

# Wissenschaftliche Begleitung der Einzelprojekte und Gesamtevaluation des Bundesförderprogramms „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“



**Bundesförderprogramm  
Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen**

Kurzfassung zum Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend





### Auftraggeberin

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend  
Glinkastraße 24  
10117 Berlin



### Auftragnehmerinnen

ZEP – Zentrum für Evaluation und Politikberatung.  
Kaps & Oschmiansky Partnerschaftsgesellschaft von Politik-  
wissenschaftlern  
Mansteinstraße 8  
10783 Berlin

IfS Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH  
Lützowstraße 93  
10785 Berlin

### Autorinnen und Autoren des Berichts

#### ZEP

Petra Kaps (Projektleitung)  
Dr. Kathrin Englert  
John Frentzel  
Frank Oschmiansky  
Sandra Popp  
Dr. Renate Reiter

#### IfS

Dr. Anja Nelle  
Kristin Janicki  
Max Reichenheim



## Inhalt

1	Vorgehen der wissenschaftlichen Begleitung und Gesamtevaluation .....	1
2	Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung des investiven Förderstrangs .....	3
3	Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung des innovativen Förderstrangs.....	8
4	Ergebnisse der Gesamtevaluation .....	13
5	Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Hilfesystems.....	16



Das Bundesförderprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ ist ein zentrales Element des Aktionsprogramms der Bundesregierung zur Prävention und Unterstützung für von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder sowie zur weiteren Umsetzung der Istanbul-Konvention (IK). Es gliedert sich in einen investiven (INV) und einen innovativen (INO) Strang. Der Anspruch des Bundesförderprogramms wird in der Förderrichtlinie für den investiven Strang bzw. den Leitlinien der Förderung für den innovativen Strang so beschrieben: „Gemeinsam mit den Ländern, Kommunen und der Zivilgesellschaft will der Bund [mit dem Programm] im Rahmen seiner Förder-kompetenz dazu beitragen, identifizierte Lücken im Hilfesystem zu schließen und nach der Istanbul-Konvention gebotene, bedarfsgerechte Weiterentwicklungen des Hilfesystems anzustoßen und voranzutreiben“ (BMFSFJ 2020b: 2; BMFSFJ 2020d: 3).

Zum 1. Januar 2022 wurde eine wissenschaftliche Begleitung der Einzelprojekte und eine Gesamtevaluation beauftragt. Die Berichterstattung zu deren Ergebnissen umfasst einen Endbericht, der vollständig über die Ergebnisse berichtet und diese einordnet sowie einen zugehörigen Tabellenband, der ausgewählte quantitative Ergebnisse der verschiedenen Befragungen und die Steckbriefe der geförderten Projekte dokumentiert. Die hier vorliegende Kurzfassung fasst alle zentralen Erkenntnisse aus der wissenschaftlichen Begleitung und der Gesamtevaluation zusammen.

## 1 Vorgehen der wissenschaftlichen Begleitung und Gesamtevaluation

Im Rahmen der **wissenschaftlichen Begleitung** wurden Monitoringdaten und Dokumente der Programmsverwaltung<sup>1</sup> für 92 bewilligte Projekte (22 INO-Strang, 70 INV-Strang<sup>2</sup>) ausgewertet. Zum investiven Strang wurden darüber hinaus mehrere Online-Befragungen durchgeführt. Sie richteten sich an die Projektnehmenden sowie nicht-teilnehmende Einrichtungen des Unterstützungs- und Hilfesystems. Im innovativen Strang wurden mit 21 der 22 geförderten Projektnehmenden problemzentrierte Interviews geführt.<sup>3</sup> Vertiefend wurden Fallstudien bei 20 geförderten Projekten im investiven Strang des Programms und zehn geförderten Projekten im innovativen Strang durchgeführt. Aus den empirischen Ergebnissen dieser verschiedenen Quellen wurden wissenschaftlich begründete Aussagen zu

- Reichweite und Zugänglichkeit des Bundesförderprogramms hinsichtlich der räumlichen Verteilung der Projekte, der Verteilung der Fördermittel, der Art der Projektnehmenden und der inhaltlichen Schwerpunkte der geförderten Projekte,
- Zugangshürden und nicht erfolgreichen Antragstellungen,
- Umsetzung, dafür relevanten Verfahrensaspekten und Ergebnissen der 70 bewilligten Projekte des investiven Strangs,

---

<sup>1</sup> Der investive Förderstrang wurde von einer dafür neu eingerichteten Bundesserviceestelle „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ beim Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFZA) administriert. Etwa das erste Drittel der geförderten Projekte im innovativen Förderstrang wurde vom Bundesverwaltungsamt (BVA) administriert, die anderen Projekte ebenfalls von der Bundesserviceestelle im BAFZA. Die wissenschaftliche Begleitung erhielt von dort Dokumente zu den geförderten Projekten, zu Förderanfragen und nicht bewilligten Anträgen im Bundesförderprogramm, die für das Monitoring der Programmumsetzung genutzt wurden.

<sup>2</sup> Nach Ende des Beobachtungszeitraums (4. April 2024) wurden zwei bewilligte INV-Vorhaben von den Projektnehmenden zurückgezogen. Damit wurden zum Stand 15. August 2024 68 INV-Projekte gefördert und umgesetzt.

<sup>3</sup> In einem Fall standen nach Projektende keine Interviewpartner\*innen mehr zur Verfügung.



- Umsetzung, dafür relevanten Verfahrensaspekten und Ergebnissen der 22 geförderten Projekte des innovativen Strangs und
- Gründen für eine Nicht-Nutzung der Förderung

gewonnen.

Im Rahmen der **Gesamtevaluation** des Bundesförderprogramms wurde zunächst aus den Förderzielen ein Bewertungsmaßstab der Gesamtevaluation theoretisch hergeleitet. Anschließend – und unter Berücksichtigung der zum jeweiligen Zeitpunkt verfügbaren Zwischenergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung beider Programm-Stränge – wurden die drei zentralen Fachverbände des Hilfesystems, die zuständigen Fachreferate der Landesministerien, die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und die programmadministrierende Bundesserviceestelle beim BAFzA zu ihrer Sicht auf das Bundesförderprogramm, ihren Erfahrungen mit der Programmumsetzung und ihren Vorschlägen zur Weiterentwicklung des Hilfesystems befragt. Dafür wurden 29 problemzentrierte Interviews mit 41 Expert\*innen sowie zwei Online-Befragungen (eine an die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, eine an die Länder) durchgeführt.

Auf Basis einer theoretischen Fundierung zu den Bedingungen von Innovationsförderung und Innovationstransfer sowie zur Rolle des Staates als Impulsgeber und für die Steuerung und Regulierung von Innovationsprozessen wurden die Ergebnisse der empirischen Erhebungen hinsichtlich der Leitfragen der Gesamtevaluation ausgewertet. Damit wurden Aussagen getroffen:

- zum Innovationspotential des Programms,
- zum Zugang zur Innovationsförderung,
- zur Zielerreichung und Wirksamkeit des Programms, den Wahrnehmungen der Programmerngebnisse im Hilfesystem, Wechselwirkungen mit anderen relevanten Förderprogrammen sowie Nebeneffekten und Nebenwirkungen des Programms,
- zur Sicherung der Nachhaltigkeit der geförderten Projekte,
- zum bis zum Ende des Evaluationszeitraums sichtbaren Innovationstransfer sowie
- zu künftigen Handlungsbedarfen und Handlungsempfehlungen aus Sicht der befragten überregionalen Akteur\*innen.

Abschließend wurden aus den Ergebnissen der wissenschaftlichen Begleitung und der Gesamtevaluation **Handlungsempfehlungen** abgeleitet:

- für die Ausrichtung künftiger Förderprogramme des Bundes zur Weiterentwicklung des Hilfesystems,
- zur Sicherung der Nachhaltigkeit der mit den geförderten Projekten entwickelten Arbeitsansätze und Infrastrukturen und
- zur weiteren Umsetzung der Istanbul-Konvention.



## 2 Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung des investiven Förderstrangs

Im investiven Strang wurden zwischen 2020 und 2024 (Stand 4. April 2024) insgesamt 70 investive Projekte in 58 Frauenhäusern, sieben Schutzwohnungen bzw. Second-Stage-Wohnungen und fünf Fachberatungsstellen bewilligt. Darunter fanden sich Bauvorhaben

- zum Neubau und zum kapazitätserweiternden Aus- und Umbau bestehender Schutzunterkünfte, mit denen in 38 Einrichtungen 191 neue Familienplätze im Sinne von Art. 23 der Istanbul-Konvention mit hochgerechnet 404 Betten für Frauen und Kinder geschaffen wurden<sup>4</sup>, sowie
- zur Sanierung, zum Umbau und zum Abbau von Barrieren in Bestandsimmobilien, mit denen in 48 Einrichtungen 376 Familienplätze mit hochgerechnet 868 Betten für Frauen und Kinder im Bestand gesichert und die Aufenthalts- und Arbeitsbedingungen in den Einrichtungen verbessert wurden.<sup>5</sup>

Im Rahmen dieser Bauvorhaben wurden in den Schutzunterkünften und Fachberatungsstellen insgesamt 70 neue Beratungs- und 54 neue Gemeinschaftsräume geschaffen.

Die Schutzunterkünfte werden im Ergebnis der Bauvorhaben für jene Gruppen besser zugänglich, für die bisher Barrieren aus baulichen Gründen bestanden. Dafür wurden und werden

- in 43 Einrichtungen insgesamt 105 barrierefreie Familienplätze durch Umbau oder Neubau geschaffen (davon in 34 Einrichtungen erstmalig) und
- 156 Beratungs- und Gemeinschaftsräume barrierefrei umgestaltet oder barrierefrei neu errichtet.

Zudem wurden fünf Fachberatungsstellen so umgebaut, dass sie nun barrierefrei erreichbar sind.

In den Schutzunterkünften wurden auch die Bedingungen für Frauen mit älteren Söhnen sowie für Frauen mit vielen Kindern verbessert. In 20 Einrichtungen wurden 101 abgeschlossene Wohneinheiten umgebaut oder neu errichtet (davon in 14 Bestandsimmobilien erstmalig). Bis zum 4. April 2024 waren 30 Projekte bereits abgeschlossen. Die übrigen Baumaßnahmen laufen planmäßig noch bis zum Programmende und teilweise darüber hinaus.<sup>6</sup>

Die 70 bewilligten Projekte verteilen sich über alle Bundesländer. Die Anzahl der Projekte je Bundesland bewegt sich zwischen einem und zehn Projekten. Mit wenigen Ausnahmen wurde dabei maximal ein Projekt je Kommune bewilligt und umgesetzt. In den Flächenländern, die mehrere Projekte umgesetzt haben, sind diese räumlich über das jeweilige Land verteilt.

Mehr als die Hälfte der 70 bewilligten Projekte sind in Mittelstädten verortet. In den meisten Flächenländern verteilen sich die Projekte auf alle Stadt- und Gemeindetypen.

---

<sup>4</sup> Davon wurden sieben neue Familienplätze mit 21 Betten in einem Frauenhaus (Neugründung) nicht bzw. nicht mit Mitteln des Bundesförderprogramms realisiert, weil die projektnehmenden Träger nach Ende des Beobachtungszeitraums der wissenschaftlichen Begleitung von der Förderung zurückgetreten sind.

<sup>5</sup> Davon wurden sechs bestehende Familienplätze mit ca. 14 Betten in einem Modernisierungsprojekt in einem Frauenhaus nicht mit Mitteln des Bundesförderprogramms gefördert, weil die Projektnehmenden von der Förderung nach Ende des Beobachtungszeitraums der wissenschaftlichen Begleitung zurückgetreten sind.

<sup>6</sup> Mittelbedarfe ab dem 1. Januar 2025 müssen aus Eigenmitteln oder Drittmitteln gedeckt werden.



Insgesamt 17 Kommunen, 15 lokale Gliederungen von Wohlfahrtsverbänden, 35 eigenständige Vereine und drei Stiftungen bzw. gGmbH konnten die investiven Bundesmittel nutzen.

Von den Ende 2022 bundesweit rund 3.600 verfügbaren Familienplätzen in rund 400 Frauenhäusern und Schutzwohnungen wurden mit dem investiven Strang des Bundesförderprogramms rund elf Prozent im Bestand gesichert. Mit den 191 neu errichteten Familienplätzen wurde der bundesweite Bestand um rund fünf Prozent erweitert und die bestehende Versorgungslücke im Sinne von Art. 23 IK um rund vier Prozent verringert.

Zur Qualität der in den geförderten Einrichtungen infolge der Baumaßnahmen veränderten Arbeitsweise lässt sich noch keine abschließende Bilanz ziehen, weil zum Erhebungszeitpunkt mehr als die Hälfte der Bauvorhaben noch nicht abgeschlossen war. Für welche Angebote die neu gestalteten Räume konkret genutzt werden, hängt neben der Konzeption und den baulichen Voraussetzungen ganz wesentlich von den personellen Kapazitäten in den Einrichtungen sowie von der Kooperation mit anderen Einrichtungen und Akteur\*innen und der Einbindung von (externen) Fachkräften und Ehrenamtlichen ab. Diese Faktoren sind für die Verbesserung der Qualität der pädagogischen und therapeutischen Angebote von maßgeblicher Bedeutung. Potentiale und erste neue Arbeitsansätze sind aber in einigen Projekten bereits zu erkennen.

In den bereits abgeschlossenen Bauprojekten wurde die **verbesserte Qualität und Zugänglichkeit der Familienplätze** bzw. **bessere Zugänglichkeit von Beratungsangeboten** schnell wirksam und sorgte so für eine verbesserte Wohn- und Aufenthaltsqualität der Bewohner\*innen. Damit verbesserte sich insbesondere die Verfügbarkeit von Schutz vor häuslicher Gewalt für jene Frauen, die bisher aus baulichen Gründen nur schwer Zugang zum Hilfesystem fanden. Dies betrifft neben Frauen bzw. Kindern mit körperlichen Beeinträchtigungen oder Behinderungen vor allem Frauen, die mit älteren Söhnen Schutz in einer Einrichtung suchen, und Frauen, die aus verschiedenen Gründen in Gemeinschaftsunterkünften nicht gut untergebracht sind.

- Ein Beitrag zur **Verbesserung der Qualität in den Wohnbereichen** der Schutzunterkünfte mit regelmäßig wechselnder Bewohner\*innenschaft wurde in vielen Fällen durch den Einsatz hochwertiger und zugleich leicht zu reinigender Materialien, eine verbesserte Schalldämmung sowie durch eine Erweiterung und Neustrukturierung von Sanitärräumen und Küchen erreicht.
- Mit den neu geschaffenen Gemeinschaftsräumen werden **Innovationen für die pädagogische und therapeutische Arbeit** in der jeweiligen Schutzeinrichtung und Beratungsstellen ermöglicht, die einerseits den Kindern und Jugendlichen zu Gute kommen, die mit ihren Müttern in den Einrichtungen Schutz suchen, und andererseits auch für die empowernde psychosoziale Arbeit mit den gewaltbetroffenen Frauen wichtig sind.
- Außerdem haben die Baumaßnahmen zur **Erhöhung der Sicherheit in den Einrichtungen** beigetragen.
- Mithilfe der Förderung des Bundes konnten durch die Baumaßnahmen darüber hinaus Beiträge zur Schaffung von **angemessenen und attraktiven Arbeitsbedingungen** geleistet werden, was hilfreich ist, um dem absehbaren Fachkräftemangel für das Hilfesystem etwas entgegen zu setzen.

Viele Trägerorganisationen, die Maßnahmen zur Verbesserung des Zugangs zu Schutz und Beratung durchführten, hatten bereits seit längerem nach einer geeigneten Finanzierung sol-



cher Umbau-Maßnahmen gesucht. Zudem hatte sich im Hilffssystem teilweise ein hoher Sanierungsstau gebildet. Mit Hilfe des Bundesförderprogramms konnten deutliche Beiträge dazu geleistet werden, diesen Sanierungsstau abzubauen und Umbauten zu ermöglichen.

Mittelfristig trägt die Erhöhung der Wohnqualität dazu bei, dass Frauen und Kinder in Schutzunterkünften besser zur Ruhe kommen können, Konflikte reduziert werden und Frauen ihren Aufenthalt nicht vorzeitig abbrechen und zur gewaltausübenden Person zurückkehren.

Ebenfalls förderlich für die Unterstützung der Frauen und Kinder ist die Verbesserung der Gemeinschaftsräume, die oftmals flexible Nutzungen und mehr Angebote ermöglichen und auch den Kindern eigene Spiel- oder Rückzugsräume bieten.

Dabei werden zusätzliche personelle Kapazitäten und Kooperationen mit anderen Einrichtungen von den Einrichtungen als die wichtigsten Rahmenbedingungen für die Bereitstellung zusätzlicher Angebote und damit die Verstetigung der Projektergebnisse eingeschätzt. Hieran wird deutlich, dass eine nachhaltige Erweiterung von räumlichen Kapazitäten und darauf aufbauend erweiterten Angeboten und differenzierten Ansprachen von besonderen Zielgruppen mit einer **Erweiterung der personellen Kapazitäten** einhergehen muss.

Die geförderten Projekte, insbesondere die größeren Neubau- und Umbauprojekte, haben darüber hinaus mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit eine höhere Aufmerksamkeit für das Thema Gewaltschutz in der kommunalen Öffentlichkeit geschaffen.

Im investiven Strang des Bundesförderprogramm standen zwischen 2020 und 2024 jährlich Fördermittel in Höhe von 30 bzw. 20 Millionen Euro zur Verfügung – insgesamt Mittel in Höhe von 140 Millionen Euro. Abzüglich der Mittel für die Administration, wissenschaftliche Begleitung und Gesamtevaluation sowie sonstige Umsetzungskosten standen davon 132,62 Millionen Bundesmittel für Projektförderung zur Verfügung. Davon wurden bis Ende Oktober 2024 **Fördermittel in Höhe von 75,58 Millionen Euro für die 70 investiven Projekte** (57 Prozent) und in Höhe von rund 2,74 Millionen Euro für den investiven Teil des Projekts Hilffssystem 2.0 (zwei Prozent) durch Bewilligungen gebunden.<sup>7</sup>

In den Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern wurde zur Mittelverteilung festgelegt, dass aus den Ländern grundsätzlich Fördermittel „bis zur Höhe des dem jeweiligen Land nach dem jeweils aktuellen ‚Königsteiner Schlüssel‘ zustehenden Anteils an den [...] Bundesmitteln“ beantragt werden können. Diesbezüglich waren die Länder gehalten, in einem Umsetzungskonzept Schwerpunkte für den Ausbau des Hilffsystems bei ihnen zu benennen und die bei ihnen eingehenden und von ihnen zu bewertende Förderanfragen entsprechend dieses Konzepts zu priorisieren.

Die Bewilligung von Projekten durch das BMFSFJ erfolgte letztlich aber unabhängig vom Königsteiner Schlüssel.

Die zur Verfügung stehenden Fördermittel wurden **regional sehr unterschiedlich ausgeschöpft**. In den ostdeutschen Bundesländern konnten zwischen 16 und 66 Prozent der rechnerisch verfügbaren Mittel genutzt werden, um die Infrastrukturen auszubauen. In den Stadtstaaten waren es sieben bis 34 Prozent. In allen westdeutschen Bundesländern außer Nord-

---

<sup>7</sup> Da alle Projekte Eigenmittel einbringen mussten, konnten mit den Bundesmitteln für die 68 geförderten Projekte zusätzliche 15,65 Millionen Euro Drittmittel von Ländern, Kommunen und Einrichtungsträgern erschlossen werden. In der Summe wurden damit 93.45 Millionen Euro für den Ausbau des Hilffsystems eingesetzt.



rhein-Westfalen konnten deutlich mehr als die Hälfte der rechnerisch verfügbaren Mittel genutzt werden.

Für die Nutzung des Programms war es Voraussetzung, dass die **Informationen** über das Bundesförderprogramm die Akteur\*innen des Hilfesystems erreichten. Dies gelang im investiven Strang nach der Auswertung der vorliegenden Daten und Informationen gut.

Einen Einfluss auf die Anzahl der Projektanfragen hatten u.a. die **Passfähigkeit** zu den laufenden Anstrengungen zur Weiterentwicklung des Hilfesystems in den Ländern und Kommunen sowie weitere Rahmenbedingungen. Zu letzteren gehören einerseits die (bauliche) Situation in den Einrichtungen, andererseits die Kapazitäten und Ressourcen der Trägerorganisationen.

- Die Qualität der genutzten Immobilie ist abhängig vom Baualter, den (nicht) getätigten Investitionen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte, ggf. in der Vergangenheit genutzten anderen Förderprogrammen, aber auch abhängig von den Eigentumsstrukturen verschieden. Deshalb konnten Entwicklungsperspektiven für die Einrichtungen und ihre inhaltlichen Veränderungswünsche im Bundesförderprogramm unterschiedlich gut durch Baumaßnahmen adressiert werden. Entsprechend der Qualität der Immobilie und der weiteren Rahmenbedingungen variierten die für einen Umbau interessanten Optionen oder auch die Entscheidung zwischen Umbau, Ersatzneubau und Erwerb.
- Die Kapazitäten und Ressourcen der Trägerorganisationen sind zunächst abhängig von den eigenen Strukturen. Hier unterscheiden sich einerseits Kommunen, Gliederungen von Wohlfahrtsverbänden und Vereine teilweise stark voneinander. Andererseits bestehen aber auch regionale Unterschiede. In einigen Ländern wird das Hilfesystem nahezu vollständig durch kleinere Vereine getragen. Wissen über die Umsetzung von Bauvorhaben bzw. funktionierende Netzwerke, aus denen dieses Wissen bezogen werden kann, sind unterschiedlich ausgeprägt. Ressourcen und Handlungsoptionen sind zudem von der (politischen) Unterstützung durch Kommune und Land für den Ausbau und die Etablierung von Hilfsangeboten vor Ort abhängig. Für die im investiven Strang des Bundesförderprogramms eingeforderten innovativen Konzepte können bauliche Investitionen den Impuls und die Grundlage schaffen. Es ist aber die Bereitschaft zur längerfristigen Finanzierung von Personal und laufendem Betrieb durch Land bzw. Kommune notwendig, um die Konzepte umzusetzen.

Mit der wissenschaftlichen Begleitung wurde prototypisch aufgezeigt, welche Konstellationen für die geförderten Projekte des investiven Strangs charakteristisch waren. Im Ergebnis waren die Projekte in den westdeutschen Flächenländern durchschnittlich jeweils wesentlich kostenintensiver als im übrigen Bundesgebiet. Die Auswertung der Fallstudien deutet darauf hin, dass vor allem die Kapazitäten und Ressourcen der Trägerorganisationen dafür entscheidend sind. Zudem hängt auch der Befund, dass insbesondere in Groß- und Kleinstädten umfangreichere Projekte umgesetzt wurden als in Mittelstädten, zumindest teilweise mit den spezifischen Projektgenesen zusammen. Während innovative, neue Ansätze häufiger in Großstädten erprobt wurden, um besondere Zielgruppen besser zu erreichen, war in Kleinstädten der Handlungsdruck bezüglich der Erweiterung der Kapazitäten besonders hoch. Entweder, weil Einrichtungen erstmals errichtet wurden, um Versorgungslücken zu schließen, oder weil die Bestandsimmobilien besonders unzureichend waren.

Rund **54,29 Millionen Euro Bundesmittel** aus dem Budget des investiven Programm-Strangs (41 Prozent) konnten **nicht für den Ausbau des Hilfesystems eingesetzt** werden. Mit einer



höheren Ausschöpfung wären die Reichweite und der Output noch höher ausgefallen. Dass es für die Nutzung der Mittel grundsätzlich einen höheren Bedarf gab, zeigen 79 Förderanfragen an die Bundesservicestelle, die von den Ländern befürwortet wurden, aber aus verschiedenen Gründen nicht bis zu einem bewilligten Antrag entwickelt werden konnten, sowie weitere 42 Anfragen, die von den jeweiligen Ländern nicht für eine Förderung empfohlen wurden, weil andere Projekte priorisiert wurden. Auch die Ergebnisse der Online-Erhebung zur Nicht-Inanspruchnahme deuten in diese Richtung.

Erklärungen für die Nicht-Ausschöpfung des INV-Budgets liefert die Untersuchung der Reichweite und Zugänglichkeit des investiven Förderstrangs, Sie zeigt, dass das Programmdesign und in dessen Folge auch der **Antragsprozess mit einer Reihe von Herausforderungen verbunden** waren.

Die Ausgestaltung der Infrastrukturförderung als investives Bundesförderprogramm erforderte nach den Vorgaben der RZBau einen komplexen Antragsprozess, der eine relativ lange Vorlaufzeit gerade für größere Bauprojekte zum Ausbau der Kapazitäten der Schutzunterkünfte zur Folge hatte. Der Median der Bearbeitungsdauer aller bewilligten Projekte von der Förderanfrage bis zur Erteilung des Zuwendungsbescheids lag bei 433 Kalendertagen. 17 der 70 bewilligten INV-Projekte mussten mehr als zwei Jahre auf eine Förderentscheidung warten.

Zugleich wurden die Fördermittel bei einer jährlichen Mittelbindung über alle Jahre gleichmäßig verteilt, so dass keine Anlaufphase zur Projektentwicklung zur Verfügung stand. Weil sich zudem der Aufbau der Bundesservicestelle zur Programmadministration stark verzögerte und deshalb personelle Kapazitäten mit entsprechenden bau- und förderrechtlichen Kompetenzen und adäquate Umsetzungsstrukturen nicht rechtzeitig zur Verfügung standen, gelang es nur in sehr geringem Umfang, die Haushaltsmittel der ersten beiden Jahre in Projekten zu binden.<sup>8</sup>

Zudem waren nach Aussage der Bundesservicestelle einerseits in einer Reihe von Förderanfragen die Förderkonstellationen nicht förderfähig (vor allem, wenn kommunale Baugesellschaften Eigentümer der Immobilien waren) und andererseits nicht alle Anträge zum Zeitpunkt ihrer Einreichung schon bewilligungsreif. Im ersten Fall wurde lange um alternative Förderkonstellationen gerungen, im zweiten Fall mussten teilweise größere Anpassungen in den Anträgen vorgenommen werden. Beides verlängerte die Prüfverfahren zu Förderanfragen und Anträgen – ebenso wie die Einschaltung der Landesstellen der Bundesbauverwaltung in den Prozess der Antragstellung ab einer Fördersumme von einer Million Euro (bzw. ab 500.000 Euro für komplexere Projekte).

Die Auswertung zeigt, dass letztlich über die Hälfte der in den Jahren 2020 und 2021 gestellten Förderanfragen bewilligt wurden. Für ab 2022 eingereichte Förderanfragen sank die Quote auf ein Fünftel.

Als **förderlich** hat es sich erwiesen, wenn die Projektnehmenden durch Vertreter\*innen der Länder oder von Kommunen im Prozess der Antragstellung unterstützt wurden, worauf insbesondere die kleineren Trägerorganisationen angewiesen waren. Zudem war es für diese sehr hilfreich, wenn sie bereits im Planungsprozess von einem Architekturbüro begleitet wurden.

---

<sup>8</sup> Im Jahr 2020 wurden knapp 1,47 Millionen Euro bewilligt und ausgezahlt. Im Jahr 2021 wurden 11,19 Millionen Euro bewilligt, von denen 4,68 Millionen im gleichen Jahr ausgezahlt wurden.



Die Untersuchung der Reichweite und Zugänglichkeit des investiven Förderstrangs zeigte zudem, dass auch der **Umsetzungsprozess mit einer Reihe von Herausforderungen verbunden** war.

Neben den üblichen Herausforderungen, die mit größeren baulichen Maßnahmen verbunden sind, wie z. B. langen Planungs- und Umsetzungsprozessen und möglichen Unwägbarkeiten (z. B. durch den Fund von Asbest), fiel die Umsetzung des investiven Strangs in die Zeit der COVID-19-Pandemie. Die Einschränkungen der Bauwirtschaft während der Pandemie und später auch aufgrund des Angriffskrieges Russlands gegen die Ukraine führten in vielen Fällen zu erheblichen Kostensteigerungen und Verzögerungen im Bauablauf. Hinzu kam bei den kleineren Trägerorganisationen mit wenig oder keiner Bau Erfahrung die Herausforderung, im Bauverlauf alle Förderbedingungen zu erfüllen, die mit dem Bundesprogramm einhergehen.

Zusammenfassend ist zu konstatieren, dass das Programm eine gute geografische Reichweite erzielt hat und bezüglich der Einrichtungstypen ein Schwerpunkt in der Erreichung von Frauenhäusern lag. Quantitativ hat es zu einem Ausbau der Kapazitäten um fünf Prozent des Bestandes an Familienplätzen in Schutzunterkünften beigetragen, indem in 38 Einrichtungen insgesamt 191 neue Familienplätze geschaffen wurden. Zusätzlich wurden rund elf Prozent des Bestandes (376 Familienplätze) durch Sanierung oder Modernisierung langfristig gesichert. Qualitativ wurden durch die Neu- und Umbauten Zugangsbarrieren abgebaut, insbesondere für Frauen bzw. Kinder mit Behinderungen, Frauen mit älteren Söhnen und Frauen, die aus anderen Gründen eher abtrennbare Wohneinheiten benötigen. Mit dem Umbau von Gemeinschaftsräumen wurden bessere räumliche Bedingungen für die Arbeit mit den Bewohner\*innen und für die Aufenthaltsqualität in den Einrichtungen geschaffen. Durch die geringe Mittelausschöpfung in den ersten beiden Programmjahren blieb der investive Strang des Bundesförderprogramms aber unter seinen Möglichkeiten.

### 3 Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung des innovativen Förderstrangs

Im innovativen Strang des Bundesförderprogramms wurden zwischen 2019 und 2022 insgesamt 22 Projekte gefördert. Die meisten waren überregional ausgerichtet und von Fachverbänden und Wissenschaft initiiert. Daneben wurden auch einige regionale Projekte von Einrichtungsträgern und ein Projekt eines Bundeslandes gefördert. 16 der 22 Projekte waren mit einem Fördervolumen seitens des Bundes von unter 175.000 Euro finanziell vergleichsweise klein. Zwei der bundesweiten Projekte umfassten ein Fördervolumen von mehr als einer Million Euro.

Die Projekte entwickelten und erprobten **neue Arbeitsansätze** zur

- Aus- und Weiterbildung von Fachkräften des Hilfesystems und benachbarter Professionen (im Sinne von Art. 15 IK),
- fachlichen Weiterentwicklungen der Arbeit der spezialisierten Fachberatungsstellen und der Schutzunterkünfte (im Sinne von Art. 22, 23, 25 und 26 und IK),
- Prävention durch Bewusstseinsbildung (im Sinne von Art. 13, 14 und 17 IK),
- Arbeit mit Gewaltausübenden (im Sinne von Art. 16 IK) und



- zur Feststellung fachpolitischer Handlungsbedarfs durch Datensammlung und Forschung (im Sinne von Art. 11 IK).

In der Summe deckte die Förderleitlinie des innovativen Programmstrangs zentrale aktuelle Herausforderungen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention ab. Durch ihre inhaltliche Offenheit ermöglichte die Förderleitlinie eine große Bandbreite an innovativen Ansätzen.

Die geförderten Projekte erreichten ihre unmittelbaren Ziele.

Eine Reihe dieser Projekte hat grundlegende **strukturbildende Beiträge** zur Weiterentwicklung des Hilfesystems geleistet. Dies betrifft insbesondere Infrastrukturen zur

- Weiterbildung von Fachkräften verschiedener Professionen zum Thema Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt sowie Gewalt im digitalen Raum,
- Sensibilisierung von Medienschaffenden zur Berichterstattung über Femizide,
- digitalen Beratung durch Frauenhäuser und spezialisierten Fachberatungsstellen des Hilfesystems,
- Verbesserung der Betroffenenbeteiligung in politischen Prozessen auf Landesebene und an der Qualitätsentwicklung in Schutzunterkünften,
- Aufklärung über sexualisierte Gewalt in der Arbeitswelt in leichter Sprache,
- Intervision bzw. Supervision von Fachkräften, die mit komplex traumatisierten Personen arbeiten, und
- zielgruppenspezifischen Aufklärung über die Loverboy-Methode.

Auch konnte mit einer Social-Media-Kampagne die Bekanntheit der bundesweiten Webseite „Freie Frauenhausplätze“ gesteigert werden, so dass gewaltbetroffene Frauen und deren Unterstützer\*innen jetzt leichter bundesweit nach einem freien Schutzplatz suchen können.

Die geförderten Projekte haben außerdem **einen Beitrag zur Weiterentwicklung fachlicher Konzepte** für verschiedene Aspekte des Hilfesystems geleistet. Dies umfasst insbesondere die Entwicklung und Erprobung von

- digitalen Wissensmanagementsystemen für die pädagogische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen, die mit elterlicher Partnerschaftsgewalt konfrontiert sind,
- Weiterbildungs-Konzepten für die Qualifizierung von Fachkräften verschiedener Professionen zu speziellen Teilthemen der Arbeit des Gewaltschutzsystems,
- Aufklärungskonzepten zur Prävention von Gewalt in Teenager-Beziehungen,
- überregionaler aufsuchender Beratung für Frauen und Mädchen, die von Genitalverstümmelung (FGM) bedroht oder betroffen sind,
- systemischer Arbeit mit Ausübenden häuslicher Gewalt,
- Handlungskonzepten zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt im digitalen Raum,
- Handlungskonzepten zur Prävention von sexualisierter Gewalt in der Arbeitswelt und
- Beschwerdemanagement in Schutzunterkünften.

Mit regionalen Modellprojekten wurden veränderte **Prozesse zur besseren Versorgung** verschiedener Zielgruppen erprobt.



Durch wissenschaftliche Studien wurden wichtige **fachpolitische Handlungsbedarfe** zur Umsetzung der Istanbul-Konvention aufgezeigt. Es wurden umfangreiche Erkenntnisse generiert zu Prozessen und Wirkungen zu

- Art. 31 IK: Berücksichtigung von häuslicher Gewalt bei Sorge- und Umgangsregelungen sowie in familiengerichtlichen Verfahren,
- Art. 25 IK: Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt im Sinne von § 27 Abs. 6 S. 6 SGB V i.V.m. 132k SGB V und
- Art. 12 IK: Bedeutung von zivilgesellschaftlichem Engagement und lokalen Gemeinschaften für die Prävention häuslicher Gewalt und die niedrigschwellige Unterstützung der Betroffenen.

Darüber hinaus wurden **Erkenntnisse zur Prävalenz** von Femiziden und von Partnerschaftsgewalt sowie Daten zur Arbeit der Frauenhäuser im Sinne von Art. 11 IK gewonnen.

Die Projektnehmenden haben das generierte Wissen über bundesweite Fachtagungen und unterschiedliche Veröffentlichungen in die breite Fachöffentlichkeit transportiert. Das BMFSFJ hat einen Teil der in den Projekten entwickelten Berichte und Dokumente zusätzlich auch auf seinen Internetseiten veröffentlicht. Die Bundesservicestelle hat einen Teil der Projekte auf ihrer Programmseite vorgestellt. Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung und Gesamtevaluation wurde im Januar 2024 eine Fachtagung organisiert, in der die Projekte dieses Programmstrangs der Fachöffentlichkeit vorgestellt wurden. Unklar ist bis zum Ende der Evaluation, inwieweit die Empfehlungen in die Arbeit der jeweils adressierten Fachöffentlichkeiten (Gesundheit, Medien, Justiz) und Policy-Prozesse einfließen werden. Einzelne Veränderungen von dezentralen Prozessen und Verfahren konnten bereits beobachtet werden bzw. stehen demnächst an.

Im innovativen Strang des Bundesförderprogramm standen zwischen 2019 und 2022 **Fördermittel des Bundes** in Höhe von 21 Millionen Euro zur Verfügung. Abzüglich der Mittel für die Administration, wissenschaftliche Begleitung und Gesamtevaluation sowie sonstige Umsetzungskosten waren davon 20,86 Millionen Bundesmittel für die Förderung von Projekten einsetzbar. Davon wurden **7,26 Millionen Euro** (35 Prozent) **für die 22 geförderten Projekte** bewilligt.

Daneben wurde aus diesem Programmstrang mit 4,23 Millionen Euro die zwischen 2019 und 2021 gelaufene Kampagne „Stärker als Gewalt“ des BMFSFJ finanziert, die dazu diente, Informationen zu Hilfsangeboten zu bündeln, Betroffene zu ermutigen, sich Hilfe zu holen, und über verschiedene Formen von häuslicher Gewalt und geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen aufzuklären.<sup>9</sup> Außerdem wurden vom BMFSFJ 217.950 Euro für sonstige Zwecke im Zusammenhang mit der Programmumsetzung ausgegeben.<sup>10</sup>

Die Untersuchung der **Reichweite und Zugänglichkeit** des innovativen Strangs des Bundesförderprogramms zeigte, dass die 22 geförderten Projekte auf die meisten der **in der Förderleitlinie benannten Handlungsfelder** zur Weiterentwicklung des Hilfesystems reagierten. Sie setzten aber angesichts aktueller Entwicklungen auch neue inhaltliche Schwerpunkte u.a. zu

---

<sup>9</sup> Die Kampagne war nicht Gegenstand der wissenschaftlichen Begleitung und Gesamtevaluation.

<sup>10</sup> Kosten für die Programmadministration beim BVA und der Bundesservicestelle beim BAFZA wurden ab 2020 aus dem investiven Strang des Bundesförderprogramms finanziert.



fachgerechten Reaktionen der Schutzunterkünfte und Fachberatungsstellen auf die zunehmende geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen im digitalen Raum.

Die geförderten Projekte variierten aufgrund ihrer unterschiedlichen Anlage in ihrem potentiellen Beitrag zur Weiterentwicklung des gesamten Hilfesystems. Bundesweit angelegte Projekte zielten von vornherein auf eine größere Reichweite als Modellprojekte auf regionaler bzw. lokaler Ebene. Bei regionalen Modellprojekten bestand die zusätzliche Herausforderung, nach der Erprobung in Modellregionen einen Transfer von Innovation in die Fläche zu erreichen. Wissenschaftliche Studien ohne konkreten räumlichen Bezug können über eine bundesweite Kommunikation ihrer Ergebnisse Innovationspotentiale und -hindernisse sichtbar machen und somit als Auslöser von Innovation wirken. Sollen sie Wirkung entfalten, dann müssen relevante staatliche und zivilgesellschaftliche Akteur\*innen die Ergebnisse aufgreifen und in konkrete politische Gestaltung oder veränderte Arbeitspraxis umsetzen.

Insgesamt erscheinen die beim größten Teil der geförderten Projekte **kurz- bis mittelfristigen Projektlaufzeiten** von unter zwei Jahren als zu kurz für innovative Entwicklungen. Sieben der 22 Projekte liefen kürzer als ein Jahr und zehn Projekte hatten eine Laufzeit von zwölf bis 24 Monaten. Diese vergleichsweise kurze Dauer der Förderung erwies sich bei Projekten als herausfordernd, die neue Ansätze und Konzepte mit Modellregionen oder anderen Kooperationspartnern entwickeln und erproben wollten. Sie wirkte auch als Herausforderung für die Arbeitsbedingungen und wurde von mehreren interviewten Projektnehmenden als schwierig und teilweise persönlich belastend wahrgenommen – etwa, wenn Arbeitsverträge befristet geschlossen wurden und damit prekäre Arbeitsverhältnisse verbunden waren. Kurze Projektlaufzeiten wurden auch als Herausforderung für die Verstetigung des jeweiligen Projektansatzes beschrieben.

Für einige Projekte war es herausfordernd, **rechtzeitig geeignete Kooperationspartner\*innen zu finden**, insbesondere zu Themen, die bis dahin eher randständig bearbeitet wurden (z. B. Umgang mit komplexen Gewalterfahrungen) oder wenn ihre Realisierung auf mehrere bzw. hoch spezialisierte Kooperationspartner\*innen (z. B. Referent\*innen) angewiesen war. Erfahrene Fach-Expert\*innen (u.a. IT-Dienstleistende und Spezialist\*innen für IT-Sicherheit) waren häufig sehr langfristig ausgelastet, so dass ihre Einbindung in geförderte Projekte trotz entsprechender Vorabsprachen und Kooperationsvereinbarungen im Vorfeld der Antragstellung schwierig war, insbesondere dann, wenn der Prozess der Antragstellung länger als erwartet gedauert hatte und damit die Zeitpläne verschoben werden mussten. Auch bei den Projekten, die eine direkte Zusammenarbeit mit Akteur\*innen aus dem Justizsystem anstrebten, gestaltete sich die Einbindung von Kooperationspartner\*innen aufwändig und schwierig.

Die **COVID-19-Pandemie** hatte bei den Projekten unterschiedliche Effekte, was ebenfalls mit den unterschiedlichen Startzeitpunkten und Laufzeiten zusammenhing. Einerseits wurde von Einspareffekten berichtet, weil vorgesehene vor Ort-Termine auf digitale Formate umgestellt wurden. Andererseits entstanden in mehreren Projekten Verzögerungen, u.a. bei der Durchführung von Modellprojekten, Schulungen, Vernetzungstreffen und Tagungen oder Interviews mit spezifischen Zielgruppen wie Betroffenen. In einigen Fällen führte dies auch dazu, dass Änderungsanträge zur Übertragung von Fördergeldern ins nachfolgende Projektjahr verschoben werden mussten. Insgesamt wurde diese Situation von den Projektnehmenden zwar als eine Beeinträchtigung, jedoch als handhabbar wahrgenommen.

Rund **9,29 Millionen Euro** Bundesmittel (45 Prozent) aus dem innovativen Förderstrang konnten **nicht für die Weiterentwicklung des Hilfesystems eingesetzt** werden.



Warum mindestens 65 Projektanträge (75 Prozent aller Anträge im innovativen Strang des Bundesförderprogramms) abgelehnt wurden, ließ sich im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung nicht näher untersuchen. Die Bundesservicestelle verwies darauf, dass nicht alle Anträge den Anforderungen an den Innovationsgehalt für eine Förderung durch den Bund genügten.

Die hohe Zahl der insgesamt gestellten Förderanträge im innovativen Strang des Bundesförderprogramms weist aber nach Auswertung aller Erhebungen aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitung auf einen insgesamt hohen Bedarf an Finanzierung neuer Entwicklungen im Hilfesystem hin. Außerdem fand die Gesamtevaluation eine Reihe systematischer Zugangshürden zur Förderung.

Nach den Ergebnissen der Online-Befragungen der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten und der Länder sowie der Expert\*innen-Interviews mit kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, Ländern, Fachverbänden, Projektnehmenden und Nicht-Antragstellenden bestanden **Zugangshürden zur Förderung** in zwei Dimensionen:

- Hinsichtlich der Programmgestaltung und -administration wurden von Kommunen, Ländern und Fachverbänden vor allem nicht adressatengerechte Information über die Fördermöglichkeiten und intransparente Auswahlkriterien hinsichtlich des Innovationsgehalts der Anträge genannt.
- Von potentiellen Antragstellenden aus dem Hilfesystem wurden vor allem fehlende Personalressourcen für Antragstellung und Umsetzungsbegleitung, fehlende Eigen- oder Drittmittel für den Eigenanteil sowie Unsicherheit darüber, wie nach der Etablierung eines neuen fachlichen Ansatzes die laufenden Mehrkosten finanziert werden können, benannt.

Das Bundesprogramm hat sein **Ziel erreicht**, Impulse für Innovationen im Hilfesystem zu setzen.

Darüber hinaus gehend ist es eine Herausforderung, durch eine Sicherung der **Nachhaltigkeit** der geförderten innovativen Projekte sowie durch einen **Innovationstransfer** eine längerfristige und breite Wirkung zu erreichen. Hinderungsgründe sind zum einen die Unterfinanzierung als auch die Personalknappheit im Hilfesystem. Die aktuellen Arbeitsbedingungen und die zu geringen Personalschlüssel in den von den Projekten adressierten Einrichtungen erschweren strukturell einen kontinuierlichen Austausch zwischen diesen und ein Lernen voneinander. Die zunehmende Digitalisierung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen stellt die Mitarbeitenden des Hilfesystems vor enorme zusätzliche Herausforderungen beim Schutz der Frauen und der Einrichtungen vor diesen Gewaltformen. In der Summe stehen zu wenig Kapazitäten zur Verfügung, um Innovationen aus anderen Regionen zügig zu übernehmen. Zum anderen fehlt es im Hilfesystem an mittelfristiger Planbarkeit, auch weil seit Jahren Änderungen in den Regelungsstrukturen und den Finanzierungsstrukturen des Hilfesystems erörtert werden, aber bisher nicht klar ist, in welche Richtung dies geht. Ohne Planungssicherheit scheuen Akteur\*innen aber Investitionen in Innovationen.

In der wissenschaftlichen Begleitung nach dem jeweiligen Förderzeitraum der Projekte wurde deutlich, wie groß die Herausforderung der Verstetigung der Projektergebnisse ist. Dies gilt insbesondere für die in Modellprojekten und -regionen entwickelten neuen Arbeitsansätze, die zu einer besseren Versorgung der gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder führen. In der Regel bedeuten die neuen Arbeitsansätze mehr Aufwand, ohne dass damit eine Verbesserung



der regulären Personalausstattung verbunden wäre. Insofern ist aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitung nicht gewährleistet, dass die **im Programm erarbeiteten Ergebnisse** eine nachhaltige Wirkung entfalten können. Selbst wenn die Projektnehmenden eine Anschlussfinanzierung etwa seitens einzelner Bundesländer einwerben konnten, ist diese in aller Regel wiederum befristet, teils auf sehr kurze Laufzeiten von einem Jahr. In anderen Fällen wurden bzw. werden entwickelte Angebote oder zumindest Teile davon nach Ende der Förderung zumindest für eine gewisse Zeit mit eingeworbenen Spendenmitteln aufrechterhalten. Dies ist zwar gut, eine solche befristete Finanzierung entspricht nach Einschätzung der wissenschaftlichen Begleitung aber nicht den Anforderungen nach Art. 8 und 9 IK. Zumindes ansatzweise selbsttragende Lösungen zeigten sich nur im Kontext von Fortbildungsangeboten, die nach Auslaufen der Förderung gegen geringe Entgelte angeboten wurden.

Die Empfehlungen der geförderten wissenschaftlichen Studien sind bis zum Ende der hier vorgelegten wissenschaftlichen Programmbegleitung erst in kleinen Schritten im **Policy-Prozess auf Bundesebene** angekommen. Gesetzliche oder politisch-strategische Veränderungen haben sie bisher nicht sichtbar angestoßen, allenfalls bereits auf der Agenda stehende Themen verstärkt.

Inwieweit die Gesamtheit der 22 geförderten INO-Projekte auch langfristig zu einer Veränderung der Haltung der Öffentlichkeit zum Thema Gewalt gegen Frauen, zur besseren Versorgung der Betroffenen und ihrer Kinder, zu wirksamerer Verfolgung geschlechtsspezifischer Straftaten, zum besseren Opferschutz in familiengerichtlichen Verfahren zu Umgang und Sorge sowie in Ermittlungs- und Strafverfahren beitragen können, liegt außerhalb des Beobachtungszeitraums der wissenschaftlichen Begleitung, der ein Jahr nach Ende der Förderung endete.

#### 4 Ergebnisse der Gesamtevaluation

Das Bundesförderprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ setzte als finanzielles Anreizprogramm zur Weiterentwicklung und zum Ausbau des Hilfesystems an zentralen Handlungsbedarfen zu Schutz und Hilfe bei geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und ihre Kinder sowie zur Prävention dieser Gewalt an. Es hatte mit seiner offenen Ausgestaltung und seinem hohen Finanzvolumen ein **großes Innovationspotential**.

In der Summe hat das Bundesförderprogramm mit seinem ursprünglichen Gesamtvolumen von 161 Millionen Euro über fünf Jahre einen **enormen Innovationsschub ausgelöst**. Die 90 geförderten Projekte haben viele der aktuell besonders relevanten Handlungsbedarfe zum Schutz von Frauen und Mädchen vor geschlechtsspezifischer Gewalt aufgegriffen und mit Engagement und Expertise relevante Entwicklungsprozesse angestoßen.

Insgesamt hat der **investive Strang des Bundesförderprogramms** in relevantem Maße dazu beigetragen, dass die baulichen Voraussetzungen für die notwendige Erweiterung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen verbessert werden. Im Programmverlauf wurde sichtbar, dass der Ausbau von Schutzunterkünften im Sinne von Art. 23 IK auf dem Wege von Neugründungen von Einrichtungen oder Neubauten besonders rasch und umfangreicher erreicht werden kann als auf dem Wege des Umbaus oder der Sanierung von Bestandseinrichtungen, da in den Bestandsimmobilien in der Regel wenig Ausbaupkapazitäten vorhanden sind.

Neben dem Ausbau der Kapazitäten ist und bleibt aber auch die Sanierung im Bestand des aktuellen Hilfesystems notwendig, damit diese – teils grundlegend sanierungsbedürftigen –



Kapazitäten langfristig erhalten werden können. Die im Rahmen der Gesamtevaluation durchgeführte Befragung von kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ergab, dass aufgrund knapper Kassen bei vielen Kommunen dringend notwendige Bestandsanpassungen in den Schutzunterkünften nicht durchgeführt werden können. Deshalb hat hier das Bundesförderprogramm einen wichtigen Beitrag geleistet, die Arbeitsbedingungen sowie die Wohn- und Aufenthaltsqualität in den Schutzeinrichtungen auf einem üblichen Standard zu halten bzw. einen solchen herzustellen.

Im **innovativen Strang des Bundesförderprogramms** lagen die Schwerpunkte der Innovationen im Bereich der konzeptionell-inhaltlichen, aber auch im Bereich der prozess- und strukturbezogenen Neuerungen. Insgesamt deckten die 22 geförderten Projekte eine große Bandbreite an Innovationsfeldern ab.

Im Ganzen betrachtet hat das Bundesförderprogramm mit seinem innovativen Strang einen **wichtigen Beitrag zur inhaltlich-konzeptionellen sowie prozessbezogenen Innovation des Hilfesystems** geleistet. Es wurden Maßnahmen gefördert, die Potential für eine Verbesserung des Zugangs zu Schutz und Beratung insbesondere für spezifische, bis dato weniger gut versorgte Gruppen (etwa von spezifischen Gewaltformen betroffene sowie psychisch belastete Personen) beinhalten. Außerdem wurden mit der Förderung Bereiche aufgedeckt, in denen die Passfähigkeit von bestehenden Angeboten verbessert werden sollte, und es wurden modellhaft Wege aufgezeigt, wie diese notwendige Verbesserung der Passfähigkeit und Funktionsfähigkeit von Hilfsangeboten aussehen könnte oder auch, wie wirkungsvolle Prävention aussehen kann.

Auf einer übergeordneten Ebene wohnte den Projekten des innovativen Strangs darüber hinaus ein besonderer Innovationsgehalt im Hinblick auf die **Koordination und Kooperation der zum jeweiligen Thema relevanten Akteur\*innen** inne. Die Mehrheit der Projekte regte Kooperationen neu an oder verwies auf Kooperationsbedarfe zwischen unterschiedlichen Akteur\*innen, häufig auch solchen, die bislang weniger stark ins Hilfesystem involviert waren, deren intensivere Einbindung jedoch geboten erscheint (z. B. Polizei, Justiz, Akteur\*innen der Arbeitswelt, Akteur\*innen im Bereich IT und Digitalisierung). Außerdem hat ein Teil der hier geförderten Projekte **Diskurse** zu unterschiedlichen Themen entweder anregt oder verstärkt und **in eine breitere Öffentlichkeit getragen** (z. B. Femizide, geschlechtsspezifische Gewalt im digitalen Raum, Berücksichtigung häuslicher Gewalt im Zusammenhang mit Umgangs- und Sorgerechtsverfahren, medizinische Versorgung bei häuslicher und sexualisierter Gewalt). Und ein Teil der Projekte hat **Infrastrukturen entwickelt**, die künftig zur indirekten Steuerung beispielsweise der Weiterentwicklung des Kern-Hilfesystems, zur Weiterbildung angrenzender Professionen, zur Prävention, zum Schnittstellenmanagement beim Opferschutz in familienrechtlichen Verfahren oder auch zur verbesserten Betroffenenbeteiligung im Sinne von Art. 12 Abs. 4 IK genutzt werden können.

Weder die Fördermittel des investiven Strangs noch die des innovativen Strangs wurden ausgeschöpft (siehe oben). Dies lag nicht an einem mangelnden Interesse an der Förderung, sondern an **Zugangshürden auf mehreren Ebenen**. Sie waren einerseits im Programmdesign, der Kommunikation und den Rahmenbedingungen angelegt und betrafen im innovativen Strang insbesondere den Innovationscharakter der eingegangenen Projektvorschläge und die Kommunikation sowie im investiven Strang die Administration und Koordination des Antrags- und Auswahlverfahrens. Andererseits hingen sie mit der unterschiedlichen personellen und ökonomischen Leistungsfähigkeit und dem sozialen Kapital potentieller Innovator\*innen aus



dem Hilfesystem zusammen, die sich schon beim Zugang zu Informationen über die Fördermöglichkeiten und Fördervoraussetzungen auswirkten und die Erarbeitung von Anfragen und Anträgen prägten. Darüber hinaus waren nicht erwartbare externe Rahmenbedingungen Hindernisse.

In den Interviews mit Expert\*innen der zuständigen Landes- und des zuständigen Bundesministeriums, der Bundesserviceestelle beim BAFZA, von Kommunen und Fachverbänden sowie in Online-Erhebungen bei den Ländern und den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten ergab sich ein klares Bild zu den Erfolgen und den Herausforderungen des Programms, das hier kurz zusammengefasst wird:

- Das **zuständige Bundesministerium** (BMFSFJ) betonte in den Interviews den insgesamt großen Innovationsgehalt der Projekte des Bundesförderprogramms. Zugleich wurde darauf verwiesen, dass das finanzielle Anreizprogramm in bestimmten Themenbereichen mit deutlichem Handlungsbedarf trotz expliziter Benennung in der Förderleitlinie INO nur wenig zu erhofften Innovationen in diesen jeweiligen Feldern beigetragen konnte, weil hierzu keine Projekte beantragt wurden.
- Die **Bundesländer** attestierten dem Bundesförderprogramm ein hohes Innovationspotential und bescheinigten den geförderten Projekten – im Ganzen betrachtet – einen ausgeprägten Innovationsgehalt. Sie benannten außerdem übergreifende Programmeffekte wie das Generieren neuer Diskurse, die Vermittlung und Übernahme von Best Practices und die Erprobung innovativer Ideen und neuer Konzepte. Dabei betonten die Länder aber auch, dass sich verfahrensbezogene Hürden, die besonders in der Anfangsphase, jedoch teilweise auch während der gesamten Laufzeit des Bundesförderprogramms relevant waren, bremsend auf den Zugang von Projektnehmenden zur Förderung auswirkten.
- Auch von Seiten der **Fachverbände** wurden das Innovationspotential des Bundesförderprogramms und der Innovationsgehalt der damit geförderten Projekte betont. Sie wiesen darauf hin, dass Innovationsförderung über finanzielle Anreizprogramme wichtig und wünschenswert sei, um das Hilfesystem weiterzuentwickeln und auf neue Bedarfe reagieren zu können. Dies könne aber keine Alternative zur strukturellen Verbesserung und dauerhaften Absicherung der Grundfinanzierung des Hilfesystems sein. Hinsichtlich der Zugänglichkeit der Förderung betonten sie die Bedeutung einer Innovationsförderung an sich, wünschten sich aber mit Verweis auf vergleichbare Projektförderungen eine Entbürokratisierung des administrativen Verwaltungsverfahrens. Deutliche Kritik äußerten sie an den verfahrensbedingten Zugangshürden zum investiven Förderstrang.
- Die **kommunalen Gleichstellungsbeauftragten** äußerte die Einschätzung, dass dem investiven Strang des Bundesförderprogramms insgesamt ein hohes Innovationspotential innewohnte. Geförderte investive Projekte würden insgesamt zur merklichen Verbesserung des lokalen Hilfesystems beitragen. Allerdings zeigte sich der Teil von ihnen, aus deren Kommune erfolglos eine Anfrage bzw. einen Antrag eingereicht wurde, auch sehr kritisch hinsichtlich der Zugangshürden zur Förderung. Zum innovativen Förderstrang fehlten ihnen fast vollständig Informationen. Auch sie betonten, dass neben beständiger Innovation eine dauerhafte Verbesserung der Regelfinanzierung und eine nachhaltige finanzielle und personelle Absicherung des Hilfesystems notwendig seien.

Hauptleitfragen, die das BMFSFJ für die Untersuchung formuliert hat, sollten den Blick auch auf mittelbare Ergebnisse und Wirkungen des Programms in Bezug auf die Nachhaltigkeit und



den Transfer von Projektergebnissen lenken. Hierzu ist zu konstatieren, dass es eine zentrale Herausforderung sein wird, die im Bundesförderprogramm entwickelten Ansätze **nachhaltig zu sichern** und einen breiten **Innovationstransfer** zu erreichen.

Die zentrale **Gelingensbedingung** dafür ist nach Meinung der großen Mehrheit der befragten Expert\*innen, dass mit einem Bundesgesetz die sachliche Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und kommunaler Ebene und darauf aufbauend die Finanzierung des Hilfesystems rechtlich eindeutig ausgestaltet und dabei an den Handlungsauftrag der Istanbul-Konvention angepasst werden.

Finanzielle Anreizsteuerung allein reicht für eine wirksame Weiterentwicklung des Hilfesystems in der Breite der Anforderungen der IK nicht aus. Es braucht einen zukunftsfesten rechtlichen Rahmen auf Bundesebene, um für alle gewaltbetroffenen Frauen die grundgesetzlich verankerte Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zu gewährleisten, dazu für das zivilgesellschaftlich entwickelte System dauerhaft verlässliche Strukturen zu schaffen und Planungsgrundlagen und damit auch den Transfer der im Bundesförderprogramm entwickelten Innovationen zu ermöglichen.

## 5 Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Hilfesystems

Die Autorinnen und Autoren der wissenschaftlichen Begleitung der Einzelprojekte und der Gesamtevaluation des Bundesförderprogramms haben aus den umfangreichen empirischen Ergebnissen Empfehlungen zu einer Optimierung des Programmdesigns und der Programmadministration, zur Ergebnissicherung der geförderten Projekte und zum Innovationstransfer sowie zu weiteren Bedarfen und neuen Ansätzen zur Weiterentwicklung des Hilfesystems auf Basis der Istanbul-Konvention insgesamt abgeleitet.

Sie empfehlen, dass der Bund sich auch zukünftig mit eigenen Mitteln für die weitere Verbesserung des Hilfesystems engagiert. Mit der Zweigleisigkeit von investivem und innovativem Förderstrang im Bundesförderprogramm ist es gelungen, eine Bandbreite von Projekten auf verschiedenen Ebenen und zu verschiedenen Aspekten der von der Istanbul-Konvention umfassten Handlungsaufträge zu ermöglichen. In der Evaluierung ist deutlich geworden, dass dafür weiterhin erheblicher Bedarf in einer Vielzahl von Handlungsfeldern und Dimensionen besteht.

Die Empfehlungen zur weiteren Ausrichtung und Perspektive bei einer eventuellen Fortsetzung des Bundesförderprogramms bauen auf Schlüssen aus der Evaluierung auf und sind als Anregung für eine zukünftige Förderung vergleichbarer Projekte zu verstehen. Die Empfehlungen richten sich in erster Linie an das BMFSFJ, aber auch an andere Akteur\*innen.

Die innovativen Ansätze, die im Rahmen des Förderprogramms erarbeitet wurden, sollten aus Sicht der Evaluation verstetigt, auf andere Regionen übertragen und weiterentwickelt werden. Deshalb werden **Empfehlungen für den Wissenstransfer** ebenso ausgesprochen, wie für die **fachliche Weiterentwicklung der Innovationen**. Zum Wissenstransfer aus den innovativen Projekten gehört u.a. eine breite Nutzung entwickelter digitaler Wissensmanagementsysteme und Handbücher sowie eine Verbreitung von Prozess-Innovationen. In Bezug auf investive Projekte geht es u.a. um die Verbreitung innovativer baulicher und technischer Lösungen (Sicherheitssysteme, multifunktionale Räume etc.). Bei der Weiterentwicklung der Innovation geht es entsprechend darum, die Übertragung von Formaten, Prozessen und Lösungsansätzen auf weitere Zielgruppen, Einrichtungstypen oder Regionen zu diskutieren.



Darüber hinaus werden **Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Programmdesigns und der Programmadministration** gegeben, denn aus Sicht der Evaluation liegt in einer Reduktion der Zugangshürden im Antrags- und Bewilligungsprozess und einer Verbesserung der Abläufe für alle Beteiligten ein großes Potenzial. Dazu gehört beispielsweise, eine Anlaufphase mit einem „aufwachsenden“ oder nicht jährlich gebundenen Budget zu planen, da insbesondere größere und komplexe Projekte einen zeitlichen Vorlauf benötigen. Zudem sollte die Programmlaufzeit für größere Bauprojekte und komplexe fachliche Kooperationsprojekte länger sein. Darüber hinaus empfiehlt die Evaluation, im Programmdesign ein Instrument für die fachliche Unterstützung von Trägerorganisationen zu verankern, beispielsweise als Budget oder Gutscheinsystem, damit diese sich bei der Begutachtung ihrer Immobilie, beim Erstellen von Plänen und Kostenschätzungen qualifiziert beraten lassen können. Alternativ wäre der Aufbau eines Expert\*innen-Pools für diesen Zweck zu prüfen. Auch eine starke Aufstellung der Programmadministration, u.a. in Bezug auf den Umgang mit Erwartungen aus den Trägerorganisationen und ihrem Umfeld, sowie eine Vereinfachung von Antrags- und Abrechnungsverfahren wird dem BMFSFJ empfohlen.

Aus der wissenschaftlichen Begleitung der Einzelprojekte und der Gesamtevaluation leitet die Evaluation zudem eine Reihe von **Empfehlungen für Ansätze zur Weiterentwicklung des Hilfesystems** ab, denn während der Evaluierung wurde deutlich, dass sowohl für den Ausbau weiterer Kapazitäten als auch die innovative Weiterentwicklung von Angeboten im Hilfesystem weiterhin sehr großer Bedarf besteht. Eine Empfehlung, die aus der Evaluierung des investiven Strangs abgeleitet ist, richtet sich an Kommunen und betrifft den Vorschlag, anhand von integrierten Konzepten zur Verbesserung des Hilfesystems Bedarfe festzulegen und diese einerseits in Quoten für Neubau zu übersetzen und andererseits bauliche Lösungen für Bestandsbauten zu eruieren. Aus der Evaluierung des innovativen Strangs werden u.a. Empfehlungen zu einer verbesserten Kooperation der für die IK zuständigen staatlichen Stellen mit der Forschung und einer verbesserten und interdisziplinären Forschungs koordinierung, zur Verstärkung von Anreizen für eine qualifizierte berufliche Weiterbildung zum Themenfeld der IK, zur Prüfung einer verstärkten Präventionsarbeit, zum Ausbau der Medienbildung und zur Bündelung der Ressourcen für den notwendigen Ausbau technischer Infrastrukturen zur Umsetzung von Art. 13, 14, 15 und 19 IK abgeleitet.

**Weiterreichende Empfehlungen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention** reagieren auf die Herausforderungen, die im Rahmen der Evaluierung auftraten. So empfiehlt die Evaluation, eine einheitliche Datendefinition für die Statistik der Länder zum Fördermittelcontrolling und der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt beim Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) zu schaffen, und ressortübergreifende Anstrengungen, bspw. zwischen Bundesbauministerium und BMFSFJ für investive Projekte, oder zwischen Bildungs- und Familienministerium zur Stärkung der Prävention nach Art. 14 IK zu prüfen. Sie gibt auch Empfehlungen zur Sicherung von Fachkräften für das Hilfesystem und zu einer bundeseinheitlichen rechtlichen Konkretisierung dazu, welche staatliche Ebene im Sinne der Istanbul-Konvention künftig für welche Aspekte der Prävention von sowie des Schutzes und der Hilfe bei geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen verantwortlich sein soll und wie sich der Bund an der Finanzierung des Hilfesystems künftig beteiligen will.

Die Ergebnisse der Gesamtevaluation zeigen in der Gesamtbilanz, dass die im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vereinbarten Vorhaben zur Beteiligung des Bundes an der Regelfinanzierung des Hilfesystems, zur Schaffung eines „bundeseinheitlichen Rechtsrahmen[s] für eine verlässliche Finanzierung von Frauenhäusern“, zum Ausbau der präventiven Täterarbeit



und zur flächendeckenden, wohnortnahen Umsetzung einer gerichtsverwertbaren vertraulichen Beweissicherung von fundamentaler Bedeutung für den Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt im Sinne der Istanbul-Konvention sind und unbedingt zeitnah umgesetzt werden sollten.