

Hard-To-Reach or No Access?

Zugänge schaffen!

Durch Niederschwelligkeit die Funktionalität sozialer Sicherungssysteme weiterentwickeln

David Neusteurer & Elisabeth Hammer

David Neusteurer & Elisabeth Hammer. Zugänge schaffen! Durch Niederschwelligkeit die Funktionalität sozialer Sicherungssysteme weiterentwickeln. soziales_kapital, Bd. 30 (2025). Rubrik: Thema. Wien.

Printversion: <http://www.soziales-kapital.at/index.php/sozialeskapital/article/view/840/1580>

Zusammenfassung

Aktuell kommt es zu einer Vielzahl gesellschaftlicher Krisen, welche die Widerstandsfähigkeit individueller und institutioneller Netze der sozialen Sicherung herausfordern. Dadurch entsteht ein hoher Druck, persönliche und strukturelle Anpassungen vorzunehmen, um den Folgen dieser Krisenerscheinungen zu begegnen. Davon besonders betroffene Personengruppen sind in hohem Maße von den Wirkmechanismen sozialer Sicherungssysteme abhängig. Die Aufrechterhaltung und stetige Weiterentwicklung von deren Funktionsweise entlang der Bedarfe unterschiedlicher Nutzer*innengruppen ist deshalb von zentraler Bedeutung.

Soziale Arbeit agiert in, mit und durch soziale Sicherungssysteme und spielt bei der Abwendung sozialer Risiken insbesondere auf der individuellen Ebene eine wichtige Rolle. Sie hat besondere Expertise in Bezug auf eine niederschwellige Angebotsausgestaltung und Arbeitsweise, die für die Weiterentwicklung sozialer Sicherungssysteme essentiell sind. Im Folgenden werden am Beispiel der Wiener Sozialorganisation *neunerhaus* fachliche Grundlagen für niederschwellige Arbeit beschrieben und für deren Integration in die Angebote sozialer Sicherungssysteme plädiert.

Schlagnworte: Niederschwelligkeit, Soziale Arbeit, soziale Sicherung, Sozialpolitik, multiple Krise, Policy-Arbeit

Abstract

A number of social crises are currently challenging the resilience of individual and institutional social security networks. These crises are creating excessive pressure to make personal and structural adjustments in order to counter their consequences. Groups of people who are particularly affected by these crises are highly dependent on social security systems. Therefore, it is of central importance to maintain and continuously develop these systems in line with the needs of different user groups.

Social work operates within social security systems and plays a crucial role in mitigating social risks, particularly at the individual level. Social work has special expertise in terms of low-threshold service design and working methods, which are essential for the further development of social security systems. The following article describes the professional basis for low-threshold work and argues for its integration into social security systems using the Viennese social organization *neunerhaus* as an example.

Keywords: low-threshold, social work, social security, social policy, multiple crisis, policy

1 Einleitung

Die Welt scheint im Großen wie im Kleinen komplexer zu werden. Das Auftreten einer „Multiplen Krise“ (vgl. Bader/Becker/ Demirović/Dück 2011: 11–14) sowie spezifische Krisen unterschiedlicher Dimensionen, wie die Covid-19-Pandemie oder die Energie- und Inflationskrise, fordern die Widerstandsfähigkeit individueller und institutioneller Netze der sozialen Sicherheit heraus. Um den Konsequenzen dieser Krisenerscheinungen zu begegnen, müssen zunehmend persönliche und strukturelle Anpassungen vorgenommen werden. Die Ausgangssituationen dafür variieren jedoch bei verschiedenen Personengruppen, ebenso wie der Grad der Betroffenheit oder die Möglichkeiten, Leistungen sozialer Sicherungssysteme (z.B. Arbeitslosengeld, Pensionen, Sozialhilfe, Gesundheitsversorgung) zu nutzen. Diejenigen, die von den Konsequenzen der Krisen betroffen sind, sind zumeist besonders stark von der Absicherung durch soziale Systeme abhängig. Die Aufrechterhaltung und stetige Weiterentwicklung der Funktionsweise von sozialen Sicherungssystemen entlang der Bedarfe unterschiedlicher Personengruppen ist deshalb von zentraler Bedeutung.

Soziale Arbeit agiert in, mit und durch soziale Sicherungssysteme und spielt bei der Abwendung sozialer Risiken insbesondere auf der individuellen Ebene eine wichtige Rolle (vgl. Fehmel 2019: 209–211). Dabei hält sie ein umfassendes Repertoire an Methoden und fachlichen Herangehensweisen sowie analytische Expertise bereit, die für die Weiterentwicklung sozialer Sicherungssysteme sehr wertvoll sind. Das betrifft insbesondere die niederschwellige Angebotsausgestaltung und Arbeitsweise. Dieser Beitrag untersucht die Funktionsweise sozialer Sicherungssysteme angesichts gesellschaftlicher Krisendynamiken und beschreibt die Rolle Sozialer Arbeit darin. Darauf aufbauend werden Formen und Wirkungsziele niederschwelliger Sozialer Arbeit beschrieben und für deren Integration in die Leistungen breiter sozialer Sicherungssysteme plädiert.

2 Krise, Armut und soziale Sicherung

2.1 Einordnung aktueller Krisendynamiken

Krisen können als sich konjunkturell wiederholende Erscheinungen in unterschiedlichen Zeitabständen und von unterschiedlicher Zeitdauer beschrieben werden. Sie sind Ausdruck gestörter sozialer Verhältnisse und Praktiken und spiegeln deren inhärente Spannungen und Widersprüche wider (vgl. Bader et al. 2011: 11). In kapitalistischen Gesellschaften stehen die Kreisläufe des Kapitals (Wirtschaft) und die gesellschaftlichen Bereiche (Politik, Recht, Familie, Wissenschaft u.a.m.) in einem Abhängigkeitsverhältnis zueinander, da sich keiner der beiden Bereiche selbständig reproduzieren kann. Dementsprechend erfassen Krisen immer beide Sphären und deren Teilbereiche,

wenn auch auf unterschiedliche Weise. Aufgabe von Regierungssystemen ist es, das Übergreifen von Krisen einzelner (Teil-)Bereiche auf andere zu verhindern. Unter dem Begriff der ‚Multiplen Krise‘ oder Vielfachkrise werden aktuelle Dynamiken als eine historisch spezifische Konstellation unterschiedlicher Krisenprozesse verstanden, deren Auswirkungen bereichsübergreifend sind. Dazu zählen vier große, miteinander verbundene Krisendynamiken: Die Krise der finanzdominierten Akkumulation, die sozial-ökologische Krise, die Dauerkrisen der Reproduktion und die Krise der parlamentarischen Demokratie, welche aus den Widersprüchen des global agierenden neoliberalen Kapitalismus resultiert (vgl. Bader et al. 2011: 11–14).

Österreich ist ebenso von dieser Konstellation erfasst und von deren Auswirkungen betroffen. Zusätzlich zur multiplen Krise treten außerordentliche Krisen auf, wie die COVID-19-Pandemie 2020–2023, der Ukraine Krieg seit 2022 oder die Energie- und Inflationskrise 2022/2023. Sie durchdringen gesellschaftliche Strukturen und ihre Konsequenzen reichen auf unterschiedliche Weise bis zu einzelnen Haushalten und Individuen. Nicht erst seit diesen letzten Krisen wird in diesem Zusammenhang von einer „Krise der Mitte“ oder einer Entgrenzung sozialer Risiken gesprochen, die nicht länger ausschließlich vulnerable Personengruppen, sondern auch jene betrifft, die lange Zeit als sozioökonomisch gut abgesichert galten. Wenngleich diese Analyse nur eingeschränkt empirisch erfassbar ist, so spiegelt sie sich in „Statusängsten“ und in um sich greifender Verunsicherung wider (Groh-Samberg/Hertel 2010: 137–138, 154–155).

2.2 Armutsentwicklung und Konsequenzen für die soziale Sicherung

Aus Sicht der Sozialen Arbeit ist es von besonderer Bedeutung, darauf zu achten, welche Auswirkungen aktuelle Krisenformationen auf ihre potentiellen Adressat*innen haben und wie sich deren Zusammensetzung womöglich verändert. Ein wichtiger Gradmesser dafür sind die Armutsstatistiken. Ein Blick auf die Entwicklung der zentralen EU-Indikatoren für soziale Eingliederungⁱ zeigt ein ambivalentes Bild (siehe Abbildung 1): Die Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung als übergeordnetes Armutsmaß stieg zwischen 2019 und 2023 kontinuierlich von 16,5% auf 17,7% und sank im Jahr 2024 auf 16,9%. Stärker war der Anstieg der Armutsgefährdung zwischen 2019 und 2023, und zwar von 13,3% auf 14,9%. Im Jahr 2024 sank sie wiederum auf 14,3% und betrifft insgesamt 1.288.000 Personen. Anders ist der Verlauf bei den Haushalten mit keiner oder sehr niedriger Erwerbstätigkeit, deren Anzahl seit 2021 deutlich zurückging und zuletzt nur leicht gestiegen ist. Die Anzahl an Haushalten mit erheblicher materieller Deprivation wiederum verzeichnete einen sprunghaften Rückgang im Jahr 2021 und verdoppelte sich innerhalb von zwei Jahren auf 3,7% bzw. auf insgesamt 336.000 Menschen, wo sie nun das zweite Jahr hintereinander konstant bleibt. Somit standen im Jahr 2024 einer Personengruppe im Umfang der Einwohner*innen

von Graz wesentliche Mindestlebensstandards nicht zur Verfügung.

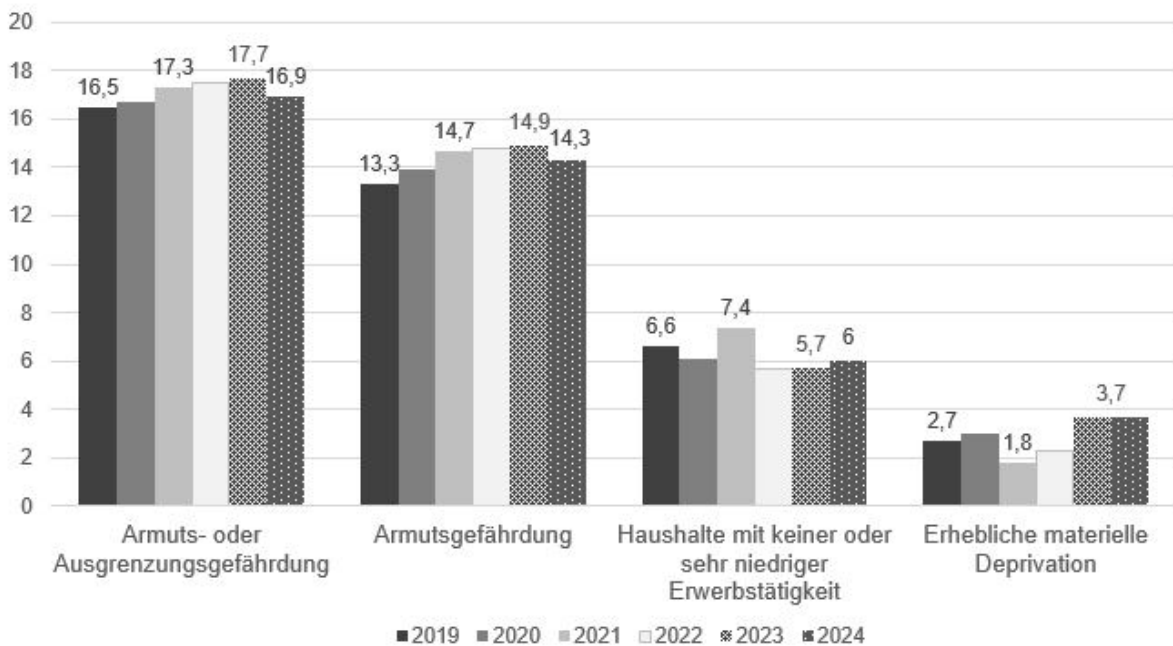


Abbildung 1: Entwicklung der EU Indikatoren für soziale Eingliederung 2019–2024 in Österreich (vgl. Statistik Austria 2024a/2024b/2025a); eigene Darstellung

Armutsgefährdung betrifft Personengruppen in Österreich unterschiedlich. Es gibt bestimmte Gruppen, die ein besonders hohes Armutsrisiko haben, etwa ausländische Staatsbürger*innen, alleinlebende pensionierte Frauen, Einelternhaushalte, Mehrpersonenhaushalte mit mindestens drei Kindern, arbeitslose Menschen und jene mit keiner oder sehr niedriger Erwerbstätigkeit sowie Menschen, die Sozialleistungen beziehen.

Abbildung 2 zeigt die Armutsgefährdungsquote der jeweiligen Risikogruppen und wie sich diese in den Jahren 2020 bis 2024 entwickelt hat. Auffallend ist der zum Teil deutliche Anstieg von 2022 auf 2023, nachdem es im Jahr zuvor noch einen tendenziellen Rückgang gab. Entgegen dem Rückgang in der Gesamtbevölkerung im Jahr 2024 blieb die Armutsgefährdung für Risikogruppen weitgehend auf gleich hohem Niveau. Diese Entwicklung zeigt sich auch bei der durchschnittlichen Armutsgefährdung dieser Gruppen, welche im Jahr 2023 mit 43% deutlich anstieg und beinahe dreimal so hoch ist wie in der Gesamtbevölkerung (15%).

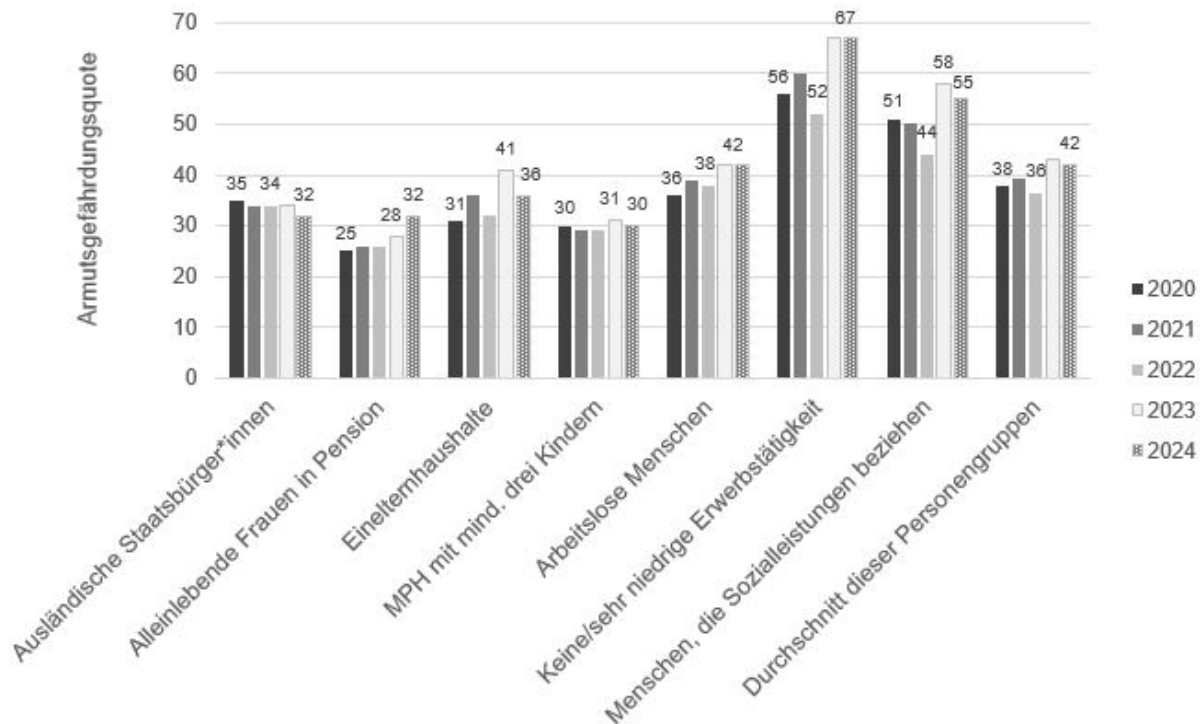


Abbildung 2: Entwicklung der Armutsgefährdungsquote von Risikohaushalten in den Jahren 2020-2024 (vgl. Statistik Austria 2021/2022/2023/2024b/2025); eigene Darstellung

Die Analyse der Armutsstatistik ergibt kein eindeutiges Bild hinsichtlich der Armutsverschärfung in Österreich. So ist anzunehmen, dass die diversen und zum Teil umfassenden Unterstützungsmaßnahmen während der Covid-19-Pandemie und der Inflationskrise einen Effekt auf die Verhinderung von Armut hatten. Gleichzeitig zeigen die Entwicklungen bei Risikohaushalten, dass sich die soziale und finanzielle Absicherung von bereits benachteiligten Haushalten insbesondere im Jahr 2023 merklich verschlechterte. In diesem Zusammenhang bezweifeln Dimmel, Heitzmann, Schenk und Stelzer-Orthofer (2024: 128) die Gewährleistung eines Mindestlebensstandard für alle durch den österreichischen Sozialstaat. Diese Befunde würden auch jene soziologischen Analysen ergänzen, die die Funktionalität des Sozialstaats für spezifische Personengruppen in Frage stellen: Nach Leiber & Leitner (2017: 108) bestehen „Desintegrationsprobleme“, die eine plurale Gesellschaft mit ihrer „Differenzierungs- und Individualisierungstendenz“ mit sich bringt, wobei die Problemlagen Einzelner komplexer werden und sich schwerer durch generalisierte sozialstaatliche Leistungen lösen lassen.

Grundsätzlich ist die tendenziell steigende Quote der Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung als besorgniserregend einzustufen und es bleibt die Frage offen, inwiefern es zukünftig zur

Zunahme existenzieller Gefährdungslagen für bisher ausreichend abgesicherte Personengruppen kommen wird. Ohne Zweifel standen und stehen die sozialen Sicherungssysteme und, damit zusammenhängend, die sozialpolitischen Maßnahmen angesichts der aktuellen nationalen und internationalen Krisendynamiken vor großen Herausforderungen (vgl. Soukup/Heitzmann 2023: 14). Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Bedeutung Sozialer Arbeit sowie niederschwelliger Angebote steigen wird.

2.3 Soziale Arbeit und soziale Sicherungssysteme

Während sozialpolitische Maßnahmen meist als generalisierte Leistungen zur Bekämpfung typischer und weit verbreiteter sozialer Risiken gesehen werden, reagiert die Soziale Arbeit auf komplexe Problemlagen und bearbeitet Einzelfälle unter Berücksichtigung der Lebensumstände. Das Verhältnis zwischen beiden Komponenten kann entweder komplementär sein – beispielsweise wenn Soziale Arbeit die Möglichkeiten von Sozialpolitik erweitert – oder wechselwirkend, wenn das Handeln Sozialer Arbeit durch die Rahmenbedingungen der Sozialpolitik determiniert wird, jedoch die Erkenntnisse der Sozialen Arbeit Veränderungen und Innovationen in der Sozialpolitik vorantreiben (vgl. Leiber/Leitner 2017: 107–108).

Gegenwärtig hat das Leitbild vom aktivierenden Sozialstaat einen starken Einfluss auf die operative Ausformung dieses Verhältnisses, wobei von einer „Indienstnahme der Sozialen Arbeit für die neuen aktivierungspolitischen Ziele und [eine] Einschränkung professioneller Handlungsspielräume“ (Leiber/Leitner 2017: 110) auszugehen ist. Die Konsequenz davon ist eine stärkere Verzahnung der Methoden, Angebote und Erfahrungen Sozialer Arbeit sowie ihrer personenbezogenen Dienstleistungen mit der Durchsetzung sozialpolitischer Reglementierungen und Aktivierungen (vgl. Fehmel 2019: 213–214). Derzeit steigt der Druck auf soziale Sicherungssysteme durch die zunehmende Komplexität individueller Problemlagen, was sich auch auf die Ausgestaltung des Verhältnisses von Sozialpolitik und Sozialer Arbeit auswirkt (vgl. Leiber/Leitner 2017: 108).

Von besonderer Bedeutung für ein kritisch-reflexives Verständnis von Sozialer Arbeit ist das Wissen über unterschiedliche Aktivierungspolitiken, sozialpolitische Strukturen und Akteur*innen und die administrativen Prozesse, die dahinter stehen. Davon ausgehend kann eine Auseinandersetzung mit den diversen Zwängen sozialstaatlicher Leistungen stattfinden und ein politisches Mandat der Sozialen Arbeit entwickelt werden. Die Ambivalenz, die sich durch die Verortung der Sozialen Arbeit innerhalb sozialer Sicherungssysteme bei gleichzeitiger kritisch-reflexiver Haltung ergibt, ist Teil ihres doppelten Mandats. Eine Erleichterung dieser Ambivalenz kann ausgehend von einer Weiterentwicklung dieser Systeme gelingen: Rufe nach deren Einschränkung können Forderungen nach einem Umbau und der progressiven Weiterentwicklung entgegengestellt werden. Denn damit

sozialstaatliche Leistungen den Anforderungen einer pluralen Gesellschaft und deren hohem Differenzierungsgrad gerecht werden, benötigen sie mehr Flexibilität bei der Inanspruchnahme. Wir argumentieren, dass Soziale Arbeit durch ihre fachliche Expertise im Bereich der Niederschwelligkeit einen wesentlichen Beitrag zu einer progressiven Entwicklung leisten kann und dass Elemente daraus in soziale Sicherungssysteme integriert werden müssen, um den aktuellen und zukünftigen sozialpolitischen Herausforderungen angemessen begegnen zu können.

3 Niederschwelligkeit in der Sozialen Arbeit

3.1 Theoretischer Bezugsrahmen

In mehreren Fachbeiträgen wird darauf hingewiesen, dass der Begriff Niederschwelligkeit und die damit einhergehenden Arbeits- und Herangehensweisen in der Sozialen Arbeit bisher wenig wissenschaftlich bearbeitet wurden (vgl. dazu Redemeyer/Block 2011; Mayrhofer 2012; Stark 2012; Reichenbach 2015; Arnold/Höllmüller 2017). Gleichzeitig werden laufend mit Hilfe unterschiedlicher Bezugsdisziplinen (vgl. Mayerhofer 2012), in bestimmten Handlungsfeldern der Sozialen Arbeit (vgl. Hofer 2020) oder auf professionstheoretischer Basis (vgl. Arnold/Höllmüller 2017) die fachlichen Grundlagen weiterentwickelt. Dabei gilt Niederschwelligkeit als eine praxisbezogene Konzeptualisierung in unterschiedlichen Arbeitsfeldern der Sozialen Arbeit. Mit dem Begriff wird eine bestimmte Form der Angebotsausgestaltung und Arbeitsweise beschrieben, welche von der Lebenswelt bestimmter Personengruppen ausgeht und dadurch mögliche Hürden für die Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen abbaut. Dadurch soll der Kontakt mit und die Beziehung zu ihnen erleichtert und verbessert werden. In der Praxis gehen damit häufig Unverbindlichkeit und eine hohe Flexibilität, ein unbürokratischer und offener Zugang, wenige Ausschlusskriterien, geringe Kontrolle und eine freiwillige Inanspruchnahme der Angebote einher (vgl. Steckelberg 2016: 450–452; Mayrhofer 2012: 147; Stark 2012: 2–3).

Diese praxisbezogenen Reflexionen und Festlegungen haben bisher noch zu keiner allgemeingültigen Definition fachlicher oder konzeptioneller Standards geführt, weshalb das Verständnis von Niederschwelligkeit nach wie vor diffus ist. Das hat zur Folge, dass sich Angebote dann als niederschwellig bezeichnen, wenn sie sich als solches verstehen bzw. sofern sie diese Zuschreibung für sinnvoll erachten. Das führt dazu, dass eine bunte Mischung an Angeboten für sich Niederschwelligkeit beansprucht, deren Ausgestaltung jedoch markante Unterschiede aufweist. Als Gemeinsamkeit für den inhaltlichen Bezug von Niederschwelligkeit hält Mayrhofer (2012: 147) die „Bedingungen des Zugangs zu und der Inanspruchnahme von Hilfsangeboten bzw. -maßnahmen“ fest. Die Schaffung eines möglichst einfachen Zugangs ist der kleinste gemeinsame

Nenner niederschwelliger Angebote; davon ausgehend lassen sich weitere Ausdifferenzierungen beobachten und theoretisch begründen.

Bei *neunerhaus*,ⁱⁱ einer Wiener Sozialorganisation mit Unterstützungsangeboten in den Bereichen Wohnen, Gesundheit und soziale Teilhabe, verfolgen wir das Ziel, eine niederschwellige Arbeitsweise umzusetzen und die strukturellen Bedingungen für benachteiligte Personengruppen zu verbessern. Um dem Begriff der Niederschwelligkeit mehr Klarheit zu geben und unsere Angebote gezielt sowie fachlich fundiert weiterentwickeln zu können, haben wir im Jahr 2024 ein internes Fachkonzept „Niederschwelligkeit und niederschwelliges Arbeiten bei *neunerhaus*“ erarbeitet. Darin werden theoretische Bezüge, praktische Erfahrungen und Erkenntnisse von Mitarbeiter*innen mit Expertise im Bereich niederschwelligen Arbeitens miteinander verwoben. Die unterschiedlichen inhaltlichen Stränge des Fachkonzepts wurden basierend auf folgender Definition von Niederschwelligkeit gebündelt:

„Niederschwelligkeit bezeichnet eine professionelle Herangehensweise, die die Bedarfe und Bedürfnisse von Nutzer*innen in den Mittelpunkt des Handelns stellt. Niederschwellige Unterstützungsangebote verfügen über flexible Nutzungsstrukturen, unbürokratische Zugänge und rasche Interventionsmöglichkeiten, ohne Druck auf eine individuelle Verhaltensänderung aufzubauen. Mit Hilfe von Policy-Arbeit werden die Erkenntnisse aus der Praxis für gezielte Verbesserungen im Hilffssystem und auf gesellschaftspolitischer Ebene eingesetzt.“ (Neusteurer 2024: 5)

Im Folgenden greifen wir zwei zentrale inhaltliche Überlegungen heraus, und zwar erstens das differenzierte und reflexive Verständnis von Niederschwelligkeit innerhalb eines Kontinuums von Hoch- und Niederschwelligkeit und zweitens eine Beschreibung der Wirkungsziele niederschwelliger Arbeitsweisen. Dadurch soll zur kritisch-reflexiven Auseinandersetzung in sozialen Unterstützungsangeboten in Bezug auf die Niederschwelligkeit der Leistungen und die damit zusammenhängende Funktionalität angeregt werden. Auf fachlicher Ebene sollen unsere Erfahrungen in die Entwicklung von Qualitätsindikatoren einfließen, um Verbesserungen in diesem Bereich zu fördern.

3.2 Niederschwelligkeit in einem Kontinuum verorten

Soziale Unterstützungsangebote weisen in der Regel sowohl nieder- als auch hochschwellige Elemente auf und können demnach in einem Kontinuum verortet werden (vgl. Mayrhofer 2012: 197). Das Verhältnis von Nieder- und Hochschwelligkeit ist dabei nicht gegensätzlich oder hierarchisch zu

verstehen. Wir plädieren stattdessen für eine Reflexion darüber, wo sich unterschiedliche Aspekte ergänzen oder widersprechen, um Angebote entlang deren Zielsetzung sowie der Bedarfe der Nutzer*innen weiterentwickeln zu können.

Bei der Diskussion über Niederschwelligkeit geht es im Kern um Möglichkeiten und Bedingungen dafür, soziale Unterstützungsangebote in Anspruch nehmen zu können, sei es für einen Erstkontakt oder für eine fortlaufende Nutzung. Zwei Komponenten sind hierfür von zentraler Bedeutung und eng verknüpft: Die Organisation des Zuganges und das Beratungs- und Betreuungssetting. Abbildung 8 illustriert das Kontinuum von Nieder- und Hochschwelligkeit anhand dieser beiden Komponenten. Zur Veranschaulichung haben wir anhand praktischer Beobachtungen und theoretischer Bezüge einige Indikatoren zur Qualifizierung der jeweiligen Bereiche benannt.

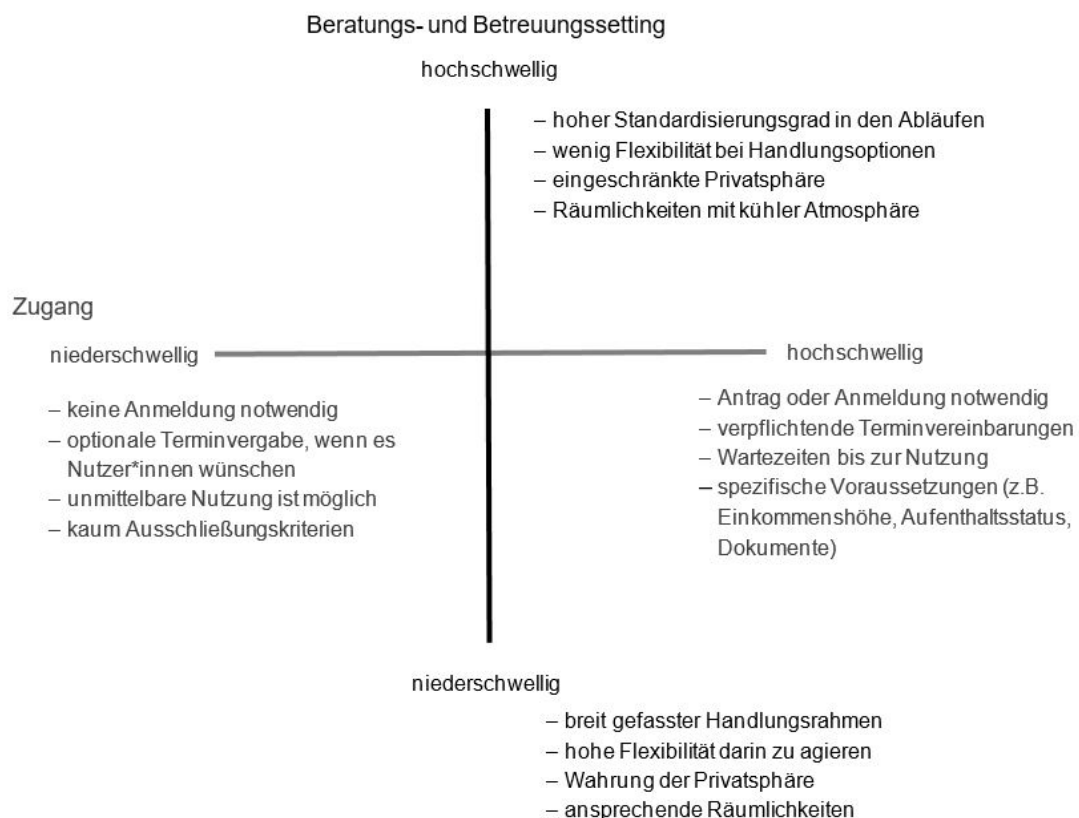


Abbildung 3: Kontinuum von Nieder- und Hochschwelligkeit in Bezug auf Zugang, Beratungs- und Betreuungssetting; eigene Darstellung

Mit der Organisation des Zuganges meinen wir insbesondere formale Zugangswege bzw. -voraussetzungen zu einer Leistung. Ein niederschwelliger Zugang zeichnet sich durch möglichst wenige Voraussetzungen aus, beispielsweise indem der Kontakt für viele unkompliziert ermöglicht

und Ausschlussprozesse weitgehend vermieden werden. Dazu zählt das Wegfallen von Anmeldungen oder Anträgen vor einer Nutzung oder die Pflicht, vorab Termine zu vereinbaren. Das Angebot kann jederzeit während der Öffnungszeiten aufgesucht und die jeweilige Leistung unmittelbar und ohne weitere Wartezeiten genutzt werden. Hochschwelligkeit hingegen erfordert einen höheren Aufwand durch Nutzer*innen. Dies erschwert den Zugang für einige Personengruppen oder schließt diese dezidiert aus, was im Gegenzug bedeuten kann, dass umso stärker auf bestimmte andere Gruppen fokussiert wird. Eines der Kennzeichen ist denn auch die Notwendigkeit einer Anmeldung, eines Antrages oder einer Terminvereinbarung zur Nutzung des Angebotes. Zudem ist der Zugang durch spezifische Voraussetzungen wie Mindesteinkommen oder einen bestimmten Aufenthaltsstatus geregelt. Etwaige Wartezeiten stellen die Ausdauer von Nutzer*innen auf die Probe; je nach Lebensumständen verhindern sie auch den Zugang, da sie womöglich nicht überbrückt werden können.

Die zweite Komponente ist das Beratungs- und Betreuungssetting, worunter wir einerseits die räumliche und soziale Umgebung verstehen und andererseits die Art und Weise, wie Beratung oder Betreuung in direkten Interaktionen durchgeführt werden. Niederschwelligkeit bedeutet in diesem Zusammenhang die Festlegung eines breiten Handlungsrahmens mit einheitlich definierten Abläufen, in dem sehr flexibel agiert werden kann. Dies ermöglicht eine Balance zwischen Offenheit und Flexibilität auf der einen Seite und Klarheit und Sicherheit auf der anderen Seite, um die Situation je nach Bedarf der Nutzer*innen gestalten zu können. Ein weiteres Kriterium für Niederschwelligkeit ist die Wahrung der Privatsphäre, was zum einen den Schutz persönlicher Daten und die Möglichkeit einer anonymen Nutzung meint, zum anderen die räumlichen Gegebenheiten, die ausreichend Rückzug und Ruhe gewährleisten müssen. Im Vergleich dazu weisen hochschwellige Beratungs- und Betreuungssettings einen eng gefassten Handlungsrahmen auf, der wenig Spielraum für individuelle und situationsbedingte Anpassungen zulässt. Die klaren Richtlinien ermöglichen hohe Handlungssicherheit für alle Beteiligten, sie straffen aber auch die Abläufe und damit insgesamt die notwendige Zeit für die Unterstützungsleistung. Geringe Möglichkeiten, die Privatsphäre zu wahren, wenige Rückzugsmöglichkeiten und Räumlichkeiten mit kühler Atmosphäre tragen ebenfalls zu einer Hochschwelligkeit bei.

Illustrieren lässt sich das Kontinuum der beiden Komponenten anhand des *neunerhaus Cafés* in Wien Margareten,ⁱⁱⁱ welches auf Alltagsstrukturierung, soziale Teilhabe, Gesundheitsförderung und Unterstützung bei sozialen Problemlagen abzielt. Dies verfolgt das Café durch vielfältige Angebote, die sich alle an Indikatoren der Niederschwelligkeit orientieren und sich gegenseitig aufeinander beziehen. Das beinhaltet eine ansprechende Raumgestaltung mit gemütllicher Kaffeehausatmosphäre, einen frisch zubereiteten Mittagstisch und Kaffee auf freier Spendenbasis

sowie sozialarbeiterische und Peer-Beratung direkt im Café. Diese Angebote sind für alle Menschen offen und richten sich im Besonderen an obdach- und wohnungslose sowie armutsbetroffene Menschen. Der Zugang ist ohne Anmeldung zu den Öffnungszeiten möglich und es bestehen keine formalen Ausschließungsgründe. Mögliche Wartezeiten auf Beratung können durch sozialen Austausch, Essen, Kaffee oder Zeitunglesen leicht überbrückt werden.

Limitiert werden die Angebote des *neunerhaus Cafés* und deren niederschwellige Ausrichtung vor allem durch die Öffnungszeiten und durch fehlende Beratungsräume in unmittelbarer Nähe zum Café. Dies führt dazu, dass die Kontaktaufnahme oder die Beratungen nicht immer in der nötigen Ruhe und privaten Atmosphäre durchgeführt werden können und dass Personen mit Verpflichtungen untertags das Angebot nur sehr eingeschränkt nutzen können. Für eine niederschwellige Arbeitsweise exemplarisch ist indes die hohe Flexibilität der Beratung innerhalb eines breiten und klaren Handlungsrahmens, welche durch die Räumlichkeiten und das Essensangebot ermöglicht wird. Das zeigt, dass für die Etablierung eines niederschweligen Beratungs- und Betreuungssettings deren räumliche und soziale Einbettung von besonderer Bedeutung ist.

Niederschwelligkeit ist von Zielkonflikten innerhalb des Kontinuums zwischen Nieder- und Hochschwelligkeit geprägt. Oftmals sind die terminunabhängige Nutzung und die Vermeidung von Wartezeiten für eine Leistung nur schwer vereinbar. Ebenfalls herausfordernd ist die Verknüpfung eines offenen und zwanglosen Settings mit der Verfügbarmachung von Rückzugsräumen und ruhigen Räumen für die Wahrung der Privatsphäre in den Gesprächen. Zudem kann ein Fokus auf bestimmte Nutzer*innengruppen den Zugang für genau diese erleichtern, während andere dadurch möglicherweise ausgeschlossen werden. Zentral für professionelle Unterstützung ist die Entwicklung einer reflexiven Haltung zu diesen Spannungsfeldern. Eine stetige Analyse und Diskussion über exkludierende und inkludierende Effekte der Angebotsausgestaltung und darüber, wie sich diese mit den Zielen des Angebotes und den Bedarfen und Bedürfnissen der Nutzer*innengruppen verbinden, ist dafür essentiell.

3.3 Wirkungsziele von Niederschwelligkeit

Zentrale Parameter für die Ausgestaltung von Niederschwelligkeit in sozialen Unterstützungsangeboten sind ihre Zielsetzungen und gewünschten Wirkungen. Um mehr Klarheit über die Frage zu erlangen, was mit einer niederschweligen Angebotsausgestaltung im Zugang und im Beratungs- und Betreuungssetting überhaupt erreicht werden soll, definieren wir im Folgenden sechs Wirkungsziele niederschwelliger Unterstützungsangebote. Theoretischer Ausgangspunkt dieser Wirkungsziele sind die fünf Funktionen niederschwelliger Sozialarbeit nach Mayrhofer (2012: 151–159). Diese erweitern wir um eine zusätzliche Komponente und beschreiben deren Wirkung auf individueller

und systemischer Ebene und an deren Schnittstelle. Die Unterscheidung dieser beiden Ebenen erscheint uns wichtig, um die Tragweite und Stoßrichtung der Wirkungsziele besser begreifbar zu machen.

Auf der individuellen Ebene stehen die Wirkungen auf Einzelpersonen im Zentrum sowie die direkt daran anknüpfenden sozialen Einheiten, z.B. Familie oder Freunde. Die Unterstützungsleistung kommt sehr unmittelbar bei einzelnen Personen oder einem eingegrenzten Personengeflecht an und wirkt im Besonderen für diese Personen(gruppe). Die systemische Ebene hingegen umfasst Einheiten größerer Ordnung, wie andere Angebote im Hilffsystem oder entscheidungstragende Institutionen sowie strukturelle gesellschaftspolitische Bedingungen. Die Wirkung zielt dabei stärker auf eine Verbesserung von Teilbereichen des Hilffsystems ab. Die größtmögliche Wirkung niederschwelliger Angebote entfaltet sich durch ein funktionierendes Zusammenwirken beider Ebenen. Abbildung 4 skizziert die Verortung der sechs Wirkungsziele innerhalb der individuellen und systemischen Ebene.

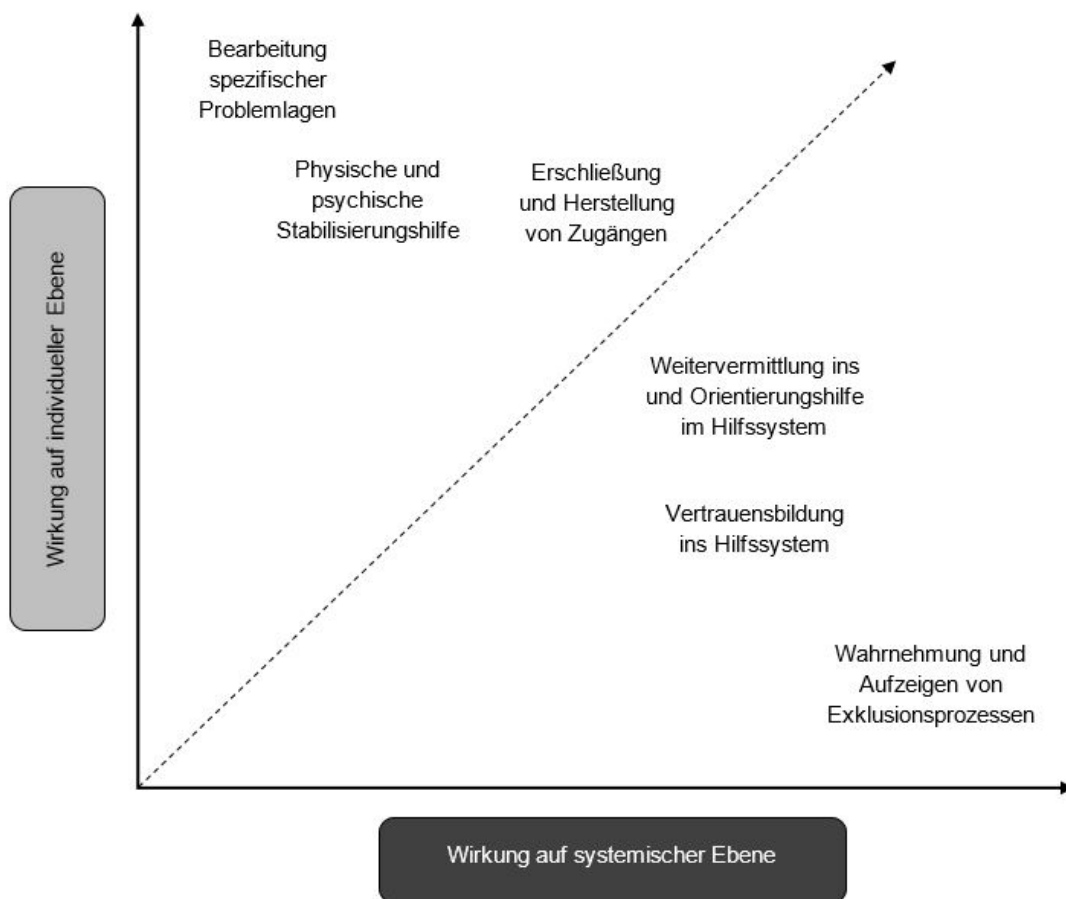


Abbildung 4: Wirkungsziele einer niederschwelligen Arbeitsweise; eigene Darstellung

Die sechs Wirkungsziele sind:

1. Erschließung, Herstellung und Aufrechterhaltung von Zugängen

Durch die Schaffung eines möglichst leichten Zugangs zu bedürfnisorientierten Beratungs- und Betreuungssettings werden Menschen erreicht, die bisherige Angebote aus unterschiedlichen Gründen nicht annehmen konnten oder grundsätzlich von ihnen ausgeschlossen waren. Dies schafft die Voraussetzung für weitere Interventionen auf individueller und potentiell auch auf systemischer Ebene.

2. Physische und psychische Stabilisierung

Menschen in prekären Lebenslagen leiden oftmals unter multiplen gesundheitlichen Problemen. Niederschwellige Angebote können durch die Versorgung elementarer gesundheitlicher Bedürfnisse (z.B. Hygiene, Nahrung, Kleidung) wichtige diesbezügliche Verbesserungen erzielen. Gemeinsam mit einem leichten Zugang zu psychosozialer, sozialarbeiterischer und Peer-Beratung entfalten sie vor allem auf der individuellen Ebene eine gesundheitsfördernde Wirkung.

3. Aktive Bearbeitung spezifischer Problemlagen

Niederschwellige Angebote haben aufgrund ihrer Ausrichtung die Möglichkeit, sehr unterschiedliche Menschen zu erreichen. Dadurch können Problem- und Bedarfslagen adressiert werden, die durch andere Angebote nicht bearbeitet werden könnten (z.B. finanzielle Notlagen, psychosoziale Krisen, drohende Delogierung), und es kann auf die individuellen Bedürfnisse der Menschen eingegangen werden. Ihre Wirkung entfaltet sich insbesondere auf der individuellen Ebene.

4. Vertrauensbildung ins Hilfssystem

Negative Einstellungen zum und/oder mangelndes Vertrauen in das Hilfssystem werden durch unverbindliche und bedarfsorientierte Beratungs- und Beziehungsangebote schrittweise neu ausgerichtet bzw. wiederhergestellt. Möglichen Stigmatisierungsprozessen, die durch die Angebotsnutzung entstehen, wird aktiv entgegengewirkt, um die Vertrauensbildung zu begünstigen (z.B. ansprechende Innenraumgestaltung, unauffällige Einbettung in die sozialräumliche Umgebung). Dadurch werden Menschen auf individueller Ebene ermutigt, Unterstützungsleistungen des Hilfssystems in Anspruch zu nehmen, und es wird auf systemischer Ebene das Vertrauen in das Hilfssystem gestärkt.

5. Weitervermittlung und Orientierung im Hilffssystem

Menschen nutzen aus unterschiedlichen Gründen nicht alle ihnen zustehenden Leistungen (z.B. zu wenig Informationen, komplexe Zugangswege, Sprachbarrieren). Niederschwellige Angebote geben bedarfsorientiert Informationen über weiterführende Angebote und notwendige Zugangsvoraussetzungen, prüfen, ob diese Angebote passend sind (z.B. Setting, Zielgruppe), und unterstützen bei der Inanspruchnahme (z.B. durch Begleitungen oder eine Beschreibung, was Personen dort erwartet). Dadurch werden auf systemischer Ebene die Funktionalität und Effektivität des Hilffsystems erhöht.

6. Wahrnehmung und Aufzeigen von Exklusionsprozessen

Die Mitarbeiter*innen von niederschwelligen Angeboten verfügen aufgrund von deren Ausrichtung über viel Wissen über gesellschaftliche Exklusionsprozesse und deren Auswirkungen auf individueller Ebene sowie auf Ebene des Gemeinwesens. Diese Wahrnehmungen und fachlichen Einschätzungen werden als wertvolle Informationen internen und externen verantwortlichen Akteur*innen als Grundlage der Policy-Arbeit weitergegeben, um strukturelle Veränderungen auf systemischer Ebene voranzutreiben.

Die Ausrichtung auf diese Wirkungsziele wollen wir erneut anhand der Angebote im *neunerhaus Café* und im Besonderen mit Blick auf ein spezielles Beratungsangebot zur Arbeitsmarktintegration für Personen ohne sozialrechtliche Ansprüche aufzeigen. Dieses Beratungsangebot entstand, da fehlende sozialrechtliche Ansprüche große Hindernisse für die Wohn- und Gesundheitsversorgung sowie die materielle Grundsicherung darstellen. Zentrale Voraussetzung für die Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten dieser Personen ist die Aufnahme einer Erwerbsarbeit, wodurch deutlich mehr Leistungen der sozialen und gesundheitlichen Absicherung zugänglich werden. Den diversen Herausforderungen bei der Arbeitssuche wird durch ein Peer-Beratungsangebot begegnet, welches durch den Einsatz von Erfahrungswissen gezielt unterstützt.

Ausgangspunkt für alle weiteren Schritte ist die Herstellung des Zugangs zu den Angeboten im *neunerhaus Café* durch einladende Räumlichkeiten und selbstbestimmte Nutzungsmöglichkeiten (Wirkungsziel 1). Die Stabilisierung der physischen und psychischen Gesundheit (Wirkungsziel 2) wird durch den frisch zubereiteten Mittagstisch, einen wohltuenden Aufenthaltsort und die frei zugängliche Beratung gefördert. Die Bearbeitung spezifischer Problemlagen (Wirkungsziel 3) ist ein Kernelement des Beratungsangebots zur Arbeitsmarktintegration, wobei für die inhaltliche Beratung und die Stärkung auf persönlicher Ebene insbesondere das Erfahrungswissen von Peer-Mitarbeiter*innen genutzt wird. Dadurch wird das Vertrauen ins Hilffsystem (Wirkungsziel 4)

nachhaltig gestärkt. Durch gezielte Informationen, den Ausbau von Ressourcen und gut vorbereitete Weitervermittlungen (Wirkungsziel 5) werden schließlich weitere Handlungsschritte aufgezeigt und möglich gemacht. Die wahrgenommenen Exklusionsprozesse werden innerhalb des Teams reflektiert, organisationsintern festgehalten und für Entscheidungsträger*innen zugänglich gemacht (Wirkungsziel 6).

Die Verortung von Wirkungszielen auf individueller und systemischer Ebene und die Reflexion darüber, wie diese ineinandergreifen, halten wir für essentiell für den Erfolg niederschwelliger Angebote. Wirkungen auf individueller und systemischer Ebene stehen bis zu einem gewissen Grad in Wechselwirkung miteinander: Für Erfolge auf individueller Ebene bedarf es oftmals entsprechender Bedingungen auf systemischer Ebene, umgekehrt profitieren Entscheidungsträger*innen auf systemischer Ebene von der Expertise, die im Rahmen der Interventionen und Beobachtungen auf individueller Ebene generiert wird. Deshalb braucht es insbesondere für das sechste Wirkungsziel (Wahrnehmung und Aufzeigen von Exklusionsprozessen) geeignete Plattformen, um die Erkenntnisse aus der Arbeit mit benachteiligten Personengruppen auf systemischer Ebene einbringen und dort Schritt für Schritt Verbesserungen der strukturellen Bedingungen hervorbringen zu können. Dies zeigt auf, wie Soziale Arbeit durch eine kritisch-reflexive Haltung wichtige Impulse setzen kann. Deren Relevanz wurde bereits in Kapitel 2.3 herausgearbeitet.

4 Soziale Sicherungssysteme durch niederschwellige Ausgestaltung weiterentwickeln

Soziale Sicherungssysteme stehen vor einer paradoxen Herausforderung: Durch eine Fülle von sozioökonomischen und gesellschaftspolitischen Dynamiken steigt die Relevanz von Wirkmechanismen und Investitionen in soziale Sicherungssysteme, damit die soziale und finanzielle Absicherung von vielen Personengruppen aufrechterhalten werden kann. Gleichzeitig erzeugen gerade diese Dynamiken einen Verteilungskampf um staatliche Ressourcen und erhöhen den Druck auf Leistungseinschränkungen. Die drohenden Konsequenzen davon sind Einschränkungen der Funktionen sozialstaatlicher Leistungen auf individueller und gesellschaftlicher Ebene, wodurch Risiken ansteigen und Absicherung abnimmt. Das wiederum erhöht den Druck auf spezifische soziale Angebote, wie z.B. jene im Kontext der Wohnungslosenhilfe. Diese sind jedoch nicht darauf ausgerichtet, größer werdende Lücken sozialer Sicherungssysteme zu kompensieren, und sie sind bereits jetzt mit großen Herausforderungen konfrontiert. Wir plädieren deshalb für eine progressive Weiterentwicklung sozialer Sicherungssysteme durch die systematische Integration eines niederschweligen Ansatzes. Die Ausführungen dieses Beitrags untermauern die Notwendigkeit dieser Weiterentwicklung und stellen Impulse dafür bereit.

Aus unserer Sicht bietet eine solche Weiterentwicklung Antworten auf die zunehmend komplexer werdenden Herausforderungen pluraler Lebenslagen und ermöglicht effektive Unterstützung, da Zugänge zu Leistungen nicht nur bestehen bleiben, sondern verbessert werden. Soziale Arbeit spielt im Zuge dessen eine wichtige Rolle, da sie fachliches Wissen über und Analysen von Exklusionsprozessen zur Verfügung stellt.

Bei *neunerhaus* orientieren wir uns an der oben skizzierten niederschweligen Arbeitsweise, die im Kontinuum von Nieder- und Hochschwelligkeit (vgl. Kap. 3.2) situiert ist, und fokussieren die Wirkungsziele (vgl. Kap. 3.3) auf individueller und systemischer Ebene, um eine gezielte und reflexive Neu- bzw. Weiterentwicklung von Angeboten entlang der Bedarfe der Nutzer*innen voranzutreiben. Es ist unser Anliegen, eine derartige Arbeitsweise auch an vorgelagerte Angebote des breiten sozialen Sicherungssystems zu vermitteln, um gemeinsam an einer progressiven Weiterentwicklung zu arbeiten – trotz und aufgrund bestehender gesellschaftlicher Krisendynamiken. Dafür gilt es, auf Basis fachlicher und praxisbezogener Expertise gesellschaftspolitische Ungleichheiten zu analysieren und daraus folgend – im Sinne von Policy-Arbeit als Teil des Portfolios einer Sozialorganisation – fundierte Lösungsvorschläge zu generieren.

Verweise

ⁱ Erläuterungen zu den Indikatoren siehe Statistik Austria (2025b).

ⁱⁱ *neunerhaus* ist eine Sozialorganisation in Wien, die innovative Angebote in den Bereichen der Wohnungslosenhilfe und der Gesundheitsversorgung setzt und darüber hinaus gezielt strukturelle Veränderungen im Sinne ihrer Vision verfolgt. Mehr Informationen unter <https://www.neunerhaus.at/>.

ⁱⁱⁱ Mehr Informationen zum *neunerhaus Café* unter <https://www.neunerhaus.at/blog/ein-ort-fuer-alle-das-neunerhaus-cafe/>.

Literaturverzeichnis

Arnold, Helmut/Höllmüller, Hubert (Hrsg.) (2017): *Niederschwelligkeit in der Sozialen Arbeit*. Weinheim: Beltz Juventa.

Bader, Pauline/Becker, Florian/Demirović, Alex/Dück, Julia (2011): *VielfachKrise. Im finanzmarktdominierten Kapitalismus*. Hamburg: VSA.

Dimmel, Nikolaus/Heitzmann, Karin/Schenk, Martin/Stelzer-Orthofer, Christine (2024): Die multiple Krise verändert die Anzahl und Zusammensetzung der Armutsbetroffenen sowie die relevanten Dimensionen der mehrdimensionalen Problemlage Armut. In: Dies. (Hrsg.): *Armut in der Krisengesellschaft*. Wien: Löcke, S. 117–133.

Fehmel, Thilo (2019): Sozialpolitik für die Soziale Arbeit. Baden-Baden: Nomos.

Groh-Samberg, Olaf/Hertel, Florian R. (2010): Abstieg der Mitte? Zur langfristigen Mobilität von Armut und Wohlstand. In: Burzan, Nicole/Berger, Peter A. (Hrsg.): Dynamiken (in) der gesellschaftlichen Mitte. Wiesbaden: VS Verlag, S. 137–157.

Hofer, Manuela (2020): Niederschwelligkeit und Ressourcenorientierung: Soziale Arbeit im Spannungsfeld zwischen Auftrag und Bedarf. In: Diebäcker, Marc/Wild, Gabriele (Hrsg.): Streetwork und Aufsuchende Soziale Arbeit im öffentlichen Raum. Wiesbaden: Springer VS, S. 205–216.

Leiber, Simone/Leitner, Siegrid (2017): Sozialpolitik. In: Kessler, Fabian/Kruse, Elke/Stövesand, Sabine/Thole, Werner (Hrsg.): Soziale Arbeit – Kernthemen und Problemfelder. Opladen/Toronto: Barbara Budrich, S. 106–115.

Mayrhofer, Hemma (2012): Niederschwelligkeit in der Sozialen Arbeit. Funktionen und Formen aus soziologischer Perspektive. Wien: Springer VS.

Neusteurer, David (2024): Niederschwelligkeit und niederschwelliges Arbeiten bei *neunerhaus* – Fachkonzept. Unveröffentlichtes internes Dokument, *neunerhaus*.

Redemeyer, Angela/Block, Barbara (2011): Niedrigschwelligkeit – Was bedeutet das wirklich? Eine begriffliche Auseinandersetzung für die Soziale Arbeit. In: Sozialmagazin, Nr. 5, S. 22–30.

Reichenbach, Marie-Therese (2015): Wider den Begriff der Niederschwelligkeit. Kritische Betrachtung eines ungeklärten Begriffes in der Sozialen Arbeit. In: Soziale Arbeit, 64(9), S. 335–341.

Soukup, Nikolai/Heitzmann, Karin (2023): Diagnosen zur sozialen Lage und Sozialpolitik in Österreich – und Ansätze für eine progressive Weiterentwicklung des Sozialstaates. In: Buxbaum, Adi/Filipič, Ursula/Pirklbauer, Sybille/Soukup, Nikolai/Wagner, Norman (Hrsg.): Soziale Lage und Sozialpolitik in Österreich 2023: Entwicklungen und Perspektiven. Wien: ÖGB; S. 5–24.

Stark, Christian (2012): Methodisches Arbeiten in niederschweligen Einrichtungen der Wohnungslosenhilfe. Verwahrung von Armut oder professionelle zu einem menschenwürdigen Leben? In: soziales_kapital, Nr. 8. <https://soziales-kapital.at/index.php/sozialeskapital/article/view/231/380>

Statistik Austria (2021): Tabellenband EU-SILC 2020. Wien. https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Tabellenband_2020.pdf (30.05.2025).

Statistik Austria (2022): Tabellenband EU-SILC 2021. Wien. https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Tabellenband_EUSILC_2021.pdf (30.05.2025).

Statistik Austria (2023): Tabellenband EU-SILC 2022. Wien. https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Tabellenband_EUSILC_2022.pdf (30.05.2025).

Statistik Austria (2024a): Europäische und nationale Kennzahlen zu Lebensbedingungen in Österreich 2008 bis 2022. Wien.

Statistik Austria (2024b): Tabellenband EU-SILC 2023. Wien. https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Tabellenband_EUSILC_2023.pdf (30.05.2025).

Statistik Austria (2025a): Tabellenband EU-SILC 2024. Wien. https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Tabellenband_EUSILC_2024.pdf (30.05.2025).

Statistik Austria (2025b): EU-Definition zum Indikator Armuts- oder Ausgrenzungsgefährdung und dessen Teilindikatoren. Wien. https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/EU-Definition_Armuts-_oder_Ausgrenzungsgefaehrdung_01.pdf (30.05.2025).

Steckelberg, Claudia (2016): Niederschwelligkeit als Handlungskonzept Sozialer Arbeit. In: Soziale Arbeit, 65, S. 449–455.

Über die Autor_innen

David Neusteurer, MA

david.neusteurer@neunerhaus.at

Ist Sozialarbeiter und Sozialwissenschaftler. Als Referent für Grundlagen & Policy-Arbeit bei der Sozialorganisation *neunerhaus* arbeitet er zu den Schwerpunkten Soziale Arbeit, Niederschwelligkeit und Sozialpolitik.

Mag.a DSAin Elisabeth Hammer, MSc

elisabeth.hammer@neunerhaus.at

Ist Sozialwissenschaftlerin, Geschäftsführerin der Sozialorganisation *neunerhaus*, Obfrau der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAWO) und Autorin verschiedener Publikationen zum Thema Wohnungslosigkeit und Soziale Arbeit.