemplares der Zeitschrift an unsere
Mitglieder ist durch den Jahresbeitrag abgegolten. Weitere
Hefte für den eigenen Gebrauch im Dauerbezug jährlich
40,- DM zuzüglich Versandkosten und MwSt. Anmeldun-
gen zur Mitgliedschaft nimmt die Geschäftsstelle des Deut-
schen Vereins entgegen. Reklamationen wegen unregel-
mäßiger Lieferung bitten wir bei der Geschäftsstelle vorzu-
bringen. – Alle Rechte, auch das der Übersetzung, sind
vorbehalten.

Anzeigen können bei der Geschäftsstelle des Deutschen
Vereins aufgegeben werden.

Redaktionsschluß: 10. des Vormonates.

Es gilt derzeit die Anzeigenpreisliste Nr. 12 vom 1. Januar
1982.

Druck: Hugo Haßmüller,
Berner Straße 12, 6000 Frankfurt am Main 56



III. Schlußbetrachtung: Der historische Kontext

Professor Dr. Hans F. Zacher, Universität München, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht, München

Ich bin jetzt in einer kleinen Verlegenheit. Herr Schellhorn, der mir den Auftrag gegeben hat zu moderieren, hat gesagt, ich sollte hier eine Schlußbetrachtung anstellen. Die Zeit für eine solche Schlußbetrachtung ist allerdings so gut wie dahin. Aber erlauben Sie mir vielleicht trotzdem, daß ich versuche, in einigen wenigen Minuten dem Auftrag gerecht zu werden. Was ich mir vorgestellt habe als Schlußbetrachtung ist der Versuch einer historischen Einordnung des Phänomens. Ich glaube, das gibt uns am besten die Gelassenheit und auch die Sinnzusammenhänge, die notwendig sind, um für die Zukunft bessere Lösungen zu finden.

Ich möchte das ganze Problem einordnen in die beiden Grundbegriffe, die uns ja mittlerweile allen geläufig sind: „Einschluß“ und „Ausschluß“! Vor der öffentlichen Armenfürsorge, die in den meisten deutschen Ländern gegen Ende des 18. Jahrhunderts in der Weise eingeführt worden ist, daß die Verantwortung der Gemeinden für die Armen begründet wurde, liegt die Alternative von Einschluß und Ausschluß darin, daß man sagt: wer nicht in einer *privaten Einheit* – in einer Familie, in einem Haushalt, in einem Kloster etc. Einschluß gefunden hat, der ist ausgeschlossen, der hat nichts, worauf er sich sozial verlassen kann, der hat keinen gesicherten Anteil an den Lebensmöglichkeiten. (Den freilich auch der „Eingeschlossene“ nur nach Maßgabe der Leistungsfähigkeit und der Binnenstruktur der privaten Einheit hat.) Um 1800 ändert sich das. Neben den privaten Einschluß tritt der öffentliche. Der *öffentliche Einschluß* wird den elementaren subnationalen Einheiten, den Gemeinden, aufgegeben. Und er bleibt beschränkt auf die Hilfe im Falle der Armut. Mehr wird zunächst nicht geboten. Aber sofort entwickelt sich eben die Problematik, die wir heute immer noch finden, nämlich, daß der Einschluß zwei Seiten hat: den „äußeren“ Einschluß durch Aufenthalt, Wohnsitz, vielleicht auch Bürgerrecht, und den „inneren“ Einschluß der sozialen Teilhabe. Dem „sozialen Einschluß“ der Hilfe bei Armut, liegen der Zugang zur Einheit und der Verbleib in der Einheit voraus. Aufenthalt, Freizügigkeit und Bürgerrecht bekommen deshalb eine neue Bedeutung. „Heimatrecht“ in den Gemeinden und Armenverantwortung der Gemeinden werden zu einer Schaukel. Auf der einen Seite läßt künftig die äußere Zugehörigkeit zur Einheit die soziale Bedeutung dieser Zugehörigkeit, nämlich den Zugang auch zur Armenfürsorge der Gemeinde, „hochschnellen“. Auf der anderen Seite drückt dieser soziale Inhalt die Schwelle des äußeren Zuganges in die Höhe. Die Gemeinden wollen keine Armen – und auch keine potentiellen Kandidaten der Armenfürsorge. Das ist im Prinzip schon die gleiche *Schaukel zwischen dem äußeren Zugang zum Gemeinwesen (und dessen rechtlichen Bedingungen) einerseits und dem im engeren*

Sinne sozialen Einschluß andererseits, die uns heute wieder beschäftigt.

Zunächst aber beschäftigt sie das Deutschland des 19. Jahrhunderts bis über dessen Mitte hinaus. Die Einheiten, denen der öffentliche Einschluß aufgetragen wird, erweisen sich rasch immer wieder als zu klein. Auch hier wirkt wieder die Schaukel. Auf der einen Seite sind die Räume des äußeren Einschlusses zu eng abgegrenzt. Auf der anderen Seite ist die Last des sozialen Einschlusses für die kleinen Einheiten, die Gemeinden, weithin zu schwer. So werden dann die Gemeindeverbände herangezogen. Rasch wird die Letztverantwortung der Staaten – werden sie als die letzten Einheiten des öffentlichen Einschlusses – gesehen. Extrem unterschiedlich und kleinräumig, wie die deutschen Staaten damals sind, erweist sich auch diese Ebene als unzulänglich. Das Elend landfremder Deutscher in jeweils anderen deutschen Staaten war ebenso unerträglich wie die Abschiebep Praxis. So kam es zu Verträgen. Schließlich machten der Gothaer Vertrag (1851) und die Eisenacher Übereinkunft (1853) aus den Mitgliedstaaten des Deutschen Bundes eine große Sozialgemeinschaft. Aber natürlich: der Einschluß bleibt relativ. Lücken bleiben, Konfliktfälle bleiben.

Mit der Gründung des Norddeutschen Bundes, der sich alsbald zum *Deutschen Reich* erweitert, beginnt eine neue Ära. Innerhalb des Bundes/des Reiches herrscht Freizügigkeit. Der „äußere“ Einschluß weitet sich auf das neu verfaßte Deutschland. Das meint zunächst Chancengleichheit durch Freizügigkeit – gesellschaftlichen Einschluß durch Freiheit. Aber die Ausweitung zum – im engeren Sinne – sozialen Einschluß muß folgen. Das Bundesgesetz über den Unterstützungswohnsitz (1870) schafft ihn – bei allem technischen Festhalten auch am Primat engerer Einheiten des sozialen Einschlusses. Damit haben wir jetzt zugleich drei Dinge: erstens, den *Nationalstaat*; zweitens, eine *Erwerbs- und Wirtschaftseinheit*; und drittens, eine *soziale Einheit*, die auf dem Niveau der Armenfürsorge ein Mindestmaß an Teilhabe sichert. Das ist auch, und darauf möchte ich hier eingehen, die Gründungszeit des Deutschen Vereins. Auch der Deutsche Verein wird in dieser Phase möglich und notwendig zugleich.

Bald aber finden wir zusätzlich eine *neue Technik* sozialen Einschlusses: die *Sozialversicherung*. Sie knüpft nicht mehr an eine allgemeine Armut an und hilft bei Armut, sondern sie knüpft an die spezifischen Risiken des Arbeitnehmers an und sorgt für den Fall ihrer Realisierung vor. Die gleichermaßen vorsorgefähigen und bedürftigen Arbeitnehmer werden von den „Armen“ abgegrenzt, denen Vorsorgefähigkeit fehlt. Ebenso werden die besonderen Risiken selektiert und der

„amorph“ Armut gegenübergestellt. Wir haben also einen gruppenhaft konzipierten Zugang zu selektivem sozialen Schutz. Das hat eine interessante Konsequenz: die *nationale Zugehörigkeit* spielt jetzt nur noch eine *sekundäre Rolle*. Sozialversichert kann man damals schon als Nichtdeutscher werden. Und sogar „Leistungsexport“ gibt es schon. Die Sozialversicherung ist ja eine ganz spezifische Solidargemeinschaft, eine ganz spezifische Einbindung. Sie ermöglicht eine ebenso spezifische internationale Öffnung des sozialen Einschlusses. Registrieren wir aber auch die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates. Er überschreitet Armutshilfe und bietet Anfänge sozialer Sicherheit. Er typisiert die personellen Besser-Schlechter-Relationen zwischen den Arbeitnehmern und anderen weniger vorsorgebedürftigen und/oder vorsorgefähigen Gruppen sowie die situationellen Besser-Schlechter-Relationen, die sich in den „sozialen“ Risiken manifestieren (wie zwischen Aktiven und Alten, Gesunden und Kranken etc.).

Die *folgenden Entwicklungen* – die sich historisch etwa mit dem Ersten Weltkrieg, der ersten Nachkriegszeit, der Zwischenkriegszeit, dem Zweiten Weltkrieg und der Nachkriegszeit markieren lassen, ohne daß damit das sozial Wesentliche auch nur angedeutet wäre, – können hier nicht einmal skizziert werden. Das doppelte Spannungsverhältnis zwischen „äußerm“ und „innerem“ (sozialem) Einschluß und Ausschluß wandelt unablässig seine Gestalt (nur zwei Beispiele: die Gebietsveränderungen nach dem Ersten und Zweiten Weltkrieg; und die vielfachen Formen von Vertreibung und Zuflucht in der Nachkriegszeit). Aber wie viele rechtliche, politische, technische usw. Faktoren tragen zu der Flut der Veränderungen bei? Das kann hier nicht beschrieben werden.

Lassen Sie mich stattdessen versuchen, vom Status quo her die wesentlichen Veränderungen, aus der die gegenwärtige Situation resultiert, zu benennen. Zunächst: der *Nationalstaat* ist in Verfall geraten. Auf der einen Seite ist er immer noch das maßgebliche Prinzip der Staatenbildung. Und viele Probleme, die hier erörtert wurden, haben gerade damit zu tun. Auf der anderen Seite aber ist er nicht nur der Idee nach geschwächt. Auch die gesellschaftlichen Verhältnisse widersprechen ihm vielfältig. Sodann: der Wohlfahrtsstaat hat sich verallgemeinert. Die Besser-Schlechter-Relationen haben sich vervielfältigt. War es am Anfang die Besser-Schlechter-Relation zwischen arm und nicht-arm, die seine Reaktion auslöste, war es sodann der Katalog der Besser-Schlechter-Relationen, der sich personell in den Gruppen ausdrückte, welche die Sozialversicherung schützte und sachlich in den Situationen manifestierte, die als soziale Risiken von der Sozialversicherung abgesichert wurden, so ist mittlerweile die Zahl von Besser-Schlechter-Relationen, die – personell oder situationell definiert – zum Gegenstand wohlfahrtsstaatlicher Abhilfe gemacht werden, potentiell unendlich geworden. Damit wächst auch die Verantwortlichkeit des Wohlfahrtsstaates für die komplexe Vielfalt der Besser-Schlechter-Relationen, die sich aus den Spannungsverhältnissen zwischen Einschluß und Ausschluß, sowie zwischen äußerem (gleichsam „räumlichem“) Einschluß und innerem (sozialem) Einschluß ergeben. Ich will hier einmal vorschlagen, die Fülle dieser Besser-Schlechter-Relationen mit dem Sammelnamen „Fremdheit“ zu benennen. Und ich komme zu dem Zwischenergebnis: In einem Sozialstaat, der kein geschlossener Nationalstaat sein kann, erweist sich „Fremdheit“ als ein Syndrom von Besser-Schlechter-Relation von solchem Ausmaß, daß eben dieser Sozialstaat, zu dessen innerer Gesetzmäßigkeit es gehört, möglichst viele Besser-Schlechter-Relationen wahrzunehmen, die „Fremdheit“ aufgreifen und unter seine Verantwortung nehmen muß.

Warum wurde dieser Sachverhalt, wurde dieser Zusammenhang bisher so wenig gesehen? Warum wurde er so wenig artikuliert? Ich glaube, es kommt davon, daß die soziale Realität und Herausforderung „Fremdheit“, wie schon ange-

deutet, ihre hochkomplexe Gestalt unablässig gewandelt hat, davon, daß die Einzelphänomene im Vordergrund standen, und davon, daß viele dieser Einzelercheinungen vorübergehender Natur waren oder doch zu sein schienen. In den letzten Jahrzehnten aber haben sich doch die Zusammenhänge gezeigt. Und ebenso hat sich erwiesen, daß die Herausforderung, die dem Sozialstaat aus der „Fremdheit“ erwächst, eine elementare und dauernde ist.

Die gegenwärtige Gestalt des sozialen und rechtlichen Problemkomplexes der „Fremdheit“ ist von der Struktur der „einschließenden“ Gemeinwesen her vor allem durch folgendes gekennzeichnet. Wir haben neue Staatengemeinschaften, die sich zwar als Sozialgemeinschaften verstehen, das aber nicht in der umfassenden Weise sein können, wie Nationalstaaten das waren. Eine solche Staatengemeinschaft ist in weiterem Sinn das „*Europarats-Europa*“, wo wir immerhin durch das Europäische Fürsorgeabkommen usw. einen Ansatz zu einer umfassenden Sozialgemeinschaft haben, wo aber keine aktuell handlungsfähige politische Einheit gegeben ist. Sodann haben wir das Europa der *Europäischen Gemeinschaften*. Hier ist zwar mehr Möglichkeit politischer Einheit vorhanden. Deren Schwäche ist jedoch notorisch. Die Teilhabe der EG-Bürger an den gesellschaftlichen Möglichkeiten des Großraumes der Europäischen Gemeinschaften wird primär durch die Freizügigkeit vermittelt. Die Teilhabe der „Eingeschlossenen“ durch Sozialleistungen ist demgegenüber sehr spezifisch geraten. Sie konzentriert sich auf die soziale Sicherung gegen bestimmte Risiken. Anders gewendet: manifestierte der deutsche Nationalstaat von 1871 den sozialen Einschluß durch Armenfürsorge und Sozialversicherung, so begnügen sich die Europäischen Gemeinschaften mit dem – auf soziale Sicherung ausgeweiteten – letzteren Weg. Das hat vor allem drei Gründe. Erstens ist die Freizügigkeit eine Freizügigkeit der Erwerbstätigen; und risikobezogene soziale Sicherung knüpft in der Regel an die spezifische Vorsorgebedürftigkeit und -fähigkeit der Erwerbstätigen an. Zweitens hatten bei Gründung der Europäischen Gemeinschaften schon alle Mitgliedstaaten risikobezogene Systeme der sozialen Sicherheit, die gegenüber der Armenfürsorge als Fortschritt angesehen wurde. Drittens sind solche Systeme wegen ihrer spezifischen individuellen Einbindung des einzelnen und seiner Lebenssituation an sich in anderer Weise international offen als allgemeine, steuerfinanzierte Solidarsysteme wie die öffentliche Fürsorge. Wir sehen jetzt mehr und mehr, daß diese Konzentration auf die risikobezogene soziale Sicherung nicht genügt. Der Europäische Gerichtshof treibt den sozialen Einschluß der EG-Bürger deshalb immer weiter in den Bereich der Entfaltungshilfen, der Sozialhilfe usw. hinein. Aber wieviel soziale Einheit ist ohne entsprechende aktuell handlungsfähige politische Einheit denkbar? Und ist die politische Einheit wünschenswert? Durch die westeuropäische – vor allem die EG-europäische – Entwicklung gewinnt jedenfalls die Alternative von Einschluß und Ausschluß für *ganz Europa* ein neues Gesicht. Je mehr es in Europa einen übernationalen sozialen Einschluß (Europäische Gemeinschaft, Europarat) gibt, desto deutlicher wird der Ausschluß des nicht-eingeschlossenen Europa. Das wird am auffälligsten in bezug auf Osteuropa, weil die Menschen, die dort leben oder von dort kommen, unserer Gesellschaft als besonders schutzbedürftig erscheinen.

Das Problem der „Fremdheit“ hat aber auch von der *Realität* her *quantitativ* und *qualitativ* ein *völlig neues Gesicht* bekommen. Wir haben viel mehr Fremde, viel mehr Internationalität in unserer Gesellschaft. Die Welt ist, wie wir alle sagen, kleiner geworden. Wir haben eine Welt, in der die Unterschiede zwischen Tyrannei und Freiheit ganz anders wahrgenommen werden als früher. Daß Menschen wandern, weil sie woanders freier sind, setzt voraus, daß sie wissen, daß man woanders freier ist. Wir haben eine ganz andere Wahrnehmung der

wirtschaftlichen Gefälle. Und wir haben ganz andere technische Möglichkeiten internationaler Mobilität. Die Leute können reisen, wohin sie früher nicht hätten reisen können. Daß jemand mit dem Flugzeug in Deutschland ankommt, um der elementaren Not zu entgehen, die in seiner Heimat herrscht, wirkt als ein Paradoxon. Wir haben eine ganz neue interkulturelle Streuung und Mischung. Wir haben schließlich eine unerhörte Differenzierung der Zwecke, deretwegen Fremde sich hier aufhalten, der Zeithorizont ihres Aufenthalts und der Varianten von Vorläufigkeit und Endgültigkeit des Entschlusses zu bleiben. Die Verantwortung für diesen komplexen Tatbestand der Fremdheit bringt die soziale Intervention in eine – für den Wohlfahrtsstaat ganz allgemein typische, jedes Mal aber doch sich neu darstellende – Grundverlegenheit. Der Wohlfahrtsstaat will mehr Gleichheit. Aber *was ist hier mehr Gleichheit?* Was führt zu mehr Gleichheit zwischen Ausländern und Inländern – zwischen „Fremden“ und „Eigenen“, wie immer wir diese Grenzziehung und den „äußerlich“ Eingeschlossenen auch definieren? Noch genauer: Wann soll durch Gleichbehandlung, wann durch Ungleichbehandlung geholfen werden. Das ist ja ganz allgemein etwas, was wir im Sozialstaat so oft nicht wissen. Wann ist die soziale Ungleichbehandlung, die soziale Ungleichheit kompensieren soll, das – erst recht – Diskriminierende? Wann ist die Gleichbehandlung von sozial Ungleichem, auch und gerade, wenn sie Gleichheit herstellen soll, das Diskriminierende? „Fremdheit“ stellt offensichtlich vor ein ganzes Meer solcher Fragen. Indem wir uns dessen bewußt werden, gehen wir aber gleich einen weiteren Schritt voran. Felder, in denen die Kategorien von Gleichheit und Ungleichheit der Sachverhalte wie der Abhilfen sich so vielfältig überschneiden, wie das beim Phänomen der „Fremdheit“ der Fall ist, sind nicht zuletzt durch zwei Eigenarten gekennzeichnet. Die eine ist die: Sie eignen sich – jedenfalls für eine gewisse Übergangszeit – nicht zur „Verrechtlichung“. *Hilfen müssen vor allem* im Sinne von *Diensten* angeboten werden. Die zweite Eigenart ist die: in diesen Feldern versagt weitgehend das politische Gemeinwesen und muß es auch versagen. Fragen wie die, was wegen oder trotz „Fremdheit“ gleich oder ungleich ist, ob also bei „Fremdheit“ Gleichbehandlung oder Ungleichbehandlung geboten ist, überfordern leicht den politischen Mehrheitsentscheid. Er bleibt entweder aus oder setzt die Zäsuren falsch oder zu scharf. Die Mehrheit haben allemal die „Eigenen“ und nicht die „Fremden“. Dies alles deutet darauf hin, daß die soziale Ungleichheit, deren komplexe Unendlichkeit hier mit dem Stichwort „Fremdheit“ benannt wird, in ganz besonderem Maße eine

Herausforderung an die *gesellschaftlich getragenen sozialen Dienste* ist.

Damit komme ich zum Schluß. Was ich sagen wollte, ist folgendes: *Erstens* ist die Spannung zwischen öffentlichem sozialem Einschluß und Ausschluß und deren Intensivierung und Differenzierung in der Konfliktzone der Spannung zwischen dem äußeren Einschluß in das Gemeinwesen und dem inneren Einschluß, der sozialen Teilhabe an diesem Gemeinwesen, ein Phänomen, das den Wohlfahrtsstaat von Anfang an begleitet und immer wieder neue Gestalt angenommen hat. Diese Spannung erträglich zu halten, ist deshalb eine bleibende Aufgabe des Wohlfahrtsstaates und der im Wohlfahrtsstaat verfaßten Gesellschaft. *Zweitens* ist es notwendig, die spezifische Gestalt wahrzunehmen und zu artikulieren, die das Phänomen durch den Verfall des Nationalstaates, den Ausbau des Wohlfahrtsstaates, die selektive supranationale und internationale Erstreckung von rechtlichem, politischem und sozialem Einschluß, durch die vielfältigen neuen quantitativen und qualitativen Dimensionen von „Fremdheit“ in der gegenwärtigen Gesellschaft erhalten hat. *Drittens* verweisen die Schwierigkeiten, im Phänomen der „Fremdheit“ gleich und ungleich zu unterscheiden und auf Ungleichheiten mit „gleichen“ oder „ungleichen“ Abhilfen sachgerecht zu reagieren, die Grenzen rechtlicher und die Gefahren politischer Lösungen darauf, daß den Diensten der gesellschaftlichen Kräfte hier eine besondere Aufgabe und Verantwortung zukommt.

Damit sind wir bei der *Kompetenz des Deutschen Vereins*, sich dieses Problemkreises anzunehmen. Der Deutsche Verein wurde vor einem Jahrhundert gegründet, als sich der deutsche Nationalstaat zugleich als Sozialgemeinschaft etabliert hat. Er hat mit dazu beigetragen, daß dem äußeren Einschluß im nationalen Raum auch ein umfassender innerer, sozialer Einschluß entsprach. Seither hat die doppelte Spannung zwischen Einschluß und Ausschluß sowie zwischen äußerem und innerem Einschluß, die hier als das Problem der „Fremdheit“ benannt wurde, sich unablässig gewandelt. Im Verlauf der letzten Jahrzehnte hat sich das Phänomen jedoch zumindest in dem Sinne stabilisiert, daß es sich als ein wesentliches soziales Problem unseres international vielfältig offenen Sozialstaates erwiesen hat, der zu seiner Lösung in besonderem Maße auf soziale Dienste und gesellschaftliche Kräfte angewiesen ist. Der Deutsche Verein, als die zentrale Plattform für die Begegnung öffentlicher und gesellschaftlicher Träger sozialer Dienste im Sozialstaat, wird sich diesem Problem direkter, „frontaler“ als bisher widmen müssen.