



ZENTRUM FÜR
EVALUATION UND
POLITIKBERATUNG



Institut
für Stadtforschung
und Strukturpolitik

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



**Bundesförderprogramm
Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen**

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 Politikwissen-
schaftlern
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	Einführung.....	1
2	Ziele und Ausgestaltung des Bundesförderprogramms, Methodik und Wirkungsmodelle der Evaluation.....	3
2.1	Ausgestaltung der beiden Stränge des Bundesförderprogramms	6
2.1.1	Investiver Strang des Bundesförderprogramms (INV).....	6
2.1.2	Innovativer Strang des Bundesförderprogramms (INO)	10
2.2	Wirkungsmodelle der Evaluation	11
2.2.1	Investiver Strang (INV)	11
2.2.2	Innovativer Strang (INO).....	15
2.2.3	Gesamtevaluation.....	20
2.3	Methodik der Untersuchung und umgesetzte Erhebungsschritte	22
2.3.1	Methodik und empirische Umsetzung der wissenschaftlichen Begleitung der Projekte INV und INO.....	24
2.3.2	Methodik und empirische Umsetzung der Gesamtevaluation des Bundesförderprogramms.....	28
3	Reichweite und Zugänglichkeit des Programms	31
3.1	Reichweite und Zugänglichkeit des INV-Strangs.....	31
3.1.1	Ablauf des Antrags- und Auswahlverfahrens.....	31
3.1.2	Räumliche Verteilung der bewilligten INV-Projekte	33
3.1.3	Verteilung der Fördermittel zwischen den INV-Projekten	35
3.1.4	Projektnehmende und Projektgenese.....	39
3.1.5	Inhaltliche Schwerpunkte der geförderten INV-Projekte.....	43
3.1.6	Zugangshürden und nicht erfolgreiche Förderanträge	45
3.1.7	Zwischenfazit zur Reichweite des INV-Strangs	53
3.2	Reichweite und Zugänglichkeit des INO-Strangs	56
3.2.1	Ablauf des Antrags- und Auswahlverfahrens.....	56
3.2.2	Räumliche Verteilung der geförderten INO-Projekte	58
3.2.3	Verteilung der Fördermittel zwischen den INO-Projekten.....	59
3.2.4	Projektnehmende und Projektgenese (INO-Strang)	61
3.2.5	Inhaltliche Schwerpunkte der geförderten INO-Projekte	62
3.2.6	Zugangshürden und nicht erfolgreiche Förderanträge	65
3.2.7	Zwischenfazit zur Reichweite des INO-Strangs.....	71
4	Umsetzung und Ergebnisse des INV-Strangs.....	73
4.1	Relevante Verfahrensaspekte zur Umsetzung der INV-Projekte.....	73
4.2	Output und unmittelbare Ergebnisse der INV-Projekte.....	75
4.2.1	Erweiterung von Kapazitäten in Hilfseinrichtungen	76



4.2.2	Verbesserung der Erreichbarkeit, Zugänglichkeit und Funktionsfähigkeit von Einrichtungen.....	84
4.3	Mittelbare Ergebnisse und (erwartbare) Wirkungen der INV-Projekte	87
4.3.1	Erweiterung und Ausbau von Kapazitäten in Hilfseinrichtungen	87
4.3.2	Verbesserung der Erreichbarkeit, Zugänglichkeit und Funktionsfähigkeit von Einrichtungen.....	90
4.3.3	Wirkungen und relevante Rahmenbedingungen für eine Verstetigung	92
4.4	Einordnung der Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung der INV-Projekte...	95
5	Umsetzung und Ergebnisse des INO-Strangs	97
5.1	Relevante Verfahrensaspekte zur Umsetzung der INO-Projekte	98
5.2	Output und unmittelbare Ergebnisse der INO-Projekte	101
5.2.1	Fallgruppe „Innovationen für die Qualifizierung von Fachkräften“	101
5.2.2	Fallgruppe „Innovationen für die Arbeit spezialisierter Hilfsdienste sowie für die Täterarbeit“.....	104
5.2.3	Fallgruppe „Prävention durch Bewusstseinsbildung“.....	108
5.2.4	Fallgruppe „Feststellung fachpolitischen Handlungsbedarfs durch Datensammlung und Forschung“	111
5.3	Mittelbare Ergebnisse und (erwartbare) Wirkungen der INO-Projekte	114
5.3.1	Fallgruppe „Innovationen für die Qualifizierung von Fachkräften“	114
5.3.2	Fallgruppe „Innovationen für die Arbeit spezialisierter Hilfsdienste sowie für die Täterarbeit“.....	121
5.3.3	Fallgruppe „Prävention durch Bewusstseinsbildung“.....	127
5.3.4	Fallgruppe „Feststellung fachpolitischen Handlungsbedarfs durch Datensammlung und Forschung“	133
5.4	Einordnung der Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung der INO-Projekte	140
6	Ergebnisse der Gesamtevaluation des Bundesförderprogramms	145
6.1	Handlungsbedarfe im Hilfesystem vor dem Bundesförderprogramm	145
6.2	Innovationsförderung und Innovationstransfer: Die Theorie	146
6.3	Innovationspotential des Programms.....	151
6.4	Zugang zu Innovationsförderung durch das Bundesprogramm	153
6.4.1	Programmdesign als Zugangshürde.....	153
6.4.2	Information über die Innovationsförderung	154
6.4.3	Koordination der Auswahlentscheidungen	157
6.4.4	Ausgestaltung der Antragsverfahren	161
6.4.5	Ökonomische Leistungsfähigkeit potentieller Innovator*innen	164
6.4.6	Externe Rahmenbedingungen	164
6.4.7	Zwischenfazit: Zugänglichkeit der Innovationsförderung	166
6.5	Zielerreichung und Wirksamkeit des Gesamtprogramms	167



6.5.1	Neue Kapazitäten durch investive Maßnahmen	168
6.5.2	Neue Qualität im Hilfesystem durch INV- und INO-Projekte	171
6.5.3	Schutz und Hilfe für bislang noch wenig erreichte Zielgruppen durch neue Ansätze (INV und INO).....	174
6.5.4	Verbesserte Prävention durch neue Ansätze in INO-Projekten.....	176
6.5.5	Verbessertes Wissen und verbesserte Datenlage durch geförderte INO-Projekte.....	178
6.5.6	Wahrnehmung der Ergebnisse im erweiterten Hilfesystem.....	180
6.5.7	Wechselwirkungen zwischen dem Bundesförderprogramm und anderen relevanten Fördermaßnahmen.....	186
6.5.8	Nebeneffekte und Nebenwirkungen des Bundesförderprogramms	187
6.6	Sicherung der Nachhaltigkeit und Innovationstransfer	191
6.6.1	Nachhaltigkeit der INV-Projekte.....	191
6.6.2	Nachhaltigkeit der INO-Projekte und Innovationstransfer.....	195
6.7	Künftige Handlungsbedarfe und Handlungsempfehlungen aus Sicht der über- regionalen Akteur*innen	202
6.7.1	Die Sicht der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten	203
6.7.2	Die Sicht der Bundesländer	208
6.7.3	Die Sicht der bundesweiten Fachverbände	213
6.7.4	Die Sicht des Bundes	214
6.8	Zwischenfazit der Gesamtevaluation	214
7	Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Hilfesystems.....	220
7.1	Empfehlungen zur nachhaltigen Nutzung der Projektergebnisse und für die Übertragung in andere Regionen	220
7.1.1	Empfehlungen für den Wissenstransfer.....	220
7.1.2	Empfehlungen für den Innovationstransfer.....	221
7.2	Weiterentwicklung des Programmdesigns und der -administration	222
7.2.1	Übergreifende Empfehlungen für das Programmdesign	222
7.2.2	Empfehlungen für die Programmadministration	224
7.3	Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des Hilfesystems.....	225
7.3.1	Empfehlungen aus der Evaluierung des INV-Strangs	226
7.3.2	Empfehlungen aus der Evaluierung des INO-Strangs.....	228
7.3.3	Weiterreichende Empfehlungen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention	231
7.4	Fazit zu den Empfehlungen	234
8	Danksagung.....	234
9	Literatur.....	235



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wirkungsmodell für INV-Projekte zur Erweiterung von Kapazitäten in Hilfseinrichtungen.....	13
Abbildung 2: Wirkungsmodell für INV-Projekte zum Umbau oder Sanierung von Hilfseinrichtungen.....	14
Abbildung 3: Wirkungsmodell für Fallgruppe: Innovation bei der Qualifizierung von Fachkräften	16
Abbildung 4: Wirkungsmodell für Fallgruppe: Innovationen für die Arbeit allgemeiner und spezialisierte Hilfsdienste sowie für die Täterarbeit	17
Abbildung 5: Wirkungsmodell für Fallgruppe: Prävention durch Bewusstseinsbildung.....	18
Abbildung 6: Wirkungsmodell für Fallgruppe: Feststellung fachpolitischer Handlungsbedarfs durch Datensammlung und Forschung.....	19
Abbildung 7: Wirkungsmodell Programmebene	21
Abbildung 8: Übersicht Untersuchungsmethoden	23
Abbildung 9: Umsetzung der Online-Befragungen von Projektverantwortlichen im investiven Strang im Überblick	25
Abbildung 10: Räumliche Verteilung der bewilligten Projekte nach Stadt- und Gemeindetypen.....	34
Abbildung 11: Mittelabfluss in den Projekten des investiven Strangs des Bundesförderprogramms zum 4. April 2024	36
Abbildung 12: Bewertung des Antragstellungsprozesses durch die Projektnehmenden INV	46
Abbildung 13: Verfahrensdauern für die Bearbeitung von Förderanfragen für INV-Projekte: Schritte von bis	48
Abbildung 14: INO-Projekte nach geförderten Themenfeldern und Teilthemen	63
Abbildung 15: Verbesserung von baulichen Merkmalen oder Ausstattungen in bestehenden Schutzeinrichtungen im Rahmen des Bundesförderprogramms (32 geförderte Projekte in Frauenhäusern und Schutzwohnungen)	86
Abbildung 16: Erreichung von besonderen Zielgruppen in Frauenhäusern, Schutz- und Second-Stage-Wohnungsangeboten	88
Abbildung 17: Verbesserte Qualitätsmerkmale in Schutzeinrichtungen.....	90
Abbildung 18: Verbesserung der Funktionsfähigkeit und Ausweitung innovativer Hilfsangebote in der Einrichtung durch das Projekt	92
Abbildung 19: Entscheidende Rahmenbedingungen zur Nutzung der geförderten Maßnahmen in Schutzeinrichtungen und Beratungsstellen.....	94
Abbildung 20: Zufriedenheit der Trägerorganisationen mit dem Ergebnis des Projekts in ihrer Einrichtung	94
Abbildung 21: Aktivitäten der Länder zur Unterstützung des Auswahlverfahrens für INV-Projekte.....	158
Abbildung 22: Einbindung der Länder durch die Bundesservicestelle in die Umsetzung des investiven Förderstrangs.....	161
Abbildung 23: Aktivitäten der Länder zur Unterstützung der Umsetzung der INV-Projekte .	165
Abbildung 24: Wirksamkeit des Programms zum Ausbau des Hilfesystems	168
Abbildung 25: Erkenntnisgewinn der Länder aus den wissenschaftlichen INO-Projekten ...	179
Abbildung 26: Vergleich zu anderen Programmen und Förderungen	186
Abbildung 27: Zuständigkeit für die langfristige Sicherung neu aufgebauter Infrastruktur ...	198
Abbildung 28: Zuständigkeit für aktiven Innovationstransfer	200



Abbildung 29: Aktuelle Bedarfe zur weiteren Umsetzung der Istanbul-Konvention (Teil 1) .204
Abbildung 30: Aktuelle Bedarfe zur weiteren Umsetzung der Istanbul-Konvention (Teil 2) .205
Abbildung 31: Handlungsbedarfe nach Abschluss des Bundesförderprogramms209

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Verfügbares Fördersumme gemäß VV, Anzahl und Fördersumme der bewilligten Projekte, Mittelwert der bewilligten Bundesmittel je Projekt, 2020-2024.....	38
Tabelle 2: Anzahl der Projekte und Höhe der bewilligten Bundesmittel nach Stadt- und Gemeindetypen.....	39
Tabelle 3: Anzahl der Projekte und Höhe der bewilligten Bundesmittel nach Einrichtungsart.....	39
Tabelle 4: Anzahl der Projekte und Höhe der bewilligten Bundesmittel nach Antragstellenden.....	40
Tabelle 5: Anzahl der Projekte in Frauenhäusern, Schutzwohnungs-/Second-Stage-Wohnungsangeboten, Beratungsstellen und im gesamten investiven Strang nach Fallgruppen, Höhe der insgesamt bewilligten Bundesmittel nach Fallgruppen.....	45
Tabelle 6: Verteilung der INO-Projekte nach räumlichen Einzugsgebieten	59
Tabelle 7: Höhe der bewilligten Fördermittel des Bundes nach Einzugsgebiet der INO-Projekte.....	60
Tabelle 8: Verteilung der INO-Projekte nach Typ der Projektnehmenden	61
Tabelle 9: Familienplätze: Zusätzlich geschaffene Kapazitäten in bestehenden und neu gegründeten Schutzeinrichtungen im Rahmen des Bundesförderprogramms ...	78
Tabelle 10: Betten: Zusätzlich geschaffene Kapazitäten in bestehenden und neu gegründeten Schutzeinrichtungen im Rahmen des Bundesförderprogramms ...	78
Tabelle 11: Familienplätze: Zusätzlich geschaffene Familienplätze und Betten nach Bundesländern und Akteur*innen	80
Tabelle 12: Beratungsräume: Zusätzlich geschaffene Kapazitäten in bestehenden und neu gegründeten Schutzeinrichtungen im Rahmen des Bundesförderprogramms	81
Tabelle 13: Gemeinschaftsräume: Zusätzlich geschaffene Kapazitäten in bestehenden und neu gegründeten Schutzeinrichtungen im Rahmen des Bundesförderprogramms	82
Tabelle 14: Barrierefreiheit: Zusätzlich geschaffene Kapazitäten in bestehenden und neu gegründeten Schutzeinrichtungen im Rahmen des Bundesförderprogramms ...	83
Tabelle 15: Abgeschlossene Wohneinheiten und Familienplätze für Frauen mit älteren Söhnen: Zusätzlich geschaffene Kapazitäten in bestehenden und neu gegründeten Schutzeinrichtungen im Rahmen des Bundesförderprogramms ...	84
Tabelle 16: Sanierte bzw. modernisierte Familienplätze in Bestandseinrichtungen, die bereits vor der Förderung im Rahmen des Bundesförderprogramms nutzbar waren	85
Tabelle 17: Herausforderungen bei der Verstetigung der Ergebnisse der INV-Projekte.....	194



1 Einführung

Der vorliegende Bericht fasst die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung und der Gesamtevaluation des Bundesförderprogramms „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ zusammen und ordnet diese ein. In einem Tabellenband (ZEP/IfS 2024) werden ausgewählte quantitative Ergebnisse der verschiedenen Befragungen und die Steckbriefe der geförderten Projekte dokumentiert. In einer separaten Kurzfassung werden die zentralen Erkenntnisse aus der wissenschaftlichen Begleitung und der Gesamtevaluation gebündelt dargestellt.

Das Bundesförderprogramm gliedert sich in einen investiven und einen innovativen Strang, auf die im Bericht gesondert eingegangen wird.

Dazu werden in **Kapitel 2** zunächst die **Genese des Programms** sowie die **Fördergegenstände** und die Schwerpunkte der beiden Programmstränge rekonstruiert. Anschließend werden die **Wirkungsmodelle** der wissenschaftlichen Begleitung und der Gesamtevaluation für die beiden Programmstränge und das Gesamtprogramm vorgestellt und erläutert sowie die **Methodik** der wissenschaftlichen Begleitung und der Gesamtevaluation dokumentiert.

In **Kapitel 3** werden **Evaluationsergebnisse zur Reichweite und zur Zugänglichkeit** des Bundesförderprogramms dargestellt. In Kapitel 3.1 werden die Ergebnisse für den investiven Strang (Stand 4. April 2024) und in Kapitel 3.2 die für den innovativen Strang des Programms berichtet. Dazu wird jeweils das Antrags- und Auswahlverfahren aufbereitet und es werden Ergebnisse zur räumlichen Verteilung der geförderten Projekte, zur Verteilung der Fördermittel, zu den Projektnehmenden und den inhaltlichen Schwerpunkten der geförderten Projekte dargestellt. Zudem werden Ergebnisse zu Zugangshürden und nicht erfolgreichen Antragstellungen berichtet. Mit einem analytischen Zwischenfazit wird das Kapitel abgeschlossen.

In **Kapitel 4** werden die Erkenntnisse der wissenschaftlichen Begleitung zu Umsetzung und Ergebnissen der 70 bewilligten Projekte des **investiven Strangs** berichtet. In **Kapitel 5** werden die Erkenntnisse der wissenschaftlichen Begleitung zur Umsetzung und zu den Ergebnissen der 22 geförderten Projekte des **innovativen Strangs** des Bundesförderprogramms dokumentiert. In beiden Kapiteln werden zunächst die für die Implementation relevanten Verfahrensaspekte erörtert und anschließend die Ergebnisse der Projekte entlang der in Kapitel 2.2.1 bzw. 2.2.2 dargestellten Wirkungsmodelle berichtet. Abschließend wird jeweils ein analytisches Zwischenfazit der wissenschaftlichen Begleitung der Projekte gezogen.

In **Kapitel 6** werden die **Ergebnisse der Gesamtevaluation** des Bundesförderprogramms berichtet. Dazu wird zunächst in Kapitel 6.1 und 6.2 der empirische und theoretische Bewertungsmaßstab der Gesamtevaluation skizziert. Anschließend werden die Ergebnisse zum Innovationspotential des Programms und zum Innovationsgehalt der geförderten Projekte (Kapitel 6.3), zum Zugang zur Förderung (Kapitel 6.4), zur Zielerreichung und Wirksamkeit des Programms (Kapitel 6.5) und zur Sicherung der Nachhaltigkeit der geförderten Strukturen (Kapitel 6.6) berichtet. Daran schließt in Kapitel 6.7 die Darstellung der Sicht der relevanten Akteur*innen auf die Programmumsetzung und künftige Handlungsbedarfe sowie deren Handlungsempfehlungen an. In Kapitel 6.8 wird das Zwischenfazit der Gesamtevaluation dokumentiert.

In **Kapitel 7** werden **Handlungsempfehlungen** zur Sicherung der Nachhaltigkeit der mit den geförderten Projekten entwickelten Arbeitsansätze und Infrastrukturen (Kapitel 7.1), für die Ausrichtung künftiger Förderprogramme des Bundes zur Weiterentwicklung des Hilfesystems



(Kapitel 7.2) und zur weiteren Umsetzung der Istanbul-Konventionen (Kapitel 7.3) dargelegt, die von den Autor*innen des vorliegenden Berichts aus den Ergebnissen der wissenschaftlichen Begleitung und der Gesamtevaluation abgeleitet wurden.

Dabei wird grundsätzlich der **Gewaltbegriff der Istanbul-Konvention** zugrunde gelegt (vgl. Europarat 2011). Das „Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“, kurz Istanbul-Konvention, ist seit 1. Februar 2018 geltendes Recht in der Bundesrepublik. Es versteht Gewalt gegen Frauen „als eine Menschenrechtsverletzung und eine Form der Diskriminierung der Frau“ (Art. 3 Nr. 3 IK). Zentrales Ziel des Übereinkommens ist es, „Frauen vor allen Formen von Gewalt zu schützen und Gewalt gegen Frauen und häusliche Gewalt zu verhüten, zu verfolgen und zu beseitigen“ sowie „einen Beitrag zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau zu leisten und eine echte Gleichstellung von Frauen und Männern, auch durch die Stärkung der Rechte der Frauen, zu fördern“ (Art. 1 Nr. 1 a und b IK). Die Regelungen der Istanbul-Konvention sind anzuwenden „auf alle Formen von Gewalt gegen Frauen, einschließlich der häuslichen Gewalt, die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft“ (Art. 2 Nr. 1 IK).

Die Istanbul-Konvention versteht unter **Gewalt gegen Frauen** „alle Handlungen geschlechtsspezifischer Gewalt, die zu körperlichen, sexuellen, psychischen oder wirtschaftlichen Schäden oder Leiden bei Frauen führen oder führen können, einschließlich der Androhung solcher Handlungen, der Nötigung oder der willkürlichen Freiheitsentziehung, sei es im öffentlichen oder privaten Leben“ (Art. 3 Nr. a IK). **Geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen** umfasst jede Form von „Gewalt, die gegen eine Frau gerichtet ist, weil sie eine Frau ist, oder die Frauen unverhältnismäßig stark betrifft“ (Art. 3 Nr. d IK).

Mit **häuslicher Gewalt** sind „alle Handlungen körperlicher, sexueller, psychischer oder wirtschaftlicher Gewalt, die innerhalb der Familie, des Haushalts oder zwischen (Ex-) Partnern vorkommen“ gemeint (Art. 3 Nr. b IK). Dabei ist jeder Übergriff auf die sexuelle Selbstbestimmung sexuelle Gewalt und immer ein Akt des Machtmissbrauchs. Sexuelle Gewalt ist von mindestens einer der anderen drei Formen von Gewalt begleitet. Deshalb wird hier auch von **sexualisierter Gewalt** gesprochen.

Mit dem **Begriff Frau** sind auch Mädchen unter 18 Jahren gemeint (Art. 3 Nr. f IK). Der Begriff des Geschlechts umfasst in der Istanbul-Konvention das biologische und das soziale Geschlecht (Art. 3 Nr. c und Art. 4 Nr. 3 IK). Zu den Personen, die aufgrund ihrer besonderen Umstände als besonders schutzbedürftig gelten, zählen u. a. auch homo- und bisexuelle Frauen sowie transgeschlechtliche Personen (Art. 4 Nr. 3 IK und Erläuterung Nr. 87).

Wenn im Folgenden von Akteur*innen, Kooperationspartner*innen u. ä. gesprochen wird, dann sind Frauen, Männer und diverse Personen gemeint. Mit dem Begriff Frau(en) sind alle Personen gemeint, die im Sinne der Istanbul-Konvention als Betroffene geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen adressiert werden, also auch von Gewaltausübenden als weiblich wahrgenommene Personen, die sich selbst anders definieren.

Wenn von Bewohner*innen von Schutzunterkünften die Rede ist, dann sind die sie begleitenden Kinder mit gemeint. Wenn es ausschließlich um die Frauen geht, dann wird von Bewohnerinnen gesprochen.



2 Ziele und Ausgestaltung des Bundesförderprogramms, Methodik und Wirkungsmodelle der Evaluation

Die **Istanbul-Konvention** fordert die Unterzeichnerstaaten zur Prävention und Bekämpfung von häuslicher Gewalt und geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen auf und verpflichtet die Staaten zur Umsetzung verschiedener Maßnahmen u. a. zur Prävention von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt, zu Schutz und Unterstützung von Opfern oder zu Ermittlungen und Strafverfolgung. Maßnahmen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention „müssen die speziellen Bedürfnisse von Personen, die durch besondere Umstände schutzbedürftig sind“, in besonderem Maß „berücksichtigen“ (Art. 12 Nr. 2, Art. 18 Nr. 3, Art. 46 IK) und die Rechte sowie die Sicherheit der Opfer „in den Mittelpunkt stellen“ (Art. 7 Nr. 2, Art. 12 Nr. 3, Art. 18 Nr. 3 IK). Die Umsetzung „insbesondere von Maßnahmen zum Schutz der Rechte der Opfer, ist ohne Diskriminierung, insbesondere wegen des biologischen oder sozialen Geschlechts (...), der Hautfarbe, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, der sexuellen Ausrichtung, der Geschlechtsidentität, des Alters, des Gesundheitszustands, einer Behinderung, des Familienstands, des Migranten- oder Flüchtlingsstatus oder des sonstigen Status sicherzustellen“ (Art. 4 Nr. 3 IK).

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich mit der Ratifizierung der Istanbul-Konvention einem Leitbild verpflichtet, das sich an den Zielen Schutz vor Gewalt, Beendigung der Gewalt, Gewährung von Opferrechten sowie der Unterstützung bei der Verarbeitung von Gewalterfahrung orientiert und stellt sich damit der Aufgabe, das bestehende Hilfesystem weiterzuentwickeln und noch stärker an den Bedarfen der Betroffenen auszurichten. Dabei stehen der Bund und die Länder als die beiden staatlichen Ebenen in der Pflicht zur Umsetzung der Istanbul-Konvention.¹

Die **Lücken im Unterstützungssystem** für von Gewalt bedrohte und betroffene Frauen und ihre Kinder in Deutschland sind spätestens seit dem 2012 veröffentlichten Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, der Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder (vgl. BMFSFJ 2012) wissenschaftlich belegt. Auch von den Bundesländern in Auftrag gegebene Bedarfsstudien haben in den letzten Jahren auf diese Lücken hingewiesen (vgl. Schröttle u. a. 2016; Koch u. a. 2018; Nägele u. a. 2021). Die in diesen Studien dokumentierten ungedeckten Handlungsbedarfe wurden im Rahmen des Überwachungsprozesses der Expertenkommission GREVIO zur Umsetzung der Istanbul-Konvention in Deutschland aktualisiert und dabei weitgehend auch für die Jahre 2020 und 2021 noch bestätigt (vgl. BMFSFJ 2020e; BIK 2021; Europarat 2022).

Die Fachverbände haben immer wieder auf **Herausforderungen** hingewiesen, die sich aus einem quantitativen Mangel an Unterbringungs- und Beratungskapazitäten insgesamt, begrenzten Personalressourcen in den Schutzunterkünften und Beratungsstellen, einer fehlenden Barrierefreiheit vieler Schutzunterkünfte und Beratungsstellen, fehlenden separaten Unterbringungsmöglichkeiten für Frauen mit älteren Söhnen, fehlenden Unterstützungsangeboten für Frauen mit problematischem Suchtmittelkonsum, wohnungslose Frauen und Frauen mit akuten starken psychischen Belastungen in Schutzunterkünften, fehlenden Kapazitäten für Dolmetschung und Sprachmittlung und einem Mangel an Personalressourcen für die Entwicklung von Konzepten zum Schutz besonders vulnerablen Gruppen ergeben (beispielsweise ZIF

¹ Dies gilt vermittelt auch für die Umsetzung auf der kommunalen Ebene, weil die Kommunen staatsrechtlich Teil der Länder sind.



2012; Der Paritätische Gesamtverband 2013: 4ff.; FHK 2014; CEDAW-Allianz 2016: 19-28; bff 2019; ZIF 2019; BIK 2021). Und die Fachverbände haben immer wieder Weiterentwicklungen des Hilfesystems angestoßen, indem sie lokale Bedarfe oder Initiativen aufgegriffen haben, sie konzeptionell weiterentwickelt und in die Breite des Hilfesystems hineingetragen haben (vgl. beispielsweise bff 2011; bff/FHK/Weibernetz 2011; Der Paritätische 2013; FHK 2012, 2014, 2015, 2016). Diese Initiativen sind aber insgesamt dadurch begrenzt, dass der Innovationstransfer ohne zusätzliche finanzielle Ressourcen häufig nicht zu leisten ist.

Da sich die öffentliche Förderung des Hilfesystems durch Länder und Kommunen nur langsam und gegen Widerstände entwickelte (vgl. John 1986), waren die finanziellen Ressourcen über die meiste Zeit prekär. Nicht zuletzt deshalb hat sich das Hilfesystem zum Schutz und zur Unterstützung von Frauen vor häuslicher und sexualisierter Gewalt fast prototypisch auch mit der Unterstützung durch finanzielle Anreizstrukturen seitens des Bundes (und auch der Länder) entwickelt.

Der erste Typus dieser **Innovationsförderung über finanzielle Anreize** sind direkt vom Bund geförderte **Pilotprojekte** zur Erprobung eines neuen fachlichen Ansatzes.

So wurden das erste Frauenhaus für von häuslicher Gewalt betroffene Frauen 1976 (vgl. Hagemann-White u. a. 1981), die ersten Frauenschutzwohnungen im ländlichen Raum 1978 (vgl. Bergdoll/Namgalies-Treichler 1987), die erste Fachberatungsstelle für sexuell missbrauchte Mädchen und eine Zufluchtswohnung für Mädchen 1986 (vgl. Günther u. a. 1993: 13f.) vom Bund gefördert. 1995 wurde ein erstes größeres Kooperationsprojekt gegen häusliche Gewalt (vgl. Kavemann u. a. 2001; Meyer 2001) und 2015 ein Projekt zur Entwicklung von Kooperationsstrukturen zwischen Gewaltschutzsystem und Suchthilfesystem (vgl. Frauen helfen Frauen Rostock e.V. 2017) als Pilotprojekte mit Bundesmitteln gefördert. 2017 entwickelten das BMFSFJ und die Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) das Bundesmodellprojekt „Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ (vgl. Kaps/Popp 2020). In diesen und einer Reihe weiterer Beispiele wurden Innovationen konzeptionell bottom-up entwickelt und mit Förderung durch den Bund praktisch erprobt. Dies gab wichtige Impulse in die Praxis. Zugleich konnten nicht alle der in diesen Projekten entwickelten Innovationen nachhaltig gesichert oder auf andere Regionen übertragen werden. Gründe dafür wurden bisher nicht wissenschaftlich erhoben.

Ein zweiter Typus der Unterstützung innovativer Modellprojekte durch den Bund ist die Förderung von **wissenschaftlichen Begleitstudien**. In diesem Fall werden die Modellprojekte selbst in der Regel über Drittmittel von Verbänden oder Stiftungen oder auch über größere Spenden finanziert. Der Bund fördert parallel die wissenschaftliche Begleitung und die Veröffentlichung ihrer Ergebnisse. Auf diese Weise werden die Modellprojekte und deren Wirkungen sichtbar gemacht, was einen Impuls zum Innovationstransfer setzen kann. So entwickelten 1999 in Berlin Mitarbeitende einer Klinik und des Gewaltschutzsystems ein Interventionsprojekt bei Gewalt gegen Frauen im Bereich der medizinischen Versorgung. Das BMFSFJ finanzierte die dreijährige wissenschaftliche Begleitung des Projekts (vgl. Hellbernd u. a. 2004: 11f.). 2006 startete BIG e.V. in Berlin ein Präventionsprojekt zu häuslicher Gewalt an Grundschulen, das von einer Stiftung finanziert wurde. Auch hier finanzierte das BMFSFJ die wissenschaftliche Begleitung (vgl. Kavemann 2008) und trug so in beiden Fällen zur Sicherung und Sichtbarmachung der Projektergebnisse bei.

Beide Typen der Innovationsförderung des Bundes über finanzielle Anreize haben dazu beigetragen, das Hilfesystem fachlich weiterzuentwickeln. Eingerahmt waren diese Initiativen seit



1999 in die Aktionspläne I und II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen (vgl. Bundesregierung 1999; 2007). Dennoch und trotz eines Ausbaus des Hilfesystems und der Förderung neuer Ansätze durch die Länder bestehen weiterhin die oben aufgeführten Versorgungslücken zum unmittelbaren Schutz gewaltbetroffener Frauen und Kinder.

Zudem wurden spätestens seit Inkrafttreten der Istanbul-Konvention im Jahr 2018 neue Herausforderungen offenkundig, die nicht nur den unmittelbaren Schutz betroffener Frauen und Kinder betreffen, sondern auch die Prävention inklusive der Arbeit mit gewaltausübenden Personen (Kapitel III IK), den Schutz von Betroffenen in staatlichen Ermittlungen und Gerichtsverfahren (Art. 31 und Kapitel VI IK) und die Bekämpfung spezifischer Gewaltformen wie Zwangsverheiratung, Zwangsprostitution, Zwangssterilisierung oder Genitalverstümmelung (FGM, Kapitel V IK). Und die Istanbul-Konvention stellt neue Anforderungen an ineinandergreifende politische Maßnahmen und Maßnahmen zur Datensammlung und Forschung (Kapitel II IK).

Im ihrem Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode hatte die damalige Bundesregierung in Reaktion auf diesen Bedarf und die Ratifizierung der Istanbul-Konvention 2018 u. a. vereinbart, „ein Aktionsprogramm zur Prävention und Unterstützung von Gewalt betroffenen Frauen und Kindern auf[zul]egen und die Hilfestrukturen [zu] verbessern“ (CDU/SPD 2018: 25). Die Bundesregierung wollte „ein Investitions-, Innovations- und Sanierungsprogramm auflegen, Weiterqualifizierungsmaßnahmen und Schulungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterstützen und spezifische psychosoziale Hilfen für traumatisierte Kinder und Frauen sicherstellen“, „Online-Beratungsangebote erweitern“ sowie „prüfen, welche weiteren Maßnahmen im Bereich Gewaltschutz von Frauen erforderlich sind“ (ebd.: 25f.).

Auf dieser Basis hat das BMFSFJ in der 19. Legislaturperiode u. a. das **Bundesförderprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“** aufgelegt, „um den weiteren Ausbau und die finanzielle Absicherung von Einrichtungen [des Hilfesystems] zu sichern“ (BMFSFJ 2018) und so auf die bekannten Lücken und Bedarfe des Hilfesystems zu reagieren.

Weil die grundsätzliche Zuständigkeit für Maßnahmen für von Gewalt betroffene Frauen nach der föderalen Struktur als Fürsorgeleistung nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 7 Grundgesetz bei den Ländern liegt, ist der Bund im Grundsatz nicht zuständig für die Förderung dieser Maßnahmen des Hilfesystems.² Um dennoch Investitionen in Infrastrukturen fördern zu können, gibt es verschiedene finanzverfassungsrechtliche Möglichkeiten.

In den Verhandlungen zwischen Bundesfamilienministerium und Bundesfinanzministerium ließ sich aufgrund von finanzverfassungsrechtlichen Bedenken nicht durchsetzen, die Haushaltsmittel des Bundes nach Art. 104 b GG als zweckgebundene Geldleistungen (Finanzhilfen)

² Die Aufgaben sind für einen Teil der potentiell von Gewalt betroffenen Frauen im SGB II und SGB XII geregelt – als freiwillige Leistungen der Kommunen. Damit sind sie u.a. von der Haushaltssituation der Kommunen abhängig. Nach Art. 72 Abs. 2 GG hat der Bund auch im Bereich der Fürsorge „das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet [...] im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht“. Er kann also zur Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse bundesgesetzliche Regelungen treffen, die den Gewaltschutz so rechtlich ausformen, dass gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet in dieser Hinsicht gewährleistet werden (vgl. Rixen 2017: 54 f.).



für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und Gemeinden an die Länder zuzuweisen.³

Wenn dieser Weg versperrt ist, kann das Bundesfamilienministerium Projekte außerhalb der Bundesverwaltung nur fördern, „wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“ (§ 23 BHO). Eine Fördervoraussetzung besteht dann darin, dass die Projekte einen innovativen Ansatz zur fachlichen Weiterentwicklung des Hilfesystems beinhalten müssen. Dafür muss ein Bundesförderprogramm ausreichend Spielraum ermöglichen, damit in den zeitlich befristet geförderten Projekten neue Ansätze erprobt werden können.

Um diesen mehrdimensionalen kontextualen Anforderungen gerecht zu werden, bestand das Programm aus einem investiven und einem innovativen Strang. Das erhebliche Bundesinteresse am Fördergegenstand wurde aus der gemeinsamen Verpflichtung von Bund und Ländern zur Umsetzung der Istanbul-Konvention abgeleitet.

2.1 Ausgestaltung der beiden Stränge des Bundesförderprogramms

2.1.1 Investiver Strang des Bundesförderprogramms (INV)

Im investiven Strang standen zwischen 2020 und 2024 im Bundeshaushalt 140 Millionen Euro zur Verfügung, die jährlich in festen Anteilen festgeschrieben waren. Ursprünglich wurden in der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes für die Jahre 2020 bis 2023 jährlich 30 Millionen Euro für den Aus-, Um- und Neubau von Frauenhäusern, spezialisierten Fachberatungsstellen und weiteren Schutz- und Hilfseinrichtungen sowie deren Sanierung geplant. Der Programmstrang wurde später von der neuen Bundesregierung um das Jahr 2024 verlängert und um weitere 30 Millionen Euro aufgestockt. Die Mittel im Bundeshaushalt 2023 wurden später von 30 auf 20 Millionen Euro reduziert. Das BMFSFJ konnte den Differenzbetrag in Höhe von zehn Millionen Euro anschließend aus dem eigenen Einzelplan über den Einsatz von Ausgaberesourcen ausgleichen.

Von den insgesamt verfügbaren 140 Millionen Euro des investiven Förderstrangs wurden 6,79 Millionen für die Administration beider Programmstränge durch die Bundesservicestelle, 638.284 Euro für die wissenschaftliche Begleitung und Gesamtevaluation beider Programmstränge und 6.896 Euro für Workshops und andere Kosten im Zusammenhang mit dem Aufbau und der Umsetzung des Programms eingesetzt. Abzüglich dieser insgesamt 7,38 Millionen Euro für die Administration und Begleitung des Programms standen damit knapp 132,62 Millionen Euro für die Projektförderung im investiven Strang des Bundesförderprogramms zur Verfügung. Davon wurden im Rahmen des Projekts Hilfesystem 2.0 mit 2,74 Millionen Euro Investitionen in die technische und IT-Ausstattung der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen gefördert. Die verbleibenden 129,87 Millionen Euro standen für die Förderung von Bauprojekten nach der „Förderrichtlinie zur Gewährung von Zuwendungen für investive Maßnahmen zur

³ Dieser Weg wird in diversen anderen Politikfeldern gegangen. Die Anforderungen an diesen Weg der Finanzierung sehen beispielsweise Wieland (2020: 4-15), Rixen in BMFSFJ (2012: 249ff.) und Deutscher Verein (2022: 24) grundsätzlich auch für den Gewaltschutz als erfüllt. Wieland (2020: 18) sieht darüber hinaus auch die Möglichkeit einer Finanzierung von „Aufgaben eindeutig überregionalen Charakters“ durch den Bund im Rahmen der „ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen des Bundes“ unter bestimmten Bedingungen als finanzverfassungsrechtlich möglich.



Unterstützung von Innovationen im Hilfesystem für von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder“ (BMFSFJ 2020b) vom 18. Februar 2020 zur Verfügung.

Die Förderrichtlinie ist das zentrale Dokument für den investivem Strang des Bundesförderprogramms. Die Bewilligung und Umsetzung von Projekten orientierte sich an dieser Förderrichtlinie sowie an den Richtlinien für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen (RZBau, vgl. BMUB 2015).

Das für den investiven Strang des Bundesförderprogramms formulierte Ziel ist „die Erprobung von passgenauen Maßnahmen zur Verbesserung der Erreichbarkeit, Zugänglichkeit und Funktionsfähigkeit von Hilfseinrichtungen (Schutzeinrichtungen und Fachberatungsstellen oder ähnlichen Einrichtungen) für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder im Sinne der Istanbul-Konvention sowie ein Erkenntnisgewinn über die Faktoren des Gelingens für ein effektives Hilfesystem im Bundesgebiet“ (BMFSFJ 2020b: 3). Die innovativen Konzepte, in deren Rahmen die investiven Maßnahmen erfolgen, sollen insbesondere die Barrierefreiheit, die „Schaffung von mehr räumlichen Unterbringungsmöglichkeiten in unterversorgten Regionen und für bislang unzureichend erreichte Zielgruppen“ und die „Schaffung von Übergangsangeboten“ berücksichtigen (BMFSFJ 2020b: 4). Mit dieser Konkretisierung der Zielsetzung griff die Förderrichtlinie die wesentlichen Erkenntnisse über bestehende Bedarfe des Hilfesystems (siehe Kap. 2.1) auf.

Hinsichtlich der Fördergegenstände verwies die Richtlinie auf seit dem Bericht aus dem Jahr 2012 (BMFSFJ 2012) bekannte „Lücken im Unterstützungssystem für gewaltbetroffene Frauen mit ihren Kindern sowohl bezogen auf bestimmte Zielgruppen als auch in der Versorgungsdichte und Erreichbarkeit“, die seitdem nicht geschlossen wurden, sondern zu denen sich „Hinweise auf eine Handlungsnotwendigkeit verdichtet“ hätten (BMFSFJ 2020b: 2). Und sie nahm Bezug auf die Anforderung der Istanbul-Konvention, „die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um alle gewaltbetroffenen Frauen vor weiteren Gewalttaten zu schützen und die entsprechenden Hilfsdienste sowie Schutzunterkünfte leicht zugänglich und in geeigneter Zahl zur Verfügung zu stellen“ (ebd.: 3). Der investive Strang des Bundesförderprogramms zielte deshalb auf „die Erprobung von passgenauen Maßnahmen zur Verbesserung der Erreichbarkeit, Zugänglichkeit und Funktionsfähigkeit von Hilfseinrichtungen“ (ebd.).

Zum Gegenstand der Förderung heißt es in der Förderrichtlinie: „Gefördert werden investive Maßnahmen zum Aus-, Um- und Neubau sowie zur Sanierung von Hilfseinrichtungen – Schutzeinrichtungen und Fachberatungsstellen oder ähnlichen Einrichtungen – für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder im Rahmen eines innovativen Konzeptes zur Verbesserung des Schutzes und Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder. Gefördert wird zudem der Erwerb von Grundstücken (und damit auch von Gebäuden und auch von Sonder-, Teil- und Gemeinschaftseigentum) und grundstücksgleichen Rechten, die für einen Betrieb der in Satz 1 genannten Hilfseinrichtung geeignet und bestimmt sind“ (ebd.: 4f.).

Die Maßnahmen des **Aus-, Um- und Neubaus von Hilfseinrichtungen** wurden in der Richtlinie noch weiter präzisiert. Sie umfassen konkret die

- „Errichtung notwendiger neuer räumlicher Kapazitäten“,
- „Schaffung notwendiger zusätzlicher räumlicher Kapazitäten“,
- „Reduzierung baulich bedingter Barrieren“ und die
- „Erhöhung der Sicherheit des Gebäudes und darin anwesender Menschen“ (ebd.: 5).



Die Maßnahmen sollen „zur Verbesserung der Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der Einrichtungen“, „zur besseren Erreichung einzelner Zielgruppen“ und/oder zur Reduktion von „Versorgungslücken des Schutzsystems in bisher unterversorgten Regionen“ beitragen (ebd.).

Maßnahmen der **Sanierung von Hilfseinrichtungen** werden unterteilt in

- „modernisierende Umgestaltung durch Renovierung“ und
- „Abriss alter Gebäude und deren bedarfsgerechter Ersetzung durch Neubauten“ (ebd.).

Der Anspruch der **Innovation** bezog sich primär auf das jeweilige fachliche Konzept, zu dessen Realisierung die beantragten Baumaßnahmen notwendig waren. Dabei lässt die Auflistung der Fördermöglichkeiten erkennen, dass Innovation sich nicht nur auf bundesweit gänzlich neue Ansätze bezog, sondern auch auf konzeptionelle Weiterentwicklungen auf lokaler bzw. regionaler Ebene.

Zuwendungsberechtigt waren juristische Personen des öffentlichen Rechts (insbesondere Kommunen) oder juristische Personen des Privatrechts, die als gemeinnützig anerkannt sind (also gemeinnützige Vereine, gemeinnützige GmbH, Wohlfahrtsverbände). Gewerblich tätige (Wohnungs-)Unternehmen, auch im Eigentum der Kommunen, wurden damit von der Förderung ausgeschlossen. Laut Förderrichtlinie war „eine Weiterleitung der Zuwendung durch Zuwendungsempfänger, die nicht zugleich juristische Personen des öffentlichen Rechts sind [also durch Vereine und andere gemeinnützige Träger von Hilfseinrichtungen]“, möglich und konnte durch den Bewilligungsbescheid zugelassen werden (ebd.: 5). Sie war aber „ausschließlich in privatrechtlicher Form und auf Grundlage einer schriftlichen Vereinbarung zulässig“ (BMFSFJ 2020b: 5f.). „Sofern der Maßnahmeträger nicht Eigentümer des Grundstücks ist, [war] die Gewährung einer Zuwendung nur zulässig, wenn dem Maßnahmeträger für die Dauer der Zweckbindungsfrist ein vertraglich gesichertes Nutzungsrecht zusteht“ (ebd.: 8).

In den Zuwendungsbestimmungen wurde die Zweckbindungsfrist für Zuwendungen bis zu zwei Millionen Euro auf mindestens 15 Jahre festgelegt. Diese Bindungsfrist verlängerte sich mit jedem weiteren vollen 250.000 Euro Zuwendung um jeweils ein Jahr. Außerdem mussten ein Nutzungsrecht und eine dingliche Sicherung nachgewiesen werden. Die Förderung konnte als Fehlbedarfs- oder Anteilsfinanzierung ausgestaltet werden, wobei der Bund maximal 90 Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben förderte (ebd.: 6). Für mindestens zehn Prozent der zuwendungsfähigen Ausgaben waren Eigen- und/oder Drittmittel einzusetzen. Diese Festlegungen sind in der Förderpraxis vergleichbarer Programme üblich. Um auch den im Hilfesystem aktiven kleineren Trägerorganisationen, die ihre Einrichtungen mieten, nicht über größere Rücklagen verfügen und keinen finanzkräftigen Verband im Hintergrund haben, die Teilnahme am Programm zu erleichtern, wurden eine relativ niedrige Zweckbindungsfrist und ein relativ hoher Bundesanteil an der Förderung festgesetzt.

Schon bevor die Konstruktion der Förderung und die Förderrichtlinie im Februar 2020 endgültig feststanden, wurde das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA) vom BMFSFJ beauftragt, eine programmbegleitende Bundesservicestelle einzurichten.

Zum Verfahren der Förderung und zur Qualitätssicherung wurden in der Förderrichtlinie die Aufgaben und Zuständigkeiten der zu beteiligenden Akteur*innen festgelegt. Danach hatte das BMFSFJ „alle grundsätzlichen Entscheidungen“ zu treffen, „die Ergebnisse der begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen“ durch die Bundesservicestelle auszuwerten und „eine entsprechende ziel- und ergebnisorientierte Steuerung und Weiterentwicklung des Programms“ vorzunehmen (ebd.: 9f.). Die Bundesservicestelle beim BAFzA wurde „mit der admi-



nistrativen Umsetzung des Bundesförderprogramms“ sowie mit der Prüfung der „bundeshaushaltsrechtlich vorgegebenen Erfolgskontrolle“ beauftragt. Dazu hatte sie „begleitend und abschließend“ zu prüfen, „ob die mit der Förderung angestrebten Projekt- und Programmziele erreicht worden sind“ (ebd.: 9f.). Die fachliche Prüfung der Anträge und der Verwendungsnachweise wurde ab einer bestimmten Förderhöhe sowie in Einzelfällen auch bei komplexen Bauvorhaben unterhalb dieser Förderhöhe an die Bundesbauverwaltung übertragen, für die in jedem Land eine spezifische Behörde des Landes im Auftrag des Bundes zuständig ist (vgl. ebd.: 10).

Um eine enge Abstimmung – insbesondere des Auswahlverfahrens – mit den Ländern sicherzustellen, wurde eine Verwaltungsvereinbarung aufgesetzt, die alle 16 Länder „jeweils einzeln und unabhängig voneinander“ (BMFSFJ 2020c: 2) mit dem Bund schlossen. Darin wurde das Auswahlverfahren festgelegt. Die Länder waren dabei aufgefordert, einen „konzeptionellen Rahmen“ (ebd.: 4) zur Zielerreichung in ihrem Land zu bestimmen, auf dessen Basis sie die Förderanfragen der Trägerorganisationen bewerten und eine Stellungnahme zu jedem Projekt abgeben sollten. Eine befürwortende Stellungnahme durch das Land war, wie in Modellvorhaben des Bundes meist üblich, eine Voraussetzung für die Bearbeitung einer Förderanfrage durch die Bundesservicestelle (siehe Kap. 3.1.1).

In der Verwaltungsvereinbarung wurde zudem festgelegt, dass „die Projektträger aus den Ländern [...] grundsätzlich in Summe Zuwendungen bis zur Höhe des dem jeweiligen Land nach dem jeweils aktuellen ‚Königsteiner Schlüssel‘ zustehenden Anteils an den [...] Bundesmitteln beantragen“ konnten (BMFSFJ 2020c: 5). Für den Fall, dass die Fördersumme der förderwürdigen Projekte aus einem Land den „festgelegten Landesanteil an den Bundesmitteln überschreitet“, wurden die Länder verpflichtet, „eine Reihenfolge unter den Anträgen zu bilden, der als Bewertungsmaßstab der Grad der Förderwürdigkeit der Projekte zugrunde liegt“ (ebd.: 4). Der Bund behielt sich vor, „nach einvernehmlicher Absprache mit den Ländern [...] einen neuen Verteilungsschlüssel“ einzuführen, „sofern dies erforderlich erscheint“ (ebd.: 5).

Dazu wurde je Land nach dem Königsteiner Schlüssel ein Richtwert für die jährlich zur Verfügung stehenden Fördermittel für investive Projekte abzüglich der Ausgaben für die Programmadministration sowie die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation ermittelt.

Wenn die jährlich eingestellten Bundesmittel in einem Jahr nicht ausgegeben wurden, dann konnten bis zur Höhe der nicht ausgeschöpften Mittel so genannte Ausgabereste gebildet werden. Diese Ausgabereste können nach der Bundeshaushaltsordnung grundsätzlich in den zwei folgenden Jahren genutzt werden. Dafür muss jedoch erstens der betreffende Haushaltstitel in dem Jahr, in dem die Ausgabereste genutzt werden sollen, ausgeschöpft worden sein (also die 30 bzw. im Jahr 2023 die 20 Millionen Euro). Zweitens ist Voraussetzung, dass an anderer Stelle im Einzelplan des BMFSFJ Mittel im Umfang des Ausgaberests nicht genutzt wurden und als Einsparstellen zur Gegenfinanzierung gegenüber dem Bundesfinanzministerium gemeldet werden. Bei Baumaßnahmen verlängert sich der Zeitraum der möglichen Nutzung der Mittel. Dann „tritt an die Stelle des Haushaltsjahres der Bewilligung das Haushaltsjahr, in dem der Bau in seinen wesentlichen Teilen in Gebrauch genommen ist“ (BHO § 45 Abs. 2 S. 2).



2.1.2 Innovativer Strang des Bundesförderprogramms (INO)

Im innovativen Strang des Bundesförderprogramms standen zwischen 2019 und 2022 insgesamt 21 Millionen Euro zur Verfügung, um „innovative Maßnahmen zur Verbesserung der Versorgung von gewaltbetroffenen Frauen“ (BMFSFJ 2020a) zu fördern.

Davon wurden 49.854 Euro für die Programmadministration durch die Bundesserviceestelle im Jahr 2019⁴ und rund 84.325 Euro für Kosten im Zusammenhang mit der Umsetzung des Programms (Veröffentlichungen, Gutachten, Workshops etc.) eingesetzt. Aus den verbleibenden 20,86 Millionen Euro in diesem Programmstrang wurde die zwischen 2019 und 2021 gelaufene Kampagne „Stärker als Gewalt“ mit Mitteln in Höhe von insgesamt rund 4,32 Millionen Euro finanziert. Mit ihr sollten Informationen zu Hilfsangeboten gebündelt werden, Betroffene von Gewalt ermutigt werden, sich Hilfe zu holen. Und es sollte über verschiedene Formen von häuslicher Gewalt und geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen aufgeklärt werden (vgl. BMFSFJ 2018, 2019).⁵ Die restlichen knapp 16,55 Millionen Euro standen für die Projektförderung zur Verfügung.

Der innovative Programmstrang zielte laut der zugehörigen Förderleitlinie darauf, über Fördermaßnahmen den **Zugang zu Schutz und Beratung** zu erleichtern sowie zur **Verbesserung der Passgenauigkeit und Funktionsfähigkeit** von Hilfsangeboten und zur **Prävention** von Gewalt gegen Frauen beizutragen (vgl. BMFSFJ 2020d: 3). Diese Maßnahmen auf Basis der allgemeinen Förderrichtlinie des Bundes zu gleichstellungspolitischen Vorhaben mussten „für das gesamte Bundesgebiet von Bedeutung sein und in ihrer Art nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können“ (BMFSFJ 2020d: 3).

Im Einzelnen waren dabei innovative Projekte in fünf Bereichen förderfähig: „Qualifizierung zur zielgruppengerechten Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder“, „Verbesserung des Zugangs zu Versorgung und Beratung für von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder“, „Weiterentwicklung der Schutz- und Unterstützungsangebote, Anpassung an neue Herausforderungen“, „Täterarbeit“ und „Prävention“ (ebd.: 3ff.).

Ähnlich wie die Fördergegenstände im investiven Strang des Bundesförderprogramms wurden auch die Förderbereiche des innovativen Strangs vor dem Hintergrund der Erkenntnisse über Lücken im Hilfesystem konzipiert, die mit dem Bericht der Bundesregierung aus dem Jahr 2012 (BMFSFJ 2012) und aktuelleren Erkenntnissen aus Gesprächen mit den Fachverbänden und den Bundesländern – u. a. in einem Themenworkshop am zentralen Runden Tisch „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ – gewonnen wurden.

Für Projekte, die im innovativen Programmstrang gefördert wurden, galten – verglichen mit Projekten im investiven Strang – erhöhte Anforderungen an den **Innovationsgehalt**. Laut Förderleitlinie waren hier Projekte auf Bundesebene, regionale Modellprojekte und wissenschaftliche Studien förderfähig, die „an dringenden Fragen und Problemen der Menschen vor Ort ansetzen und neue und innovative Ansätze und Arbeitsformen erproben“ (BMFSFJ 2020d: 3). Der Anspruch des Bundes war, dass sich aus dezentralen Projekten Erkenntnisse gewinnen

⁴ Die Mittel für die Programmadministration für die Jahre 2020 bis 2023 und für die wissenschaftliche Begleitung und Gesamtevaluation wurden aus dem investiven Programmstrang finanziert (siehe Kap. 2.1.1).

⁵ Diese Kampagne war nicht Bestandteil der vorliegenden wissenschaftlichen Begleitung der Projekte des innovativen Förderstrangs oder der Gesamtevaluation.



lassen, die auf das gesamte Bundesgebiet ausstrahlen, sei es hinsichtlich besserer Vernetzung, verbesserter Qualifizierung oder besserer Zugänglichkeit der Unterstützungsangebote und Schutzeinrichtungen.

Als innovativ wurden auch Projekte verstanden, die eine Generierung von Forschungsergebnissen erwarten ließen, die eine Basis für konzeptionelle Weiterentwicklungen des Hilfesystems auf Ebene der Länder oder der Kommunen bilden konnten. Darüber hinaus sollten die Projekte „wirkungsorientiert geplant und umgesetzt werden und partizipativ gestaltet sein“ (BMFSFJ 2020d: 3).

Damit kamen als Zuwendungsempfänger*innen vor allem überregional tätige Akteur*innen wie Fachverbände und Wohlfahrtsverbände, Universitäten und Forschungsinstitute in Frage. Lokale Modellprojekte konnten dann gefördert werden, wenn sie einen im bundesweiten Sinne neuen Ansatz verfolgten.

Insbesondere das Kriterium der bundesweiten Wirksamkeit setzte die Logik früherer, aus dem regulären Haushaltstitel Gleichstellung und der Förderrichtlinie des Bundes zu gleichstellungspolitischen Vorhaben (BMFSFJ 2020e) geförderter Modellprojekte fort. Mit dem innovativen Förderstrang wurde dabei die schon in der Vergangenheit praktizierte projektbezogene Zuschussförderung für das Hilfesystem durch den Bund fortgeführt (vgl. Bundesregierung 1999, 2007). Diese hatte in den letzten Jahrzehnten immer wieder die Entwicklung und Erprobung entscheidender Innovationen im Hilfesystem angeschoben (siehe Kap. 2).

2.2 Wirkungsmodelle der Evaluation

Sowohl für die wissenschaftliche Begleitung der beiden Programmstränge und als auch die Gesamtevaluation des Förderprogramms wurden Wirkungsmodelle entwickelt.

2.2.1 Investiver Strang (INV)

Für die Förderung investiver Projekte ließen sich auf Basis der Fördergrundlagen zwei Schwerpunktbereiche identifizieren, zu denen Wirkungsmodelle entwickelt wurden:

- Erweiterung von Kapazitäten in Hilfseinrichtungen (Frauenhäuser, Schutzwohnungen/Second Stage, Beratungsstellen), Schwerpunkt „Erweiterung/Ausbau des bestehenden Angebots“ und
- Umbau oder Sanierung von Hilfseinrichtungen (Frauenhäuser, Schutzwohnungen/Second Stage, Beratungsstellen), Schwerpunkt „Verbesserung Erreichbarkeit/Zugänglichkeit/Funktionsfähigkeit des bestehenden Angebots“.

Als Input gilt in den Wirkungsmodellen, die in den Abbildungen 1 und 2 dargestellt sind, jeweils das Bundesförderprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“. Im Fall des Wirkungsmodells zur **Erweiterung von Kapazitäten in Hilfseinrichtungen** mit dem Schwerpunkt „Erweiterung/Ausbau des bestehenden Angebots“ stellen der Neubau oder die Erweiterung von Frauenhäusern, Schutzwohnungen, Second Stage und Beratungsstellen die zentralen Aktivitäten dar. Neben den rein baulichen Maßnahmen ist hier auch der Ankauf von Immobilien hinzuzuzählen. Abhängig von der Art der geförderten Einrichtung können als Output neue Unterbringungsplätze (in Frauenhäusern oder Schutzwohnungen), neue Second Stage Angebote, neue Familienplätze (auch mit Fokus auf Frauen mit älteren Söhnen) sowie neue Gemeinschaftsräume und neue oder erweiterte räumliche Kapazitäten für Beratung entstehen. In



Bezug auf die neuen oder erweiterten Kapazitäten gilt es mit Blick auf die erwartbaren Ergebnisse und Wirkungen jeweils zu unterscheiden, ob diese barrierefrei sind. Inwieweit der Output umgesetzt werden kann, wird auch von externen Faktoren beeinflusst. Zu Beginn der Evaluierung wurde angenommen, dass bei den investiven Projekten insbesondere die Verfügbarkeit von Kapazitäten in Planungsbüros und bei Bauträgern sowie von Baumaterialien und Kostensteigerungen durch erhöhte Energie- und Materialkosten eine Rolle spielen.

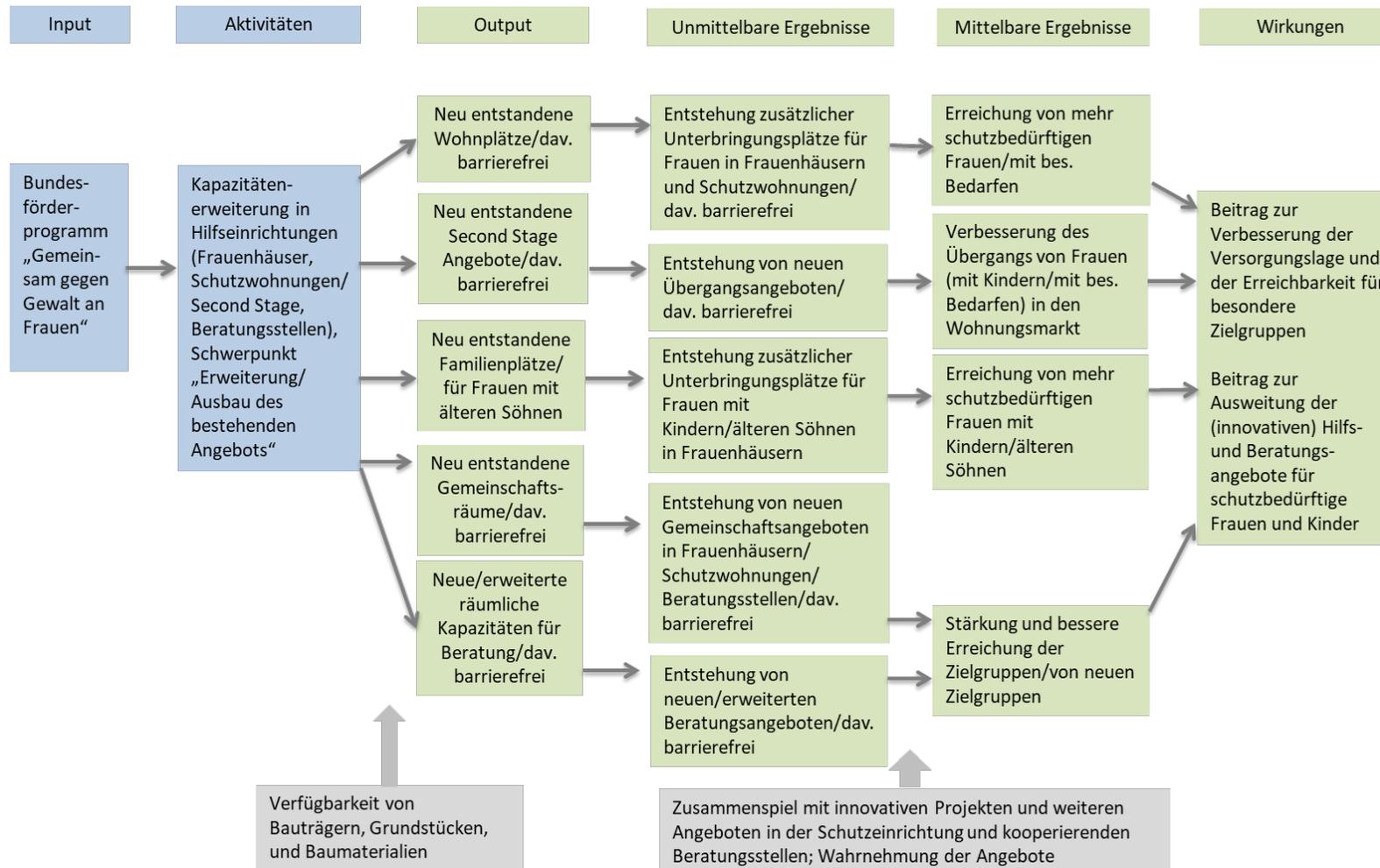
Die Säule „unmittelbare Ergebnisse“ nahm in den Blick, inwieweit durch die vorgenommenen Maßnahmen am Ende tatsächlich neue Unterbringungsplätze (gerade auch für besondere Zielgruppen) oder Hilfs- und Beratungsangebote entstanden sind. Neben den Aussagen zu zusätzlich geschaffenen quantitativen Kapazitäten sollte dabei auch geprüft werden, inwieweit bauliche Veränderungen stattgefunden haben, die eine verbesserte Bereitstellung von Angeboten ermöglichen (sollen). Inwieweit die unmittelbaren Ergebnisse sich „mittelbar“ auswirken, ist den, dem Wirkungsmodell zu Grunde liegenden Annahmen zufolge vom Zusammenspiel mit innovativen Projekten und weiteren Angeboten abhängig, also insbesondere von der Wahrnehmung der Angebote, der konkreten Nutzung und dem Ineinandergreifen mit den Regelangeboten der Einrichtungen, anderen innovativen Projekten und den Angeboten von Kooperationspartner*innen.

Die „Wirkungen“ schließlich beziehen sich auf die übergeordnete Ebene der Programmziele und den Beitrag der INV-Projekte zur Zielerfüllung. Da bereits zu Beginn der Evaluation absehbar war, dass sich viele Projekte im Evaluationszeitraum noch in der Umsetzung befinden werden, wurden in die Wirkungsdimension sich abzeichnende und erwartbare Wirkungen einbezogen. Insgesamt sollen die Projekte zur Erweiterung von Kapazitäten dazu beitragen, die Versorgungslage und die Erreichbarkeit von besonderen Zielgruppen zu verbessern und einen Beitrag zur Ausweitung der (innovativen) Hilfs- und Beratungsangebote für schutzbedürftige Frauen und Kinder zu leisten (vgl. Abbildung 1).

Das Wirkungsmodell zum **Umbau oder zur Sanierung von Hilfseinrichtungen** mit dem Schwerpunkt „Verbesserung Erreichbarkeit, Zugänglichkeit und/oder Funktionsfähigkeit des bestehenden Angebots“ folgt der gleichen Lesart. Auf Grundlage dieses Wirkungsmodells war im Rahmen der Evaluierung in Bezug auf den Output insbesondere zu prüfen, welche baulichen Maßnahmen zur Verbesserung von baulichen Standards und/oder zum Abbau von Barrieren vorgenommen wurden. Mit Blick auf die unmittelbaren Ergebnisse stellte sich die Frage, inwieweit mit diesen Maßnahmen eine verbesserte Qualität und Nutzbarkeit der Plätze bzw. Wohnungen für besondere Zielgruppen, eine verbesserte Funktionalität/Nutzbarkeit von Gemeinschafts- und Beratungsräumen sowie verbesserte Zugänge und/oder Hilfsangebote für schutzbedürftige Frauen (mit Kindern) mit besonderen Bedarfen erzielt werden konnten. Abhängig von den unmittelbar erzielten Ergebnissen können hieraus eine verbesserte Wohn- und Aufenthaltsqualität sowie bessere bauliche Voraussetzungen für besondere Zielgruppen, verbesserte Hilfs- und Beratungsangebote sowie eine verbesserte Zugänglichkeit der bestehenden Angebote für besondere Zielgruppen entstehen, was im Rahmen der Evaluierung untersucht wurde.

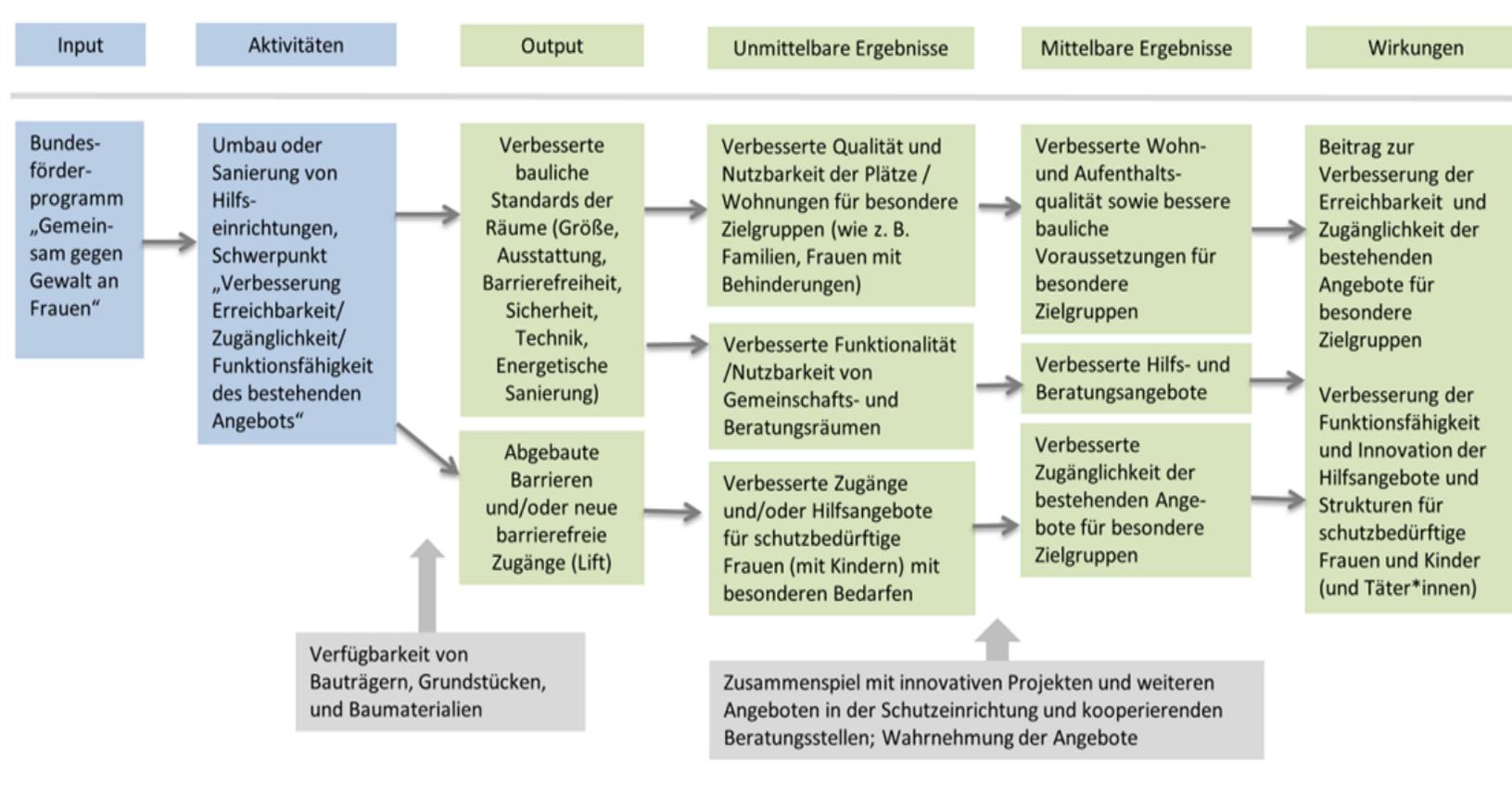
Auf übergeordneter Ebene soll die Förderung zum Umbau und zur Sanierung von Hilfseinrichtungen insgesamt dazu beitragen, die Erreichbarkeit und Zugänglichkeit der bestehenden Angebote für besondere Zielgruppen zu verbessern sowie einen Beitrag zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit und Innovation der Hilfsangebote und Strukturen für schutzbedürftige Frauen und Kinder (und Täter*innen) zu leisten (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 1: Wirkungsmodell für INV-Projekte zur Erweiterung von Kapazitäten in Hilfseinrichtungen



Quelle: IFS/ZEP

Abbildung 2: Wirkungsmodell für INV-Projekte zum Umbau oder Sanierung von Hilfseinrichtungen



Quelle: IFS/ZEP



2.2.2 Innovativer Strang (INO)

Zur Evaluierung der Wirkungen des innovativen Strangs des Bundesförderprogramms wurden insgesamt vier Wirkungsmodelle entwickelt. Sie orientieren sich an den für die wissenschaftliche Begleitung gebildeten vier Fallgruppen (siehe Kap. 3.2.5) und sind in den Abbildungen 3 bis 6 dargestellt.

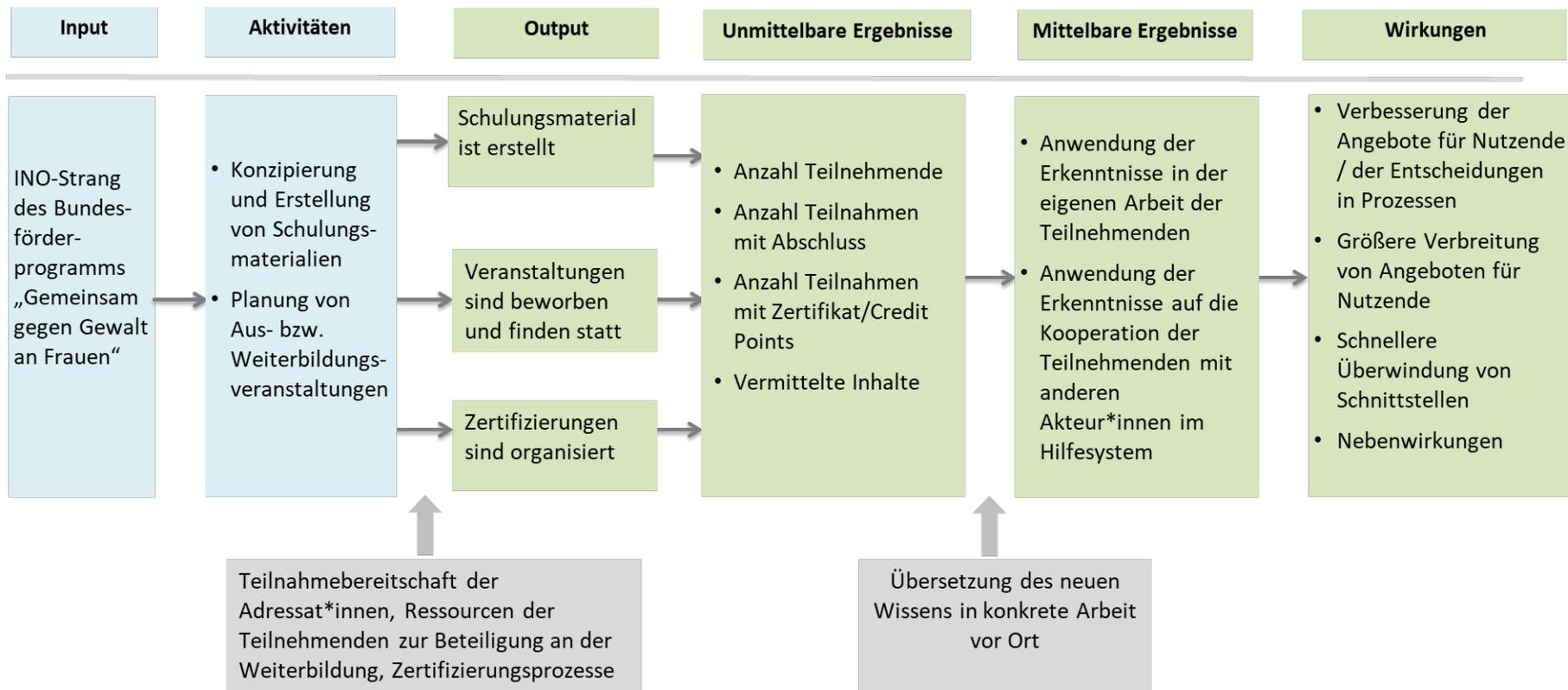
Für Projekte, die primär der **Innovation bei der Qualifizierung von Fachkräften** dienen, wurde untersucht, ob im Projektoutput Schulungsunterlagen erstellt wurden, Schulungen beworben wurden und stattgefunden haben und ob Zertifizierungen organisiert wurden. Als unmittelbare Ergebnisse interessierten insbesondere die Anzahl der Teilnehmenden und die vermittelten Qualifizierungsinhalte. Zur Bewertung der mittelbaren Ergebnisse wurde gefragt, inwieweit die Teilnehmenden das gewonnene Wissen in ihrer eigenen Arbeit nutzen konnten. Und letztlich ging es darum, inwieweit das erweiterte Wissen dazu beigetragen hat, beispielsweise Angebote für Nutzende zu verbessern, Schnittstellen zwischen Akteur*innen schneller zu überwinden und Leistungsprozesse im Hilfesystem zu verbessern (vgl. Abbildung 3).

Für Projekte, die vor allem auf **Innovationen für die Arbeit allgemeiner und spezialisierter Hilfsdienste bzw. für die Täterarbeit** zielten, wurde untersucht, welche neuen Arbeitsansätze entwickelt, erprobt und durch das Projekt selbst evaluiert wurden. Relevant war auch, wie die Ergebnisse für eine Übertragung in andere Regionen dokumentiert wurden. Zu den unmittelbaren Ergebnissen wurde gefragt, inwiefern sich die Arbeitspraxis durch die neuen Ansätze qualitativ verbessert hat. Zur Einschätzung mittelbarer Ergebnisse wurde nach dem Transfer der neuen Arbeitsansätze in andere Regionen gefragt. Für die langfristige Perspektive und die Bewertung der Nachhaltigkeit der Projekte wurde gefragt, inwiefern sich durch sie die Arbeitsprozesse und Angebote in den Pilotregionen auch langfristig verbessert haben und wie dies in den Transferregionen aussieht (vgl. Abbildung 4).

Für Projekte, die vor allem auf die **Prävention durch Bewusstseinsbildung** zielten, wurde untersucht, inwieweit die zu transportierenden Informationen adressat*innengerecht aufbereitet, Materialien erstellt und neue Kooperationspartner*innen für die Präventionsarbeit gewonnen wurden. Hinsichtlich der unmittelbaren Ergebnisse wurde gefragt, inwieweit die Zielgruppen der Präventionsarbeit erreicht und die zur Verfügung gestellten Materialien genutzt wurden. Zur Einschätzung mittelbarer Ergebnisse wurde nach dem Transfer der Informationen und den Aktivitäten von Multiplikator*innen zur Verbreitung der Informationen gefragt. Für die langfristige Perspektive und die Bewertung der Nachhaltigkeit der Projekte wurde nach Veränderungen in den Haltungen der Teilnehmenden gefragt (vgl. Abbildung 5).

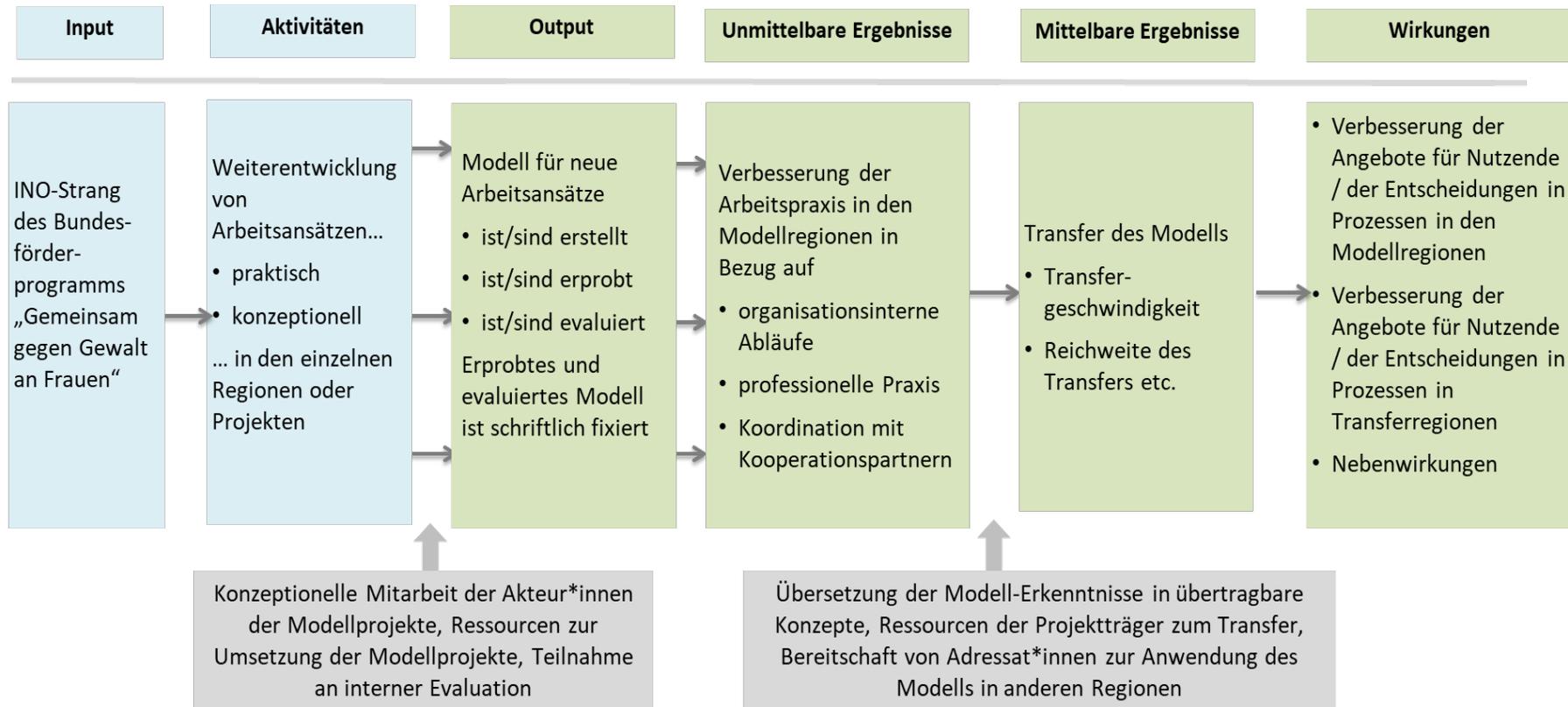
Für Projekte, die primär auf die **Feststellung fachpolitischer Handlungsbedarfs durch Datensammlung und Forschung** zielten, wurde untersucht, welche innovativen Erkenntnisse zu fachpolitischen Handlungsbedarfen gewonnen wurden, und inwieweit in den Berichten entsprechende anwendungsorientierte Handlungsempfehlungen vorgelegt wurden. Zu den unmittelbaren Ergebnissen wurde gefragt, inwiefern sich diese Erkenntnisse in der Fachöffentlichkeit verbreitet haben und im Bewusstsein der relevanten politischen Akteur*innen bei Bund, Ländern, Kommunen und Fachverbänden angekommen sind. Zur Einschätzung mittelbarer Ergebnisse wurde gefragt, inwieweit diese Studien zu einem Reframing politischer Handlungsansätze in den jeweiligen Themenfeldern beigetragen haben. Und zur Nachhaltigkeit der Wirkungen war zu prüfen, inwiefern die Handlungsempfehlungen Eingang in die Praxis gefunden haben (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 3: Wirkungsmodell für Fallgruppe: Innovation bei der Qualifizierung von Fachkräften



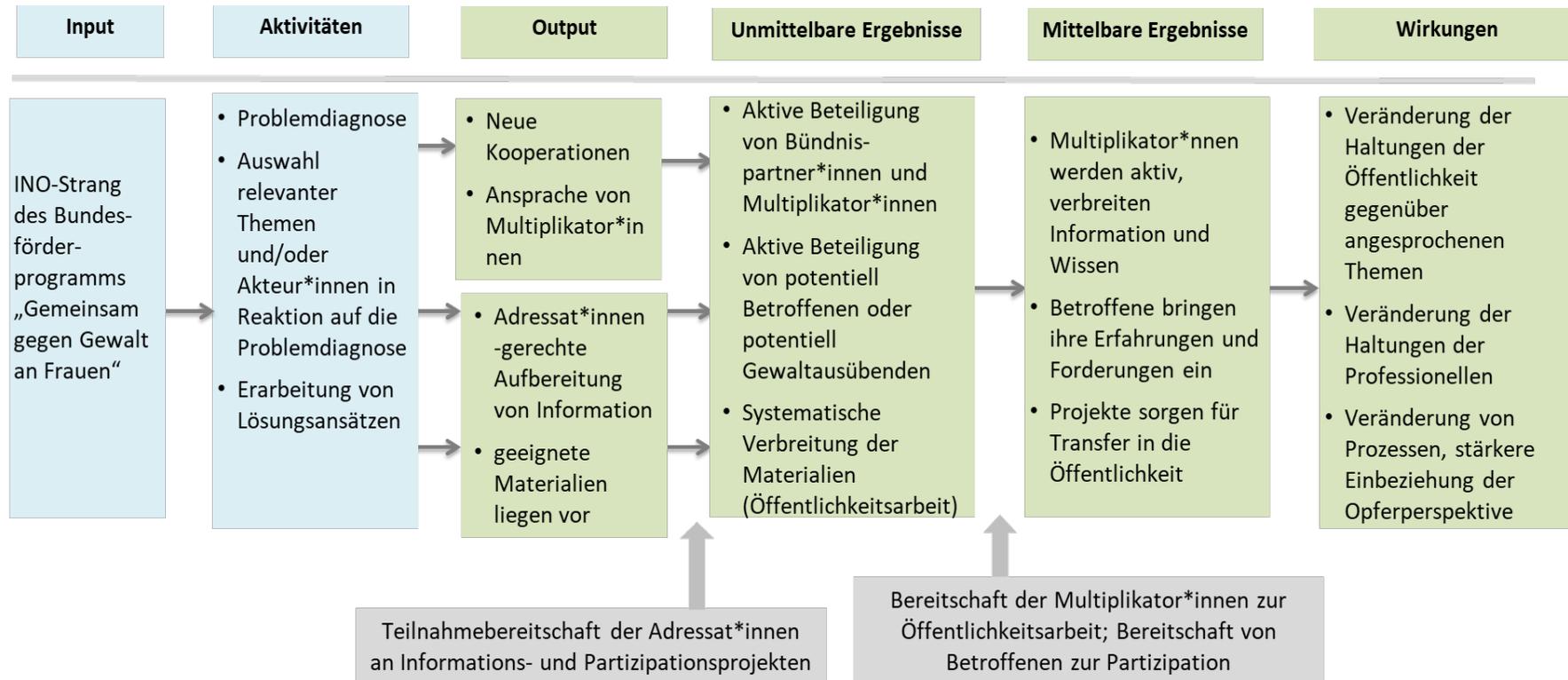
Quelle: IfS/ZEP

Abbildung 4: Wirkungsmodell für Fallgruppe: Innovationen für die Arbeit allgemeiner und spezialisierter Hilfsdienste sowie für die Täterarbeit



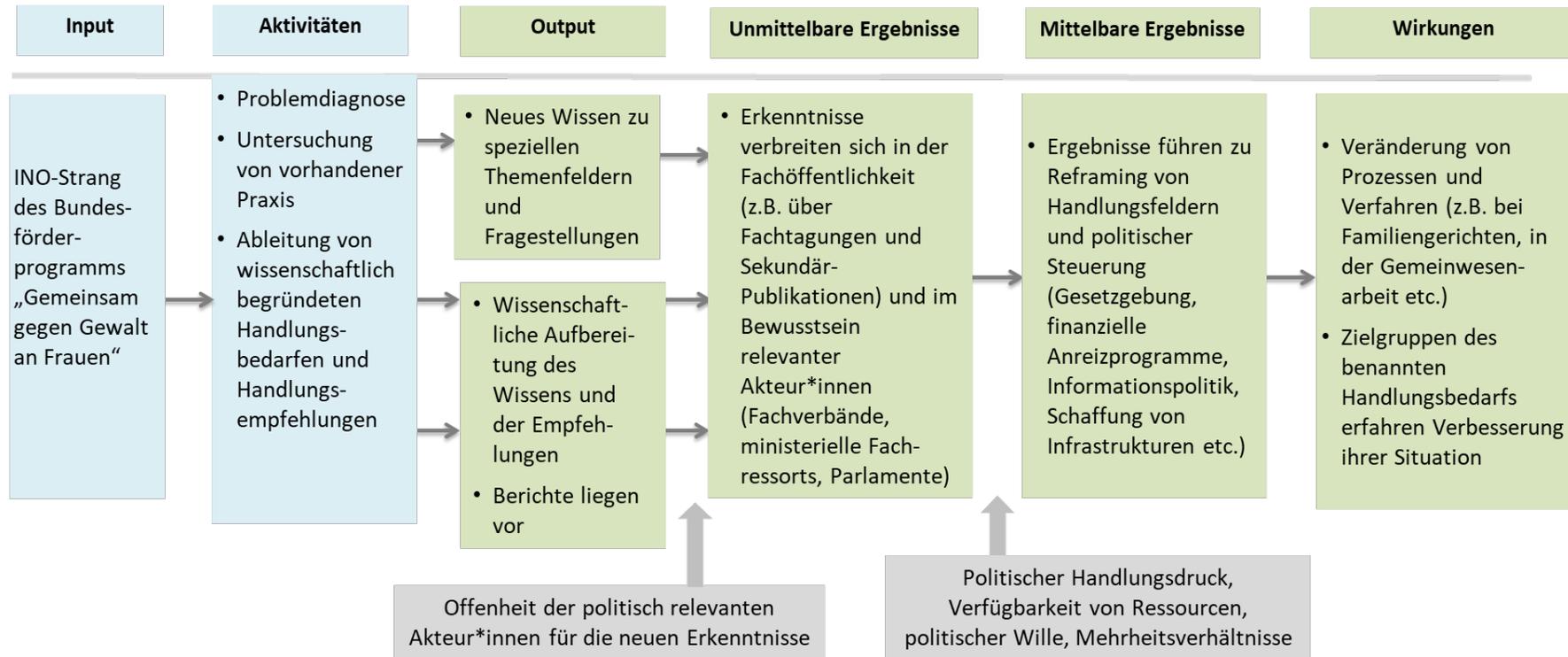
Quelle: ifS/ZEP

Abbildung 5: Wirkungsmodell für Fallgruppe: Prävention durch Bewusstseinsbildung



Quelle: ifs/ZEP

Abbildung 6: Wirkungsmodell für Fallgruppe: Feststellung fachpolitischen Handlungsbedarfs durch Datensammlung und Forschung



Quelle: IFS/ZEP



2.2.3 Gesamtevaluation

Aufbauend auf den einzelnen Wirkungsmodellen zu den beiden Strängen des Bundesförderprogramms wurde für die Gesamtevaluation der mit der Förderung erzielten Ergebnisse und Wirkungen (siehe Kap. 6) ein übergreifendes Wirkungsmodell entwickelt. Es bündelt die Ergebnisse der beiden Programmstränge und legt den Maßstab des gesamten Bundesförderprogramms an. Es ist in Abbildung 7 dargestellt.

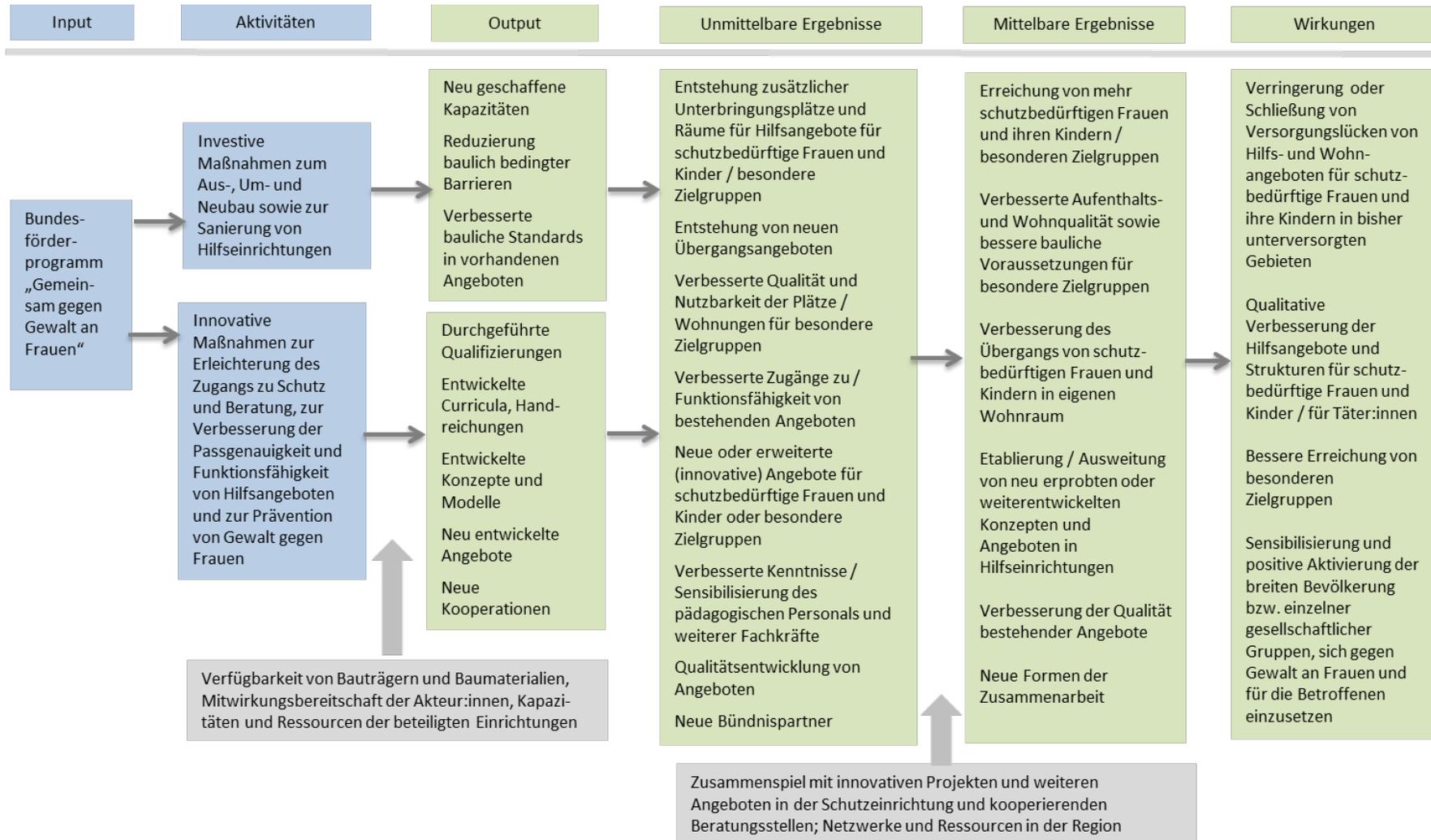
Die im Wirkungsmodell dargestellten Outputs ergeben sich aus der analytischen Zusammenführung der Outputs aus den Einzelmodellen. Für die Bewertung des Outputs des Gesamtprogramms wurden die Fördergegenstände beider Programmstränge nebeneinandergestellt und in Bezug auf die jeweilige Zielerreichung bewertet. Zur Bewertung der unmittelbaren Ergebnisse wurde auf Grundlage des Wirkungsmodells zusammenfassend nach dem Maßstab der Programmziele geprüft, inwieweit quantitativ mehr und qualitativ neue bspw. besser zugängliche Plätze geschaffen und fachlich verbesserte Angebote entstanden sind, Zugänge für besondere Gruppen strukturell erleichtert wurden, die Mitarbeitenden des Hilfesystems neue Kompetenzen erworben haben und neue Kooperationspartner*innen gewonnen wurden. Hinsichtlich der mittelbaren Ergebnisse wurde gefragt, inwieweit die mit den geförderten Projekten initiierten Veränderungen bei den (potenziell) Nutzenden angekommen sind, sich die Aufenthalts- und Wohnqualität sowie die Angebote in den Einrichtungen sich nachhaltig verbessert haben und sich längerfristig neue Kooperationsbeziehungen bzw. neue Formen der Zusammenarbeit zwischen den zur Umsetzung der Istanbul-Konvention notwendig zu beteiligenden Akteur*innen etabliert haben.

Für die langfristigen Wirkungen war zu fragen, welche Beiträge das Bundesförderprogramm insgesamt zur Verringerung oder Schließung von Versorgungslücken, zur besseren Erreichung von besonderen Zielgruppen sowie zur Verbesserung der Hilfsangebote und Strukturen für Schutz von Frauen und Kindern vor geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen, zur Verbesserung der Arbeit mit Gewaltausübenden sowie zur nachhaltigen Veränderung der Haltungen der Professionellen und der Veränderung von Prozessen in Modell- und Transferregionen erzielt hat. Zudem wurde auch nach der Sensibilisierung und positiven Aktivierung der breiten Bevölkerung bzw. einzelner gesellschaftlicher Gruppen, sich gegen Gewalt an Frauen und für die Betroffenen einzusetzen, gefragt.

Die analytischen Dimensionen der zugrunde gelegten Wirkungsmodelle berücksichtigen, dass die Projekte nicht im luftleeren Raum entwickelt werden. Für alle Projekte brauchte es in unterschiedlicher Weise die Bereitschaft von Kooperationspartner*innen, die Projektumsetzung aktiv zu unterstützen. Und alle Projekte standen vor der Herausforderung, ihre neuen Angebote (also die unmittelbaren Ergebnisse) auch wirksam an die Zielgruppen heranzutragen (also mittelbare Ergebnisse zu erzielen). Dies benötigte und benötigt in unterschiedlichem Maße Zeit und häufig auch zusätzlichen, über die Projektlaufzeit hinausreichenden Aufwand.

Bei der Erstellung der Wirkungsmodelle war von Beginn an absehbar, dass angesichts der Laufzeit des Programms (im investiven Strang bis Ende 2024, im innovativen Strang bis Ende 2022) und dem Endtermin der Evaluierung (Sommer 2024) nicht für jedes geförderte Projekt auch Aussagen zu den Langzeit-Wirkungen möglich wären. Dennoch ist für die analytische Konzipierung der Evaluation eine solche ganzheitliche Betrachtung notwendig.

Abbildung 7: Wirkungsmodell Programmebene



Quelle: ZEP / IfS



2.3 Methodik der Untersuchung und umgesetzte Erhebungsschritte

Die Untersuchung bestand aus zwei Teilen:

- der wissenschaftlichen Begleitung der Einzelprojekte im investiven (INV) und im innovativen (INO) Strang des Bundesförderprogramms „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ und
- der Gesamtevaluation des Programms.

Im Folgenden werden das Design der Untersuchung, die verwendeten Methoden und die jeweiligen Adressat*innen der wissenschaftlichen Erhebungen erläutert.

Ausgangspunkt für die Untersuchung insgesamt waren drei Hauptleitfragen, die jeweils in mehrere Teilfragen gegliedert waren.

- Hauptleitfrage 1 bezog sich mit sieben Teilfragen auf die Wirkungen der einzelnen Projekte in beiden Programmsträngen: „**Welche Wirkung erzielen die geförderten Projekte des Bundesförderprogramms, sowohl aus dem investiven als auch dem innovativen Strang?**“

Hiervon ausgehend wurden in der wissenschaftlichen Begleitung die Ziele, der Umsetzungsprozess, die Ergebnisse (u. a. Output, Innovationsgehalt, Übertragbarkeit) und Wirkungen (u. a. Effekte für die jeweiligen Zielgruppen, Verstetigung) sowie der Beitrag zur Zugänglichkeit des Hilfesystems in den Blick genommen. Diese Fragen wurden im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung an alle 70 bewilligten Projekte des INV-Strangs⁶ und im INO-Strang an alle 22 geförderten Projekte gestellt. Insgesamt wurden damit 92 bewilligte Projekte wissenschaftlich begleitet.

- Hauptleitfrage 2 zielte mit 13 Teilfragen auf Erkenntnisse zu den insgesamt erreichten Ergebnissen und Wirkungen des Programms sowie zu Nachsteuerungsbedarfen auf der Programmebene: „**Welche Wirkung entfalten die Maßnahmen auf das Unterstützungssystem insgesamt?**“
- Hauptleitfrage 3 fokussierte mit neun Teilfragen auf die Bewertung des Bundesförderprogramms insgesamt: „**Was wurde im Sinne der Zielsetzung des Bundesförderprogramms bisher erreicht (z. B. Innovationsschub im Hilfesystem insgesamt), was nicht und warum?**“

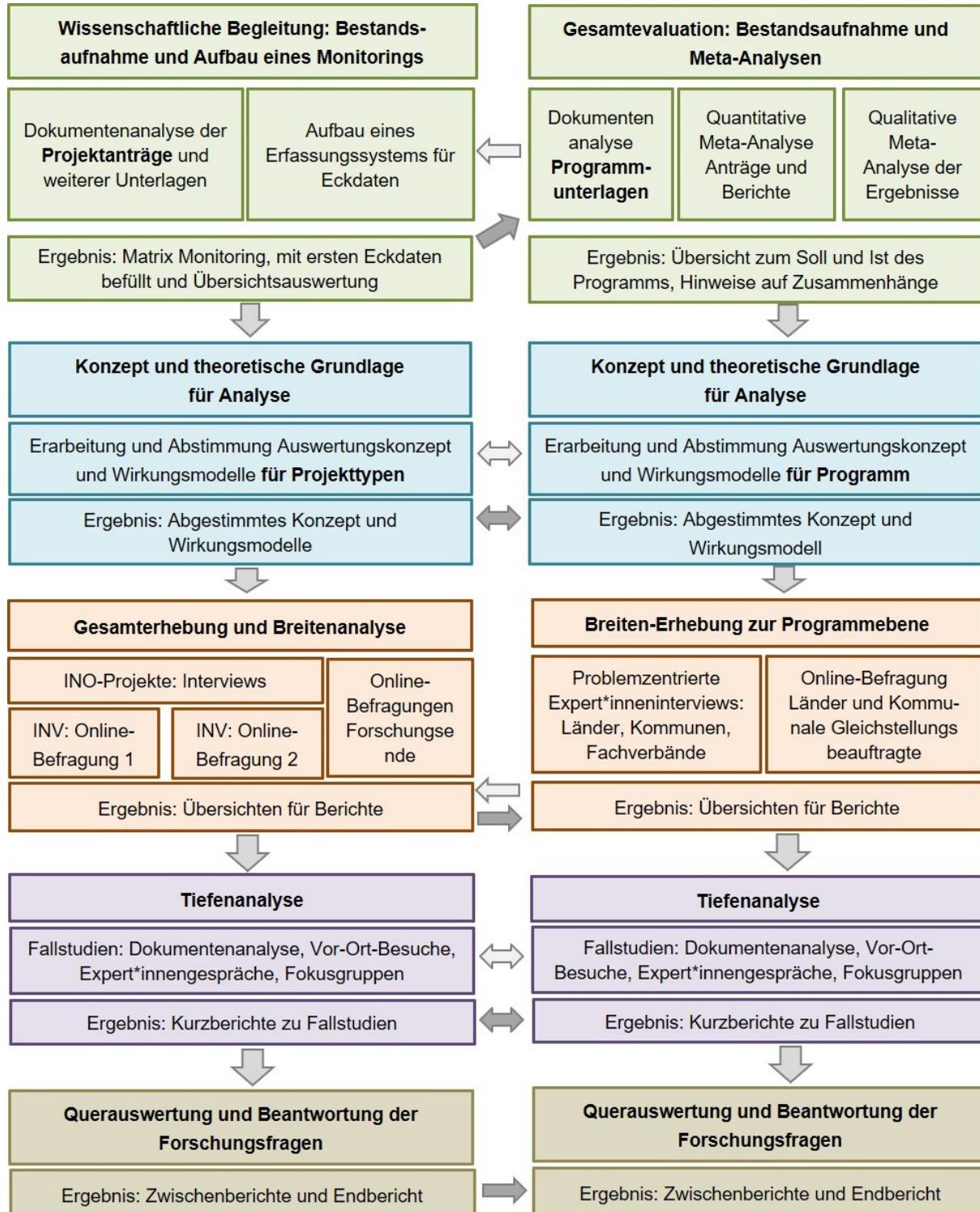
Anhand der Hauptleitfragen 2 und 3 wurde in der Gesamtevaluation untersucht, inwieweit die 92 geförderten Projekte die Programmziele aufgegriffen hatten, sie zur Zielverwirklichung des Programms beitrugen, welche Maßnahmen, Ideen, Konzepte, Akteur*innen und Regionen im Schwerpunkt der Förderung lagen und welche Rahmenbedingungen zum Erfolg der Projektförderung wichtig waren. Gefragt wurde ebenfalls danach, welche Rolle für den Erfolg des Programms die Zusammenarbeit mit den Ländern und Kommunen spielte, inwieweit durch das Programm innovative Veränderungen des Unterstützungs- und Hilfesystems angestoßen bzw. erreicht wurden und welche Rahmenbedingungen für den Transfer von Projektergebnissen sowie deren Verstetigung relevant waren und sind.

Schließlich zielte die vorliegende Untersuchung darauf ab, aus den wissenschaftlichen Erkenntnissen evidenzbasiert Handlungsempfehlungen im Hinblick auf die weitere Ausrichtung

⁶ 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 Perspektiven der Bundesförderung des Unterstützungs- und Hilfesystems sowie auf die weitere Umsetzung der Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention zu formulieren.

Abbildung 8: Übersicht Untersuchungsmethoden



Quelle: Eigene Darstellung

Die Untersuchung erstreckte sich über einen Zeitraum von dreißig Monaten zwischen Anfang Januar 2022 und Ende Juni 2024. In diesem Zeitraum wurde die wissenschaftliche Begleitung

beider Stränge des Bundesförderprogramms in einem mehrschrittigen Forschungsdesign parallel zueinander durchgeführt. Die Untersuchungen zur Gesamtevaluation wurden zu mehreren Zeitpunkten und jeweils in Bezug zu den Zwischenergebnissen der wissenschaftlichen Begleitung durchgeführt. Aus Abbildung 8 geht der Gesamtaufbau der Untersuchung hervor. Sie zeigt die einzelnen empirischen Erhebungs- und Auswertungsschritte für beide Programmstränge sowie die Kombination aus wissenschaftlicher Begleitung und Gesamtevaluation.

Zur Durchführung der einzelnen empirischen Untersuchungsschritte wurde in beiden Teilen jeweils eine Kombination aus unterschiedlichen quantitativen und qualitativen Methoden genutzt. Diese werden in den folgenden Abschnitten 2.3.1 und 2.3.2 näher erläutert.

2.3.1 Methodik und empirische Umsetzung der wissenschaftlichen Begleitung der Projekte INV und INO

Die wissenschaftliche Begleitung beider Stränge des Bundesförderprogramms erfolgte in jeweils fünf empirischen Schritten (vgl. Abbildung 8 , linke Seite).

Schritt 1 beinhaltete die Bestandsaufnahme und den Aufbau eines Monitorings für beide Programmstränge. Dazu wurden die vom Auftraggeber zur Verfügung gestellten Dokumente zu den einzelnen Projekten (Projekt- und Änderungsanträge, Sachberichte, Verwendungsnachweise, Zuwendungsbescheide und sonstige Dokumente) systematisch ausgewertet. In das Monitoring wurden sowohl quantitative Eckdaten (Antragstellende, Projektinhalte, Antragsvolumen, Projektzeitraum usw.) als auch qualitative Informationen (Innovation des Ansatzes, Reichweite des Ansatzes, Ziele, Erfolgskriterien) einbezogen. Im Ergebnis wurde für jeden Programmstrang eine Matrix erarbeitet, die als Basis für die fortlaufende Auswertung der 70 INV- und 22 INO-Projekte während der gesamten Untersuchungslaufzeit und als Datengrundlage für alle weiteren Schritte der vorliegenden Untersuchung genutzt wurde. Dabei wurden die sukzessive zur Verfügung stehenden Dokumente regelmäßig eingearbeitet und neu bewilligte Projekte regelmäßig in das Monitoring aufgenommen.

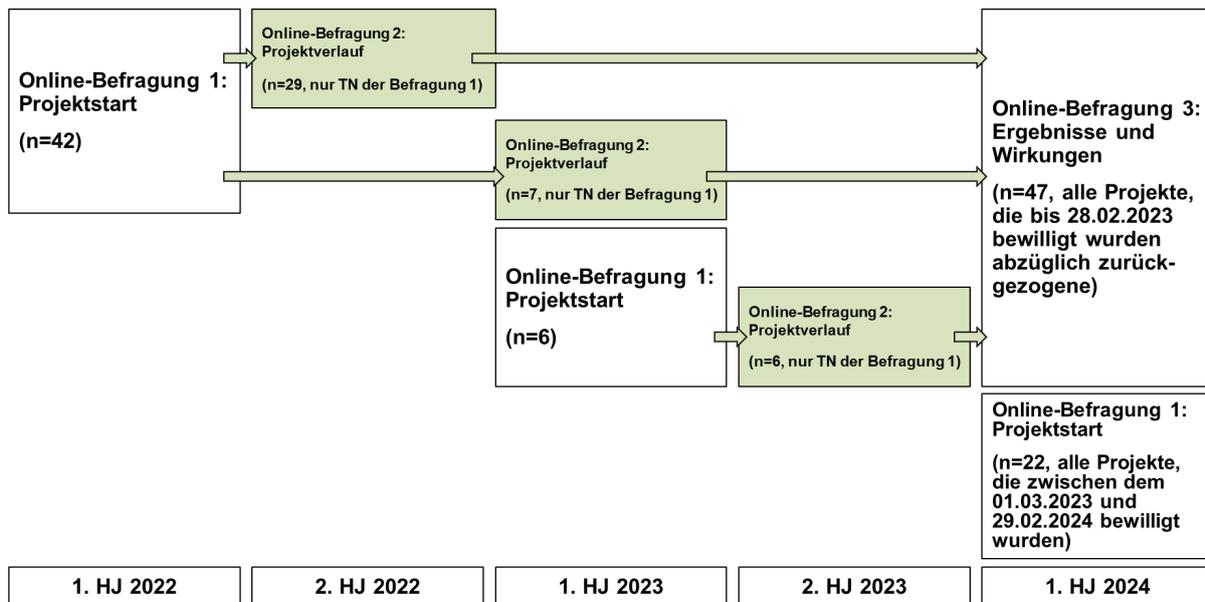
In **Schritt 2** wurde auf Basis der Förderziele und der Ergebnisse des Monitorings ein Untersuchungs- und Auswertungskonzept für die mehrdimensionale Analyse erstellt. Um die Vielfalt der Projekte sinnvoll handhaben zu können, wurden thematische Auswertungskategorien gebildet und die Einzelprojekte sowohl des INV- als auch des INO-Strangs nach den Schwerpunkten ihrer Inhalte entsprechend kategorisiert. Aus der Programmlogik wurden parallel die in Abschnitt 2.3 vorgestellten Wirkungsmodelle theoretisch hergeleitet. Damit war das Fundament für die Analyse der Projekte erarbeitet. Die ursprünglichen theoretisch hergeleiteten Wirkungsmodelle wurden auf Grundlage der ersten Interviews mit dem BMFSFJ und weiteren Expertinnen weiter verfeinert und angepasst, so dass zur wissenschaftlichen Begleitung der 70 im investiven Strang bewilligten Projekte letztlich die zwei oben vorgestellten Wirkungsmodelle und der 22 im innovativen Strang geförderten Projekte die vier oben abgebildeten Wirkungsmodelle dienen (vgl. Abbildungen Abbildung 1 bis Abbildung 6).

In **Schritt 3** folgte die Erhebung relevanter Informationen zur Umsetzung aller Projekte beider Stränge und der Breitenanalyse des Outputs, der Ergebnisse und der Wirkungen.

- Im investiven Strang wurde unter allen Projekten über die gesamte Dauer der wissenschaftlichen Begleitung hinweg eine teilstandardisierte Online-Befragung (Vollerhebung) in drei Teilen durchgeführt. Eine erste Befragung erfolgte zu Beginn des jeweiligen Projektes (INV 1), eine zweite während der Umsetzung (INV 2) sowie eine dritte nach Projektende (INV 3). Zunächst erhielten im ersten Halbjahr 2022 42 Projektverantwortliche die erste Befragung. Je nach Projektfortschritt folgte die zweite Befragung

im zweiten Halbjahr 2022 oder im ersten Halbjahr 2023. Weitere sechs Projektverantwortliche erhielten die Befragung 1 im ersten Halbjahr 2023 und die Befragung 2 im zweiten Halbjahr 2023. 22 Projekte, die nach Februar 2023 bewilligt wurden, erhielten lediglich die erste Befragung zum Beginn des Projekts. Das Vorgehen ist in Abbildung 9 dargestellt.

Abbildung 9: Umsetzung der Online-Befragungen von Projektverantwortlichen im investiven Strang im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung

- Der Rücklauf zu den drei Befragungen lag zwischen 84 und 96 Prozent. An der Online-Befragung 1 beteiligten sich Projektverantwortliche aus 59 von 70 einbezogenen Projekten.⁷ Die Online-Befragung 2 konnte an 42 Projekte gerichtet werden, von denen sich 36 beteiligten. An der Online-Befragung 3 beteiligten sich 45 von 47 adressierten Projekten. Ergänzt wurden diese Erhebungsschritte durch die Analyse der zu den einzelnen Projekten vorliegenden Dokumente und der Ergebnisse des Monitorings. Auf dieser Grundlage erfolgte die Breitenanalyse anhand der für den investiven Strang gebildeten Wirkungsmodelle. Im Rahmen des Auftrags wurden Zwischenberichte erstellt, in denen die im jeweiligen Jahr gewonnenen Ergebnisse dieses Erhebungsschritts ausführlich dokumentiert wurden. Die Gesamtergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung des INV-Strangs sind in Kapitel 4 des vorliegenden Endberichts dargestellt. Weitere Details finden sich im Tabellenband zum Endbericht in Abschnitt A.⁸
- Im innovativen Strang wurde angesichts der deutlich geringeren Anzahl der Projekte und der größeren Varianz der Projektinhalte stärker auf qualitative Erhebungsmethoden gesetzt. Zunächst wurden zwischen Mai und November 2022 problemzentrierte Inter-

⁷ Die Projektverantwortlichen aus den beiden nach Abschluss der Online-Befragung zurückgezogenen Projekten beteiligten sich nicht an der Online-Befragung 1. In die Online-Befragungen 2 und 3 waren sie nicht einbezogen.

⁸ In Abschnitt A.2 sind die Ergebnisse der ersten Welle dieser Befragung dargestellt, in Abschnitt A.4 die der zweiten und in Abschnitt A.6 die der dritten Welle. Abschnitt A.7 dokumentiert weitere zusammengeführte Ergebnisse, Abschnitt A.8 weitere Details zum methodischen Vorgehen.

views (vgl. Witzel 1985) mit den Projektverantwortlichen von 21 der 22 geförderten Projekte geführt, an denen 31 Personen (Geschäftsführungen, Projektleitungen und Projektmitarbeitende) teilnahmen (vgl. Tabellenband, Tabelle M.2).⁹ Alle Interviewten gaben eine Einwilligung zum Audio-Mitschnitt. Die Interviews wurden transkribiert und die Transkripte mit Hilfe der qualitativen Textanalyse-Software MAXQDA auf Basis eines einheitlichen Code-Schemas codiert. Anschließend wurde das codierte Textmaterial inhaltsanalytisch ausgewertet (vgl. Mayring 2003). Im Zwischenbericht 2022 wurden die ersten Ergebnisse dieses Erhebungsschritts dokumentiert (vgl. ZEP/IfS 2022). In der Folgezeit wurden alle nach und nach zur Verfügung stehenden Projektdokumente inhaltsanalytisch anhand desselben Codierschemas ausgewertet. Ende 2023 wurden bei allen 21 Projekten per projektspezifisch zugeschnittener E-Mail-Befragung abschließende Informationen zu Projektumsetzung und Projektergebnissen erhoben. Alle Erhebungs- und Auswertungsergebnisse wurden anschließend mit den Ergebnissen der unter Schritt 1 beschriebenen Bestandsaufnahme trianguliert und auf der Basis der Wirkungsmodelle des INO-Strangs analysiert. Die Gesamtergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung des innovativen Strangs sind ausführlich im Zwischenbericht 2023 (vgl. ZEP/IfS 2023) dokumentiert. In Kapitel 5 des vorliegenden Endberichts werden sie zusammenfassend dargestellt. Weitere Details finden sich im Tabellenband zum Endbericht in Abschnitt D.

Schritt 4 der Untersuchung diente der Tiefenanalyse in beiden Programmsträngen. Dazu wurden jeweils Fallstudien bei ausgewählten Einzelprojekten in beiden Strängen durchgeführt. Die Auswahl der Fallstudien erfolgte kriteriengeleitet. Dabei wurden die Zuordnung zu den einzelnen Fallgruppen auf Basis der Breitenanalyse (Schritt 3) sowie die räumliche Reichweite der Projekte und die Trägerstruktur auf Basis des Monitorings (Schritt 1) berücksichtigt. Zur Durchführung der Fallstudien wurde ein Mix aus unterschiedlichen Methoden verwendet, darunter problemzentrierte Expert*innen-Interviews, Kurz-Fragebögen, Vor-Ort-Besuche und Inhaltsanalysen von zusätzlichen Dokumenten aus den Regionen.

- Dabei war im INV-Strang ein zentraler Bestandteil der 20, zwischen November 2022 und Mai 2024 durchgeführten, Fallstudien die Vor-Ort-Besichtigung der baulichen und/oder infrastrukturellen Veränderungen aufgrund der Förderung, gegebenenfalls verbunden mit dem „Walk-Through“ (z. B. bei Neubauten) und Gesprächen mit beteiligten Akteur*innen vor Ort. Insgesamt fanden im Rahmen der 20 INV-Fallstudien 15 Vor-Ort-Besuche statt (vgl. Tabellenband, Tabelle M.1). Daneben wurden 22 Online-Interviews mit den Trägerorganisationen und ggf. weiteren beteiligten Akteur*innen (z. B. aus den Kommunalverwaltungen) durchgeführt. Die Interviews wurden transkribiert und ebenfalls mit Hilfe von MAXQDA codiert und inhaltsanalytisch ausgewertet.
- Wesentliches Element der zehn zwischen April und November 2023 durchgeführten Fallstudien im INO-Strang war neben vertiefenden Interviews mit den Projektnehmenden die Einbeziehung der projektspezifischen Kooperationspartner*innen sowie der Betroffenen und Nutzenden der Projekte über problemzentrierte Interviews. Dazu wurden, über die problemzentrierten Interviews in Schritt 3 hinaus, weitere 26 Interviews mit insgesamt 35 Personen geführt (vgl. Tabellenband, Tabelle M.2).

⁹ Ein Projektträger sah sich außer Stande, Aussagen zum geförderten und zum Zeitpunkt der Anfrage bereits abgeschlossenen Projekt zu treffen, weil die verantwortliche Mitarbeiterin den Arbeitgeber gewechselt hatte.



Zu allen Fallstudien INV und INO wurden Kurzberichte in Form von Steckbriefen erstellt. Diese sind im Tabellenband zum Endbericht dokumentiert (für INV vgl. Tabellenband, B.1ff. und für INO ebd., D.1ff.).

Schritt 5 diente der Querauswertung der Ergebnisse der Breiten- und Tiefenanalyse in beiden Programmsträngen. Hier wurden für die Projekte des INV- und des INO-Strangs jeweils getrennt die Ergebnisse der quantitativen und qualitativen Analysen miteinander kombiniert und die Ergebnisse auf der Grundlage dieser Methoden-Triangulation validiert.

Dabei war für den INV-Strang die Plausibilisierung der Angaben zu Kapazitäten in den Online-Befragungen der Projektnehmenden eine Herausforderung, da für die Angaben zu bestehenden und zusätzlich geschaffenen Kapazitäten nicht auf eine einheitliche Datengrundlage zurückgegriffen werden konnte. Dies hatte im Wesentlichen zwei Gründe:

- Zum einen orientierte sich das methodische Design der Online-Befragungen mit ihren Befragungswellen (siehe Schritt 3) am Projektfortschritt der im Laufe der wissenschaftlichen Begleitung fortlaufend weiter bewilligten Projekte. Entsprechend liegen für die Projekte je nach Bewilligungszeitpunkt unterschiedlich umfangreiche Informationen aus den Online-Befragungen vor. 59 Projekte konnten nur im Rahmen der Online-Befragung INV 1 zu den Planungen hinsichtlich neuer Kapazitäten befragt werden, 45 Projekte konnten im Rahmen der Online-Befragung INV 3 auch zu den tatsächlich realisierten Kapazitäten zum Projektende befragt werden (siehe Abbildung 9).
- Zum anderen existiert bisher keine bundeseinheitliche Definition dazu, was als Familienplatz in Schutzunterkünften gezählt wird.

Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung der geförderten INV-Projekte wurde die Anzahl der zusätzlich geschaffenen und der modernisierten Familienplätze als zentrale Größe verwendet. Ein Familienplatz wird hier (orientiert am Erläuternden Bericht zu Art. 23 IK, siehe auch Kap. 4.2.1) definiert als ein Platz für eine Frau mit ihren Kindern in (mindestens) einem abgeschlossenen Raum.¹⁰

Mit dieser Definition wurden die geförderten Einrichtungen in den Online-Befragungen INV 1 und INV 3 nach der Anzahl an Familienplätzen vor und nach der Förderung gefragt (siehe Tabellenband, Kap. A1, Frage 2.7 und Kap. A5, Frage 2.2.3). Zusätzlich wurden sie nach der Gesamtzahl der insgesamt verfügbaren Betten (für Frauen und Kinder zusammen) vor und nach der Förderung gefragt (siehe Tabellenband, Kap. A1, Frage 2.8 und Kap. A5, Frage 2.2.2).

Nicht alle Befragten machten dazu in den Online-Befragungen INV 1 und INV 3 vollständige bzw. plausible Angaben. Deshalb wurden diese Angaben der Einrichtungen einem Plausibilisierungsverfahren unterzogen. Dazu wurden die Angaben zu den mit dem Programm geschaffenen Kapazitäten aus den Aktuellmeldungen der Bundesservicestelle (dem Monitoring der Anträge), aus der Online-Befragung INV 1 (sofern teilgenommen), der Online-Befragung INV 3 (sofern teilgenommen) sowie den Erhebungen im Rahmen der Fallstudien miteinander verglichen. Ergab sich aus dem Vergleich keine eindeutige Zahl der zusätzlich geschaffenen bzw. modernisierten Familienplätze, so wurden die Angaben aus den Antragsunterlagen zur Plausibilisierung herangezogen. Wenn keine eindeutigen Zahlenangaben in den Antragsunterlagen erkennbar waren, wurden keine Zahlen für diese Einrichtungen in die weiteren Berechnungen aufgenommen. Dies war bei zwei bewilligten Projekten der Fall, die weder an den

¹⁰ Eine Mindestanzahl der Betten pro Familienplatz konnte auf Grundlage der Daten nicht als Kriterium angelegt werden.



Befragungen teilgenommen noch eindeutige Angaben in ihren Antragsunterlagen gemacht haben.

Nicht für alle Einrichtungen, deren Angaben zu Familienplätzen nachvollziehbar waren, konnten nach derselben vergleichenden Methode auch die Angaben zur Gesamtzahl der Betten plausibilisiert werden. Um dennoch eine Vergleichbarkeit der Betten-Zahl zu erreichen, wurde für die betreffenden Einrichtungen jeweils die durchschnittliche Anzahl der Betten, die zusätzlichen geschaffen oder in die Modernisierungen einbezogen waren, mit nachvollziehbaren Angaben angenommen. Bei den ermittelten Gesamtsummen der Betten (siehe Kap. 4.2.1) handelt es sich entsprechend um Schätzungen.

Anschließend an die Querauswertung wurden die einzelnen Projektergebnisse auf Ebene der Fallgruppen qualitativ bzw. quantitativ aggregiert und in Bezug zu den Wirkungsmodellen gesetzt, um die erste Hauptleitfrage zu beantworten und auf dieser Grundlage Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen abzuleiten.

Die Ergebnisse werden für den INV-Strang in Kapitel 4 des vorliegenden Endberichts dargestellt und für den INO-Strang in Kapitel 5.

2.3.2 Methodik und empirische Umsetzung der Gesamtevaluation des Bundesförderprogramms

Die Gesamtevaluation des Bundesförderprogramms baute auf den Ergebnissen der wissenschaftlichen Begleitung auf, folgte ihr zeitlich versetzt und umfasste ebenfalls fünf Teilschritte (vgl. Abbildung 8, rechte Seite). Dabei ging es grundsätzlich darum, die empirischen Befunde der wissenschaftlichen Begleitung (das Ist der Programmumsetzung) auf Programmebene zu aggregieren und mit den Programm-Zielen (dem Soll der Programmumsetzung) zu vergleichen. Ziel dieses Soll-Ist-Vergleichs war es, die Hauptleitfragen 2 und 3 zu beantworten.

In **Schritt 1** der Gesamtevaluation ging es darum, die in der wissenschaftlichen Begleitung der einzelnen Projekte gewonnenen Informationen zu aggregieren und sie bezogen auf die Fragestellungen der Gesamtevaluation (Hauptleitfragen 2 und 3, siehe Kap. 2.3) zu analysieren. Hierzu wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Verlauf der Untersuchung zwei empirische Teilschritte durchgeführt.

- Zu Beginn wurden alle Dokumente zum Bundesförderprogramm wie Förderrichtlinien, Antragsformulare, Pressemeldungen usw. inhaltsanalytisch ausgewertet, um das Soll des Bundesförderprogramms zu extrahieren.
- Anschließend und jeweils nach relevanten Ergänzungen im Projekt-Monitoring wurde eine Meta-Analyse der im Monitoring der wissenschaftlichen Begleitung (siehe Kap. 2.3.1) generierten quantitativen Daten und qualitativen Informationen aus den einzelnen Projekten durchgeführt. Dabei wurden Befunde zur Umsetzung der beiden Programmstränge, zu den Projekten und Projektergebnissen (aggregiert auf Ebene der Fallgruppen, siehe Kap. 2.3.1) und zu Erklärungen für die Effekte ausgewertet.

Schritt 2 diente – parallel zu diesem Untersuchungsschritt im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung – der theoretischen Herleitung des Wirkungsmodells auf Programmebene als analytische Grundlage für die Gesamtevaluation (vgl. Abbildung 8 und Kap. 2.2.3).

Schritt 3 beinhaltete die Breiten-Erhebung von Daten und Informationen auf der Programmebene. Er umfasste zum einen insgesamt 29 Expert*innen-Interviews mit 41 programmkundigen Personen auf der Ebene des Bundes, aus acht Ländern, 15 Kommunen und von drei Fachverbänden. Diese Interviews wurden knapp zur Hälfte im ersten Jahr der Untersuchung,



d.h. zwischen März und Juli 2022, geführt, um einen möglichst frühen Zeitraum der Programmumsetzung zu erfassen. Die andere gute Hälfte wurde im zweiten Quartal 2024 durchgeführt, um die Perspektive der befragten Expert*innen zum Ende der Programmumsetzung abzubilden (vgl. Tabellenband, Tabelle M.3).

Auf Ebene der Länder wurden Bundesländer einbezogen, die den INV-Strang des Bundesförderprogramms eher stark oder eher wenig genutzt hatten. Außerdem wurde darauf geachtet, dass große Flächenländer, kleine Länder und Stadtstaaten sowie neue und alte Bundesländer in die Interviews einbezogen wurden. Insgesamt wurden Vertreterinnen von acht Bundesländern vertieft interviewt.

Bei der Auswahl der zu interviewenden kommunalen Gleichstellungsbeauftragten wurde ebenfalls auf eine ausgewogene räumliche Verteilung zwischen den Bundesländern geachtet. Es waren Kommunen aus neun Ländern vertreten. Diese berichteten von den Erfahrungen von sieben Landkreisen und acht kreisfreien oder kreisangehörigen Städten. Darunter waren Vertreterinnen von Kommunen, die selbst erfolgreich Anträge im INV-Strang des Bundesförderprogramms gestellt hatten, Kommunen, die ohne Erfolg eine Anfrage oder einen Antrag gestellt hatten, und Kommunen, in deren Einzugsgebiet freie Träger von Schutzunterkünften oder Fachberatungsstellen bewilligte Anträge im INV- oder INO-Strang des Bundesförderprogramms gestellt hatten.

Daneben umfasste die Breiten-Erhebung der Gesamtevaluation mehrere Online-Befragungen.

- Eine erste Online-Befragung zwischen Anfang Juli und Mitte November 2023 hatte die **Nicht-Teilnahme von Einrichtungen des Unterstützungs- und Hilfesystems am investiven Strang des Bundesförderprogramms** zum Gegenstand.¹¹ Sie wurde auf Ebene der Landesarbeitsgemeinschaften (LAG) der Frauenschutzeinrichtungen und der spezialisierten Fachberatungsstellen durchgeführt. Dazu wurden die LAG als regionale Vernetzungsplattformen über die entsprechenden Adressverteiler der Fachverbände Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe (bff) und Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (ZIF) angeschrieben und gebeten, die Antworten der bei ihnen organisierten einzelnen Einrichtungen (Frauenhäuser, Schutzwohnungen/Second Stage, Beratungsstellen) zu den gestellten Fragen zu sammeln und gebündelt in den Online-Fragebogen einzutragen.¹² Im September 2023 wurde zusätzlich eine Teilnahme-Bitte an die einzelnen Mitgliedseinrichtungen der Frauenhauskoordination (FHK) versandt, um die Beteiligung zu erhöhen. Hierzu konnte der Adressverteiler der einzelnen Einrichtungen der FHK genutzt werden. Insgesamt beteiligten sich 126 Einrichtungen aus zwölf Bundesländern. Darunter waren 72 Träger von Frauenhäusern, 52 Träger von Fachberatungsstellen und zwei Träger mit Angeboten aus dem Bereich Schutzwohnung/Second-Stage. Die Ergebnisse sind in Kapitel 3.1.6 des vorliegenden Endberichts zusammengefasst dargestellt. Zudem werden die Antworten detailliert im Tabellenband in den Tabellen C.1 bis C.3 dokumentiert.
- Eine zweite Online-Befragung wurde zwischen Ende Oktober und Mitte Dezember 2023 an die **kommunalen Frauenbüros und Gleichstellungsbeauftragten** gerichtet. Sie

¹¹ Diese Befragung war formal nicht Bestandteil des, der vorliegenden Untersuchung zugrunde liegenden Auftrags. Sie wurde, insbesondere auf Anregung der Fachverbände, als Zusatzbefragung durchgeführt und ermöglicht Erkenntnisse über die Nicht-Nutzung des investiven Strangs des Bundesförderprogramms.

¹² Da die Frauenhauskoordination wegen ihrer anderen Organisationsstruktur nicht über einen vergleichbaren Adressverteiler auf Regionalebene verfügt, wurde versucht, deren Mitgliedsorganisationen über den Regionalverteiler des Paritätischen Gesamtverbandes zu erreichen. Dies ließ sich aber nicht umsetzen, weil dort nicht in allen Landesverbänden genügend Personalressourcen für derartige Zusatzaufgaben zur Verfügung standen.



wurden über den Mail-Verteiler der Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsbeauftragter zur Teilnahme eingeladen. Bundesweit wurde die Befragung auf diese Weise an insgesamt 1.560 Frauenbüros oder Gleichstellungsstellen auf kommunaler Ebene (kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden) gerichtet. Der Fragebogen enthielt 45 offene und geschlossene Fragen zu unterschiedlichen Themenblöcken der Gesamtevaluation. Er wurde von 128 kommunalen Stellen vollständig und von weiteren 109 teilweise ausgefüllt.¹³ Ausgewählte Ergebnisse werden in den Kapiteln 3.1.6, 6.5 und 6.7.1 dargestellt. Die vollständigen Antworten auf die geschlossenen Fragen sind detailliert im Tabellenband in den Tabellen E.1 bis E.23 dokumentiert.

- Eine dritte Online-Befragung zwischen Ende April und Mitte Juni 2024 war an die **Bundesländer** gerichtet. Sie wurden über den Verteiler der Arbeitsgruppe „Gewalt gegen Frauen“ der GFMK eingeladen und mit 65 offenen und geschlossenen Fragen zu verschiedenen Aspekten der Gesamtevaluation und der wissenschaftlichen Begleitung der Einzelprojekte befragt. Alle 16 Länder beteiligten sich an der Online-Befragung. Ausgewählte Ergebnisse werden im vorliegenden Endbericht in den Kapiteln 6.5 bis 6.7 dargestellt. Zudem werden die Antworten auf die geschlossenen Fragen detailliert im Tabellenband in den Tabellen F.1 bis F.30 dokumentiert.

Im Ergebnis der in der Breitenanalyse der Gesamtevaluation durchgeführten Expert*innen-Interviews und Online-Befragungen konnten Daten und Informationen zu Unterstützungsprozessen und Programmwirkungen im Hilfesystem sowie Aussagen zu regionalen Bedarfen, zur Programmbegleitung durch die Länder und Kommunen und zur Passfähigkeit der Förderung gewonnen werden. Sie werden in den Kapiteln 3.1.6, 3.2.6, 4.1, 5.1 und 6.4 bis 6.7 berichtet.

Schritt 4 der Gesamtevaluation umfasste vertiefende Fallstudien und wurde bereits in Abschnitt 2.4.1 erläutert. Er war als gemeinsame Erhebung der wissenschaftlichen Begleitung und der Gesamtevaluation konzipiert, um aus den Regionen auch Hinweise zu strukturell relevanten Aspekten des Bundesförderprogramms zu gewinnen. Für die Tiefenanalyse auf der Programmebene waren dabei qualitative und quantitative Daten zur Programmsteuerung, zur Begleitung der Programmumsetzung durch den Bund, die Bundesländer und die Kommunen, zum Innovationsgehalt der Projekte, zu Herausforderungen bei der Verstetigung von Projektergebnissen sowie zu den Einschätzungen der regionalen Akteur*innen zu den Effekten des Bundesförderprogramms für die Unterstützungs- und Hilfelandschaft insgesamt von zentralem Interesse.

In **Schritt 5** ging es schließlich um die Querauswertung der aggregierten Ergebnisse des Monitorings, der Breiten- und der Tiefenanalysen zur Beantwortung der Hauptleitfragen 2 und 3 zur Gesamtevaluation. Dazu wurde als Programm-Soll das Gesamtwirkungsmodell herangezogen. Zu diesem wurden die Ist-Ergebnisse der Gesamtevaluation in Beziehung gesetzt. Die Ergebnisse dieses Soll-Ist-Vergleichs werden in Kapitel 6 berichtet. Die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen der Gesamtevaluation werden in Kapitel 7 dargelegt.

¹³ Nach Angaben der BAG kommunaler Frauenbüros und Gleichstellungsstellen hatten von den 1.560 angeschriebenen kommunalen Stellen 409 die Einladungsmail zumindest einmal geöffnet.



3 Reichweite und Zugänglichkeit des Programms

Der folgende Abschnitt umfasst die Ergebnisse des Monitorings hinsichtlich der Reichweite des investiven und innovativen Strangs des Bundesförderprogramms. Betrachtet wird die Reichweite hinsichtlich verschiedener Dimensionen: der räumlichen Verteilung der Projekte, der Verteilung der Fördermittel zwischen den Projekten, der Projektnehmenden und der inhaltlichen Schwerpunkte der geförderten Projekte. Zur Rahmung dieser Ergebnisse, die jeweils getrennt für beide Programmstränge berichtet werden, wird zunächst das Antrags- und Auswahlverfahren erläutert. Im Anschluss an die Ergebnisse der geförderten Projekte werden dann die Ergebnisse zu Zugangshürden und zu den nicht geförderten Projekten dargestellt. Mit einem Zwischenfazit werden die Ergebnisse jeweils abschließend analytisch eingeordnet.

3.1 Reichweite und Zugänglichkeit des INV-Strangs

3.1.1 Ablauf des Antrags- und Auswahlverfahrens

Auf Grundlage der Richtlinie war es grundsätzlich jeder (gemeinnützigen) Trägerorganisation und Kommune möglich, sich am investiven Strang des Bundesförderprogramms zu beteiligen. Die erste Voraussetzung für die Programmbeteiligung ist in diesem Fall eine ausreichende und rechtzeitige Information. Über den investiven Strang des Bundesförderprogramms wurde durch das BMFSFJ im Jahr 2020 auf verschiedenen, im Hilfesystem etablierten Wegen informiert, um eine möglichst große Reichweite zu erreichen. Neben der Presse- und Öffentlichkeitsarbeit des Ministeriums wurden die bestehenden Netzwerke der Länder und Fachverbände für die Verbreitung genutzt. 15 von 16 Ländern gaben an, selbst regelmäßig alle Einrichtungsträger im Land bzw. deren Landesarbeitsgemeinschaften über die Fördermöglichkeiten im INV-Strang informiert zu haben. Neun Länder berichteten, einzelne Träger von Schutzunterkünften bzw. Kommunen aktiv aufgefordert zu haben, INV-Anträge zu stellen, um in ihrer Region zusätzliche Schutzplätze einzurichten, und 13 berichteten, einzelnen Trägerorganisationen von Schutzunterkünften bzw. Kommunen ihre Unterstützung bei der Nutzung der investiven Förderung angeboten zu haben (vgl. Tabellenband, Tabelle F.6).

Maßgebliche Akteur*innen im Antrags- und Auswahlverfahren waren:

1. das BMFSFJ als verantwortliches Bundesministerium,
2. die Bundesservicestelle im BAFzA als administrierende Stelle,
3. die jeweils zuständigen Landesministerien und teilweise Landesbanken als fachliche Ansprechpartner*innen bzw. weitere Zuwendungsgeber*innen,
4. sowie die staatlichen Bauverwaltungen der Länder als Prüfbehörden.

Das Antrags- und Auswahlverfahren orientierte sich an den Richtlinien für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen (RZBau) und umfasste zwei Phasen:

1. die formlose Anfrage und
2. die eigentliche Antragstellung.

In der formlosen Anfrage (1.) waren die potenziellen Antragstellenden aufgefordert, die geplante Maßnahme, ihr Ziel und ihren innovativen Charakter zu beschreiben sowie eine grobe Kostenermittlung und die geplante Finanzierung aufzulisten. Die Anfragen wurden der Bundesservicestelle sowie dem zuständigen Landesministerium zugesendet.



Durch das zuständige Landesministerium wurden die Anfragen zunächst auf Übereinstimmung mit dem länderspezifischen konzeptionellen Rahmen (siehe Kap. 2.2.1) sowie auf ihren innovativen Charakter geprüft und eine befürwortende oder ablehnende Stellungnahme erstellt. Dieser Schritt wurde auf Grundlage der Verwaltungsvereinbarung (VV) in das nach RZBau vorgegebene Verfahren aufgenommen, um die Länder in den Prozess einzubinden.

In der Online-Befragung der Bundesländer wurden als Schwerpunkte des konzeptionellen Rahmens von 15 Ländern die Barrierefreiheit in Schutzeinrichtungen genannt, von je zwölf die Schaffung von mehr räumlichen Unterbringungsmöglichkeiten in unterversorgten Regionen bzw. für bislang unzureichend erreichte Zielgruppen und von neun die Barrierefreiheit in Fachberatungsstellen. Als weitere Schwerpunkte wurden die Erhöhung der Sicherheit durch bauliche Maßnahmen und die Schaffung von Übergangsangeboten genannt (vgl. Tabellenband, Tab. F.2). In den Interviews mit Vertreter*innen der Länder wurde dazu erläutert, dass die zu den konzeptionellen Zielen des jeweiligen Landes passenden Ziele des Bundesförderprogramms in den Vordergrund gestellt wurden. Zwischen den Ländern gab es deutliche Unterschiede in Bezug auf die Anzahl der Anfragen und ihre Passfähigkeit zum jeweiligen konzeptionellen Rahmen aber auch auf das Vorgehen bei der Priorisierung der Anfragen. Während in einzelnen Ländern aufgrund eines geringen Aufkommens von Anfragen die Notwendigkeit für eine Priorisierung nicht bestand, mussten in anderen Ländern Kriterien zur Priorisierung entwickelt werden. In Baden-Württemberg wurde ein Beirat, u. a. aus Vertreter*innen der Trägerorganisationen von Schutzeinrichtungen und Fachberatungsstellen, der kommunalen Spitzenverbände und der zuständigen staatlichen Bauverwaltungen gebildet, der eine Vorauswahl aus den Anfragen zusammenstellte.

Als Frist für den Eingang der Anfragen bzw. der Stellungnahmen der Länder beim Bund war ursprünglich jeweils der 30. April des Jahres vorgesehen, diese Frist wurde vom Bund aber bereits im Jahr 2020 – und dann auch wieder in den Folgejahren – aufgehoben.

Die Bundesservicestelle prüfte anschließend die formalen Kriterien und den innovativen Charakter, insbesondere inwiefern im Projektzusammenhang eine konzeptionelle Weiterentwicklung zu erwarten war. Aus der Förderanfrage, der Stellungnahme des Landes und ihrem eigenen Prüfergebnis fasste die Bundesservicestelle ein Votum zur Förderfähigkeit und Förderwürdigkeit des Vorhabens zusammen, das an das zuständige Fachreferat im BMFSFJ zur Vorabstimmung weitergeleitet wurde. In dieses Votum floss auch eine Bewertung der Verfügbarkeit entsprechender Mittel im Bundeshaushalt ein.

Bei einer positiven Bewertung des Votums der Bundesservicestelle durch das BMFSFJ forderte die Bundesservicestelle die Projekte zur Antragstellung auf.

In einem Koordinierungsgespräch wurde dann u. a. erörtert, welche Akteur*innen in die Antragstellung einzubinden waren, welche Unterlagen zusammenzustellen waren und welche Fragen – beispielsweise zur öffentlichen Vergabe von Aufträgen an Baufirmen – geklärt werden mussten. Die Landesstellen der Bundesbauverwaltung wurden grundsätzlich ab einem Volumen von einer Million Euro und unterhalb dieser Summe für „sehr komplexe Vorhaben“ (BMFSFJ) einbezogen. Dies wurde angesichts der Unerfahrenheit kleiner Trägerorganisationen und der Bundesservicestelle mit Bauvorhaben dieser Größenordnung auch nach der Erweiterung der Einschaltungsgrenze nach Nr. 6.1 VV zu § 44 BHO auf sechs Millionen Euro im März 2020 so beibehalten.

Die jeweils zuständige Bundesbauverwaltung beriet dann die Anfragenden bei der Erstellung der Bauunterlagen für den Förderantrag und legte deren Umfang fest. Nachdem die Bauunterlagen durch die Antragstellenden zusammengestellt wurden, erfolgte die baufachliche Prü-



fung. Wenn Projekte unterhalb des Grenzwertes von einer Million Euro lagen, konnte die kommunale Bauverwaltung die Prüfung der Bauunterlagen übernehmen. In Einzelfällen, bei sehr kleinen Projekten, erfolgte die Prüfung durch die Bundesservicestelle.

Nach Abschluss der baufachlichen Prüfung und eventuell notwendiger Anpassungen von Planungsunterlagen konnten die Förderanträge gestellt werden. Die Antragsunterlagen wurden von der Bundesservicestelle zuwendungsrechtlich und in Bezug auf den innovativen Charakter geprüft. Darauf aufbauend wurde ein Antragsvotum für das zuständige Fachreferat im BMFSFJ verfasst. Im BMFSFJ wurde dann auf dem üblichen Weg für Projektbewilligungen über den Antrag entschieden. Dazu wurde vom Fachreferat eine Haushaltsvorlage mit Votum gefertigt, die endgültige Entscheidung erfolgte durch die Staatssekretärin.

Die praktischen Herausforderungen im Verfahren waren groß. Sie haben entscheidend dazu beigetragen, dass die beschriebenen Prozesse mit Verzögerungen und Hemmnissen verbunden waren. Die entsprechenden Hintergründe werden in Kapitel 3.1.6 erläutert, während im Folgenden zunächst ein Überblick über die 70 bewilligten Projekte des Bundesförderprogramms gegeben wird.

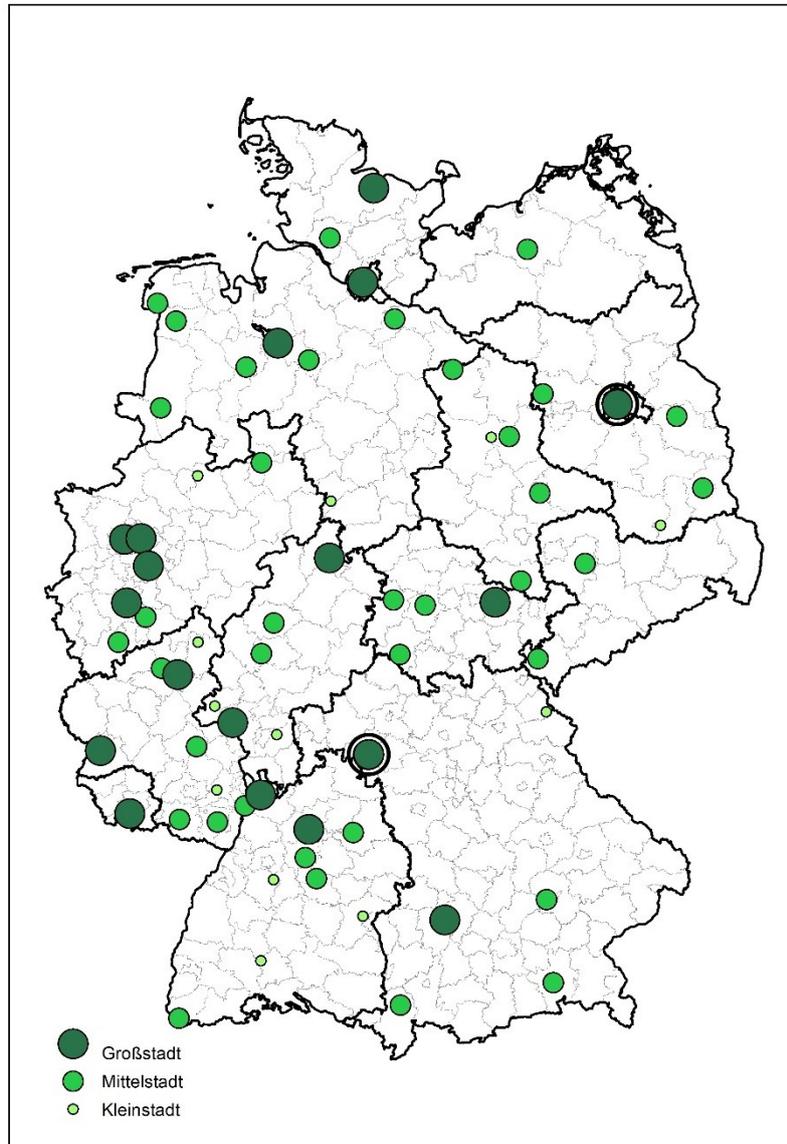
3.1.2 Räumliche Verteilung der bewilligten INV-Projekte

Der investive Strang des Bundesförderprogramms ermöglichte durch die unterschiedlichen Fördergegenstände die Antragstellung sowohl für kleinere Modernisierungen als auch für den Neubau ganzer Einrichtungen. Daher sind zwei Dimensionen der räumlichen Reichweite relevant:

1. die räumliche Verteilung und Anzahl der Projekte bzw. Einrichtungen, in denen mit dem Bundesförderprogramm Verbesserungen angestrebt werden bzw. erreicht wurden und
2. die räumliche Verteilung der Bundesmittel als Anhaltspunkt für den investiven Umfang der Verbesserungen in einer Region.

Hier wird zunächst die räumliche Verteilung der geförderten Einrichtungen (1.) dargestellt. In allen Bundesländern wurde mindestens ein Projekt bewilligt. Die Anzahl der Projekte je Bundesland bewegte sich zwischen jeweils einem Projekt in Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und dem Saarland sowie zehn Projekten in Rheinland-Pfalz. Mit wenigen Ausnahmen wurde dabei maximal ein Projekt je Kommune bewilligt. In den Flächenländern, in denen mehrere Projekte bewilligt wurden, sind diese über das Land verteilt (vgl. Abbildung 10). Insbesondere in Rheinland-Pfalz, das zu den kleineren Flächenländern gehört, wurden mit der Förderung viele Einrichtungen und eine breite räumliche Verteilung erreicht.

Abbildung 10: Räumliche Verteilung der bewilligten Projekte nach Stadt- und Gemeindetypen



Die beiden Kommunen mit zwei bewilligten Projekten sind mit einem zusätzlichen Kreis um die Markierung hervorgehoben. Quelle: Eigene Auswertung auf Grundlage der Aktuellmeldung der Bundesservicestelle vom 4. April 2024.

Neben der Verteilung auf die Länder gibt die Verteilung der Zuwendungen auf Stadt- und Gemeindetypen weitere Hinweise darauf, in welchen räumlichen Kontexten das Bundesförderprogramm genutzt werden konnte, um Verbesserungen im Hilfesystem anzustreben. Die „klassische“ Unterteilung in die Stadt- und Gemeindetypen Kleinstadt (inkl. Landgemeinden), Mittelstadt und Großstadt zugrunde gelegt, zeigt sich ein deutlicher Schwerpunkt bei den Mittelstädten: Mehr als die Hälfte der 70 Projekte wurde in Mittelstädten bewilligt. In den meisten Flächenländern verteilten sich die Projekte auf alle Stadt- und Gemeindetypen.



3.1.3 Verteilung der Fördermittel zwischen den INV-Projekten

Die vorläufige Gesamtbilanz (Datenstand 4. April 2024) zeigt, dass ein erheblicher Teil der eingeplanten Bundesmittel nicht in investive Projekte umgesetzt werden konnte. Insgesamt wurden bis zu diesem Zeitpunkt 73,9 Millionen Euro für Förderungen bewilligt.

Von den abzüglich der Kosten für die Administration und Begleitung des Programms insgesamt bereitstehenden Bundesmitteln für Förderungen in Höhe von 132,62 Millionen Euro wurden bis Ende Oktober 2024 rund 57 Prozent für die Förderung der INV-Projekte zum innovativen Aus- und Umbau des Hilfesystems bewilligt.¹⁴ Rund 54,29 Millionen Euro (41 Prozent) konnten nicht für den Ausbau des Hilfesystems eingesetzt werden.

In der Auswertung der Monitoringdaten zu Antragsdatum und Bewilligungsdatum im investiven Strang wird deutlich, dass die Bewilligung der Anträge erhebliche Zeit in Anspruch genommen hat: Ende 2020 lagen bei der Bundesservicestelle 30 Anträge und 13 von den Ländern befürwortete Förderanfragen vor. Von den eingereichten Anträgen waren Ende 2020 acht bewilligt (davon sechs im Gesamtvolumen von je unter 100.000 Euro und zwei mit Beteiligung der Bauverwaltung im Gesamtvolumen von mehr als einer Million Euro). Ende 2021 lagen bei der Bundesservicestelle weitere 27 Anträge und weitere 21 von den Ländern befürwortete Förderanfragen vor. Von den bis Ende 2021 insgesamt eingereichten 57 Anträgen und 33 befürworteten Förderanfragen waren zu diesem Zeitpunkt 30 Anträge bewilligt (darunter 19 ohne und elf mit Beteiligung der Bauverwaltung). Nach Aussage der Bundesservicestelle waren nicht alle Anträge zum Zeitpunkt ihrer Einreichung auch schon bewilligungsreif. Dann mussten teilweise noch größere Anpassungen vorgenommen werden, was die Prüfverfahren weiter verlängerte.

Zum anderen konnten die bewilligten Projekte meist nicht wie ursprünglich geplant umgesetzt werden (siehe Kap. 4.1), so dass nur ein Teil der für das jeweilige Jahr bewilligten Mittel auch abfließen konnte (vgl. Abbildung 11). In 2020 und 2021 flossen zusammen nur 6,2 der zur Verfügung stehenden insgesamt 60 Millionen Euro für die investiven Projekte ab. Im Jahr 2022 flossen Mittel für in 2021 begonnene und verzögerte Projekte ab, während zugleich wieder bauliche Verzögerungen bei neu bewilligten Projekten eintraten. Diese Posten glichen sich nahezu aus.

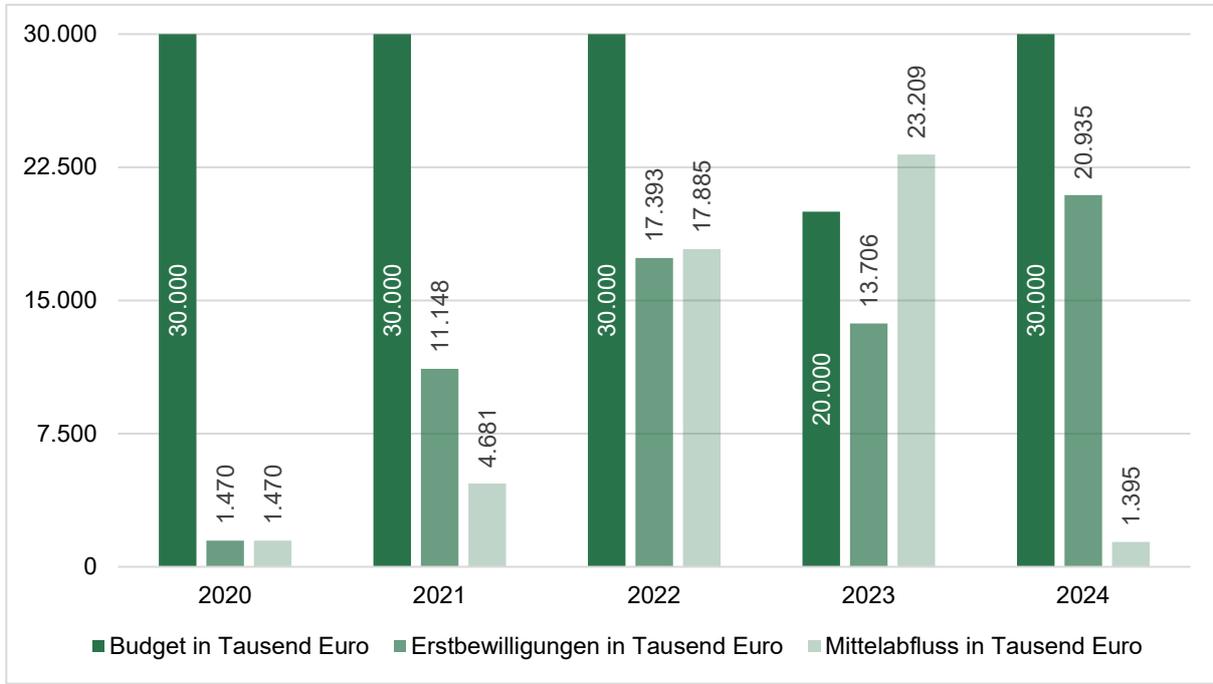
Im Jahr 2023 war der Mittelabfluss deutlich höher als die Erstbewilligungen, weil auch die bereits in den beiden Vorjahren bewilligten Projekte Mittel abriefen. Ein kleiner Teil der Ausgabereste aus den Vorjahren ermöglichte nun, dass der Finanzbedarf auch oberhalb der geplanten Haushaltsmittel von 20 Millionen Euro gedeckt werden konnte. Für das Jahr 2024 ist der Mittelabfluss noch nicht abschließend bekannt, die Nutzung von Ausgaberesten aus dem Jahr 2022 wurde angemeldet.

Die Länder waren mit den Verwaltungsvereinbarungen dazu angehalten, die befürworteten Förderanfragen nach einem fachlichen Konzept zu priorisieren. Falls das Antragsvolumen der Projekte aus einem Land den für das Land rechnerisch nach Königsteiner Schlüssel insgesamt maximal zur Verfügung stehenden Anteil der Bundesmittel (nach Abzug von Ausgaben für Programmadministration, wissenschaftliche Begleitung und Evaluation sowie FHK-Projekt Hilfesystem 2.0) übersteigen würde (vgl. Art. 2 Abs. 6 VV, siehe Kap. 2.1.1), wollte der Bund nach

¹⁴ Zum 31. Oktober 2024 waren 75.585.239,25 Euro Bundesmittel für 70 Projekte bewilligt. Abzüglich der zwei Projekte, die zurückgezogen wurden, waren 75.058.206,46 Euro Bundesmittel für die 68 geförderten Projekte bewilligt. Zu den Ausgaben für die Administration und Begleitung des Programms siehe Kap. 2.1.1. Dort sind auch die Ausgaben für den investiven Teil des Projektes Hilfesystem 2.0 aufgeführt, die ebenso aus diesem Förderstrang finanziert wurden und rund zwei Prozent der verfügbaren Fördermittel ausmachen.

der VV die Priorisierung der Projekte durch die Länder bei den Auswahlentscheidungen berücksichtigen.

Abbildung 11: Mittelabfluss in den Projekten des investiven Strangs des Bundesförderprogramms zum 4. April 2024¹⁵



Quelle: Eigene Auswertung auf Grundlage der Aktuellmeldung der Bundesserviceestelle vom 4. April 2024. Der dargestellte Mittelabfluss berücksichtigt nicht die Ausgaben für die Programmadministration sowie für die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation.

Alle interviewten Länder gaben an, dass sie sich bei der *Befürwortung* von Projekten an den für sie rechnerisch nach dem Königsteiner Schlüssel verfügbaren Fördersummen orientiert hatten.¹⁶ Laut Art. 3 Abs. 3 VV bestand die Möglichkeit der Anwendung eines anderen Verteilungsschlüssels, sofern dies erforderlich erschien und mit den Ländern abgestimmt war (BMFSFJ 2020c: 5). Eine Änderung der Verteilungsregel wurde vom Bund nicht mit den Ländern abgestimmt.

Das BMFSFJ berichtete, man habe im Frühjahr 2023 in einer Besprechung mit den Ländern klar gemacht, dass die tatsächliche *Verteilung* der zur Verfügung stehenden Mittel nicht nach dem Königsteiner Schlüssel laufe, weil bis dahin die Fördermittelsummen der eingegangenen Anträge (nicht aber der vorliegenden Anfragen) noch weit unter der Förderhöchstgrenze des Programms lagen. Lediglich im Programmjahr 2024 wurden Anträge aufgrund fehlender Bundesmittel abgelehnt. Bei diesen Ablehnungen habe der Königsteiner Schlüssel keine Rolle

¹⁵ Der Mittelabfluss für 2024 umfasst nur bis zum 4. April 2024 abgeflossene Mittel für die investiven Projekte und ist deshalb nicht vollständig.

¹⁶ Dies zeigte sich auch in der Dokumentenanalyse von Landtagsdrucksachen, z.B. Drucksache 7/10476 des Landtags Thüringen (S. 2): „Zu berücksichtigen war - vor Verteilung nach Königsteiner Schlüssel - der Abzug eines jährlichen Verwaltungskosten-Einbehaltes auf Seiten des Bundes in Höhe von 1,5 Millionen Euro. Die in den Ländern zur Verfügung stehenden Bundesmittel werden nach dem "Königsteiner Schlüssel" berechnet. Für Thüringen hatte die zuständige Bundesserviceestelle entsprechend des Anteils von 2,65 vom Hundert ein jährlich mögliches Fördervolumen in Höhe von 754.498 Euro berechnet.“



gespielt, sondern der Umstand, dass alle für das Jahr zur Verfügung stehenden Mittel bereits ausgeschöpft waren.

Aus Sicht der Evaluation zeigte sich in den Interviews mit den Ländern und dem Bund ein unterschiedliches Verständnis der Verteilungsregeln. Was die Koordinierung möglicher Projektanträge auf Seiten der Länder bis zum Frühjahr 2023 beeinflusst hatte, wird in Kapitel 6.4.3 erörtert.

Die Spanne der je Bundesland bewilligten Bundesmittel reichte von rund 91.000 Euro in Bremen bis zu über 12 Millionen Euro in Bayern (vgl. Tabelle 1).¹⁷ In Rheinland-Pfalz überschreitet das Fördervolumen den Richtwert nach Art. 3 Abs. 3 VV. Für Projekte in acht weiteren Ländern wurden Anträge über mindestens die Hälfte dieses Richtwerts bewilligt (vgl. Tabelle 1). Auffällig ist, dass für Projekte im bevölkerungsreichsten Bundesland Nordrhein-Westfalen nur ein vergleichsweise geringer Teil der laut Richtwert verfügbaren Mittel bewilligt wurde. Darüber hinaus wurden auch für die drei Stadtstaaten sowie für Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen die verfügbaren Mittel zu weniger als 40 Prozent des Richtwertes durch Bewilligungen ausgeschöpft. Aus allen Bundesländern außer Hamburg und dem Saarland¹⁸ wurden mehr Förderanfragen gestellt als letztlich Projekte bewilligt wurden (siehe Kap. 3.1.6).

¹⁷ Die Tabelle wurde nachträglich aktualisiert und bildet (anders als die weiteren Tabellen in diesem Kapitel) den Stand vom 31.10.2024 ab. Durch zwei Trägerorganisationen wurde zwischen dem 04.04. und 31.10.2024 die Förderung zurückgegeben. Diese Projekte sind damit aus dem Bundesförderprogramm ausgeschieden. Mit Stand 31. Oktober 2024 waren für die dann 68 abgeschlossenen und laufenden Projekte Bundesmittel in Höhe von insgesamt 75.058.206,46 Euro bewilligt.

¹⁸ Aus Hamburg kam eine Förderanfrage. Aus dem Saarland kamen zwei, von denen eine durch das Land nicht befürwortet wurde.



Tabelle 1: Verfügbare Fördersumme gemäß VV, Anzahl und Fördersumme der bewilligten Projekte, Mittelwert der bewilligten Bundesmittel je Projekt, 2020-2024, Stand 31.10.2024

Land	Maximal mögliches Fördervolumen gemäß VV [in Tausend €]	Anzahl bewilligte Projekte	Bewilligtes Fördervolumen [in Tausend €]	Anteil am möglichen Fördervolumen gemäß VV (gesamt)	bewilligte Bundesmittel je Projekt (Mittelwert) [in Tausend €]
Brandenburg	3.935	4	2.792	71%	698
Berlin	6.741	2	2.488	37%	1.244
Baden-Württemberg	16.937	9	11.535	68%	1.282
Bayern	20.210	7	12.640	63%	1.806
Bremen	1.239	1	91	7%	91
Hessen	9.659	5	8.456	88%	1.691
Hamburg	3.381	1	645	19%	645
Mecklenburg-Vorpommern	2.572	1	647	25%	647
Niedersachsen	12.203	7	10.371	85%	1.482
Nordrhein-Westfalen	27.374	8	7.609	28%	951
Rheinland-Pfalz	6.258	10	8.154	130%	815
Schleswig-Holstein	4.423	3	4.392	99%	1.464
Saarland	1.556	1	884	57%	884
Sachsen	6.471	2	1.530	24%	765
Sachsen-Anhalt	3.502	5	2.749	79%	550
Thüringen	3.419	4	602	18%	150
Insgesamt	129.881	70	75.585		1.080

Quelle: Eigene Auswertung auf Grundlage der Aktuellmeldung der Bundesservicestelle vom 31. Oktober 2024.

Bezüglich der Verteilung der Bundesmittel auf die Projekte nach Stadt- und Gemeindetypen fällt auf, dass die Förderhöhe bei den Projekten in Großstädten sowie Kleinstädten/Landgemeinden gegenüber den Projekten in Mittelstädten im Mittel mehr als doppelt so hoch ist (vgl. Tabelle 2). Die Projekte waren dort entsprechend deutlich umfangreicher.

Tabelle 2: Anzahl der Projekte und Höhe der bewilligten Bundesmittel nach Stadt- und Gemeindetypen

Stadt- und Gemeindetyp	Anzahl Projekte	Förderhöhe (Summe) [in Tausend €]	Förderhöhe (Mittelwert) [in Tausend €]
Großstadt (über 100.000 EW)	20	29.836	1.492
Mittelstadt (20.000- unter 100.000 EW)	37	24.871	672
Kleinstadt/Landgemeinde (unter 20.000 EW)	13	19.209	1.478
Insgesamt	70	73.916	1.056

Quelle: Eigene Auswertung auf Grundlage der Aktuellmeldung der Bundesservicestelle vom 4. April 2024.

3.1.4 Projektnehmende und Projektgenese

Im investiven Strang des Bundesförderprogramms konnten Anträge für Maßnahmen in Schutzeinrichtungen, Fachberatungsstellen oder ähnlichen Einrichtungen bewilligt werden. Die meisten Projekte wurden in Frauenhäusern umgesetzt. Mit über 90 Prozent entfiel auch der größte Anteil der Förderung auf diese Einrichtungsart. Maßnahmen in Fachberatungsstellen wurden in fünf Projekten gefördert. Weitere sieben Projekte bezogen sich auf Schutzwohnungen, Second-Stage-Angebote und sonstige Wohnformen. Die Höhe der Förderung war im Mittel bei den Anträgen für Maßnahmen in Frauenhäusern doppelt so hoch wie bei den anderen Einrichtungsarten (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Anzahl der Projekte und Höhe der bewilligten Bundesmittel nach Einrichtungsart

Einrichtungsart	Anzahl Projekte	Förderhöhe (Summe) [in Tausend €]	Förderhöhe (Mittelwert) [in Tausend €]
Frauenhaus	58	67.749	1.168
Beratungsstelle	5	2.918	584
Sonstige (Schutzwohnung, Second-Stage)	7	3.249	464
Insgesamt	70	73.916	1.056

Quelle: Eigene Auswertung auf Grundlage der Aktuellmeldung der Bundesservicestelle vom 4. April 2024.

In Abhängigkeit von den Trägerstrukturen und Eigentumsverhältnissen wurden die Projekte des investiven Strangs des Bundesförderprogramms durch Kommunen oder unmittelbar durch



die Trägerorganisationen der Einrichtungen beantragt.¹⁹ Gerade das Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder zeichnet sich dadurch aus, dass neben den regionalen und lokalen Gliederungen der Wohlfahrtsverbände AWO, Caritas (Sozialdienst katholischer Frauen e.V.), Diakonie und DRK auch viele kleinere Vereine als Trägerorganisationen der Einrichtungen aktiv sind. Diese machten auch die Hälfte der Antragstellenden in diesem Programmstrang aus. Gleichzeitig war die Höhe der Zuwendungen für die Projekte dieser Vereine gegenüber den Projekten der Kommunen und Wohlfahrtsverbände aber im Mittel weniger als halb so groß (vgl. Tabelle 4). In Einzelfällen traten auch Stiftungen oder gemeinnützige Gesellschaften als Antragstellende auf.

Tabelle 4: Anzahl der Projekte und Höhe der bewilligten Bundesmittel nach Antragstellenden

Antragsteller*in	Anzahl Projekte	Förderhöhe (Summe) [in Tausend €]	Förderhöhe (Mittelwert) [in Tausend €]
Kommune	17	24.496	1.441
Lokale Gliederung eines Wohlfahrtsverbands	15	23.090	1.539
Verein	35	22.716	649
Sonstige (Stiftung, gGmbH)	3	3.619	1.206
Insgesamt	70	73.916	1.056

Quelle: Eigene Auswertung auf Grundlage der Aktuellmeldung der Bundesservicestelle vom 4. April 2024.

Überwiegend setzten die Antragstellenden mit ihren Projekten am Bestehenden an und auch die Ideen zur Weiterentwicklung waren in vielen Fällen schon vor der Förderung vorhanden. 75 Prozent der Befragten stimmten der Aussage „Das Bundesprogramm ermöglichte uns, Unterstützung für ein bereits länger von uns geplantes Vorhaben zu beantragen“ voll oder teilweise zu. An den Ergebnissen der Befragung der INV-Projekte wird aber auch deutlich, dass den Trägerorganisationen vor dem Bundesförderprogramm die Mittel zur Realisierung ihres geplanten Vorhabens fehlten. Die entsprechende Zustimmung zur Aussage „Das Bundesprogramm hat uns inspiriert, ein Projekt anzugehen, das wir sonst nicht hätten realisieren können“ lag sogar bei 83 Prozent (vgl. Tabellenband, Tabelle A.2.15). Es ist mit dem Bundesförderprogramm also gelungen, die Einrichtungen beim Erreichen der von ihnen selbst angestrebten Ziele zu unterstützen.

Die Bearbeitung der mit dem Antrag und der Projektumsetzung verbundenen Aufgaben erfolgte auf Seiten der Trägerorganisationen in Umsetzungsstrukturen und durch Personal mit einem sehr unterschiedlichen Erfahrungshintergrund. Da das Hilfesystem insgesamt lokal unterschiedlich organisiert ist, lassen sich auch in Hinblick auf die Umsetzungsstrukturen die Ergebnisse der Fallstudien kaum verallgemeinern. Kommunen, lokale Gliederungen der Wohlfahrtsverbände und Vereine brachten jeweils unterschiedliche Voraussetzungen für die Beantragung und Umsetzung von Bauprojekten ein:

1. Bei den antragstellenden **Kommunen** war eine Expertise in der Bearbeitung von Fördermittelanträgen für investive Projekte grundsätzlich vorhanden. Die kommunalen Bauämter waren mit ihrer Expertise in die Antragstellung eingebunden. Und sie

¹⁹ In wenigen Fällen ist die Kommune auch selbst Trägerorganisation der Einrichtung.

waren für den Bau verantwortlich. Nicht immer traf das allerdings auf das Personal der jeweils antragstellenden kommunalen Organisationseinheit zu, sodass teilweise dennoch neues Wissen darüber aufgebaut werden musste, was bei Förderanträgen für Investitionen zu beachten ist. Zudem handelte es sich bei dem Verfahren nach RZBau um ein Verfahren, welches auch in den Kommunen nicht alltäglich in Anspruch genommen wird. Sofern die Schutzunterkunft oder Beratungsstelle in einer kommunalen Immobilie nicht durch die Kommune selbst, sondern durch einen Verein betrieben wird, war zudem eine enge Abstimmung der Kommune mit diesen Trägerorganisationen notwendig. In den Fallstudien wurde deutlich, dass eine bereits zuvor vertrauensvolle Zusammenarbeit und ein Verständnis der kommunalen Mitarbeitenden für die Arbeit in den Einrichtungen wichtige Voraussetzungen für die gelingende Antragstellung waren.

2. Die **lokalen Gliederungen der Wohlfahrtsverbände** verfügten häufig über hauptamtliche Geschäftsführungen und Verwaltungsstrukturen, die sich außerhalb der jeweils geförderten Einrichtungen befanden. Sie waren in der Regel vor Ort gut vernetzt, auch mit der Kommunalverwaltung, und hatten mitunter bereits in der Vergangenheit Bauprojekte umgesetzt, wenn auch meist nicht im Rahmen einer Förderung des Bundes. Während die formale Abwicklung der investiven Maßnahmen und die Begleitung der Umsetzungsphase durch Geschäftsführung und Verwaltungsmitarbeitende erfolgte, wurde die konzeptionelle Planung in der Antragsphase in einigen Fällen durch die Fachkräfte in den Einrichtungen bzw. den Fachabteilungen der Wohlfahrtsverbände umgesetzt. Auch unter den lokalen Gliederungen der Wohlfahrtsverbände gab es allerdings kleinere Vereine, die lediglich eine ehrenamtliche Geschäftsführung haben.
3. Die antragstellenden **eigenständigen Vereine** waren sehr unterschiedlich aufgestellt. Grundsätzlich gab es Vereine, die lokal mehrere Einrichtungen oder Angebote tragen und teilweise auch über eine Geschäftsführung bzw. Verwaltungspersonal verfügen. Waren Verantwortlichkeiten entsprechend differenziert zwischen den Mitarbeitenden des Vereins verteilt, dann konnte auch die Antragstellung beim Bund und die Abwicklung des Projekts von dem Personal mit entsprechenden Erfahrungen und Kompetenzen übernommen werden. In anderen Fällen trug unmittelbar die Einrichtungsleitung selbst oder auch ein ehrenamtlicher Vorstand des Vereins die Projektverantwortung. In diesen Fällen konnte oft nicht auf Personal mit Bau Erfahrung zurückgegriffen werden. Neben diesen Unterschieden in der internen Organisationsstruktur, bestanden zudem starke Unterschiede in Bezug auf die externen Unterstützungsstrukturen. So gab es auch unter den Vereinen solche mit gut vernetzten Geschäftsführungen und einem breiten Kreis an Unterstützer*innen, während dies bei anderen Vereinen bzw. in anderen Regionen weniger stark ausgeprägt war. Auch der Kontakt zur Kommune war von unterschiedlicher Qualität und Intensität geprägt. Teilweise war die Kommune (z. B. in Funktion der Gleichstellungsbeauftragten) Vereinsmitglied oder unterstützte den Verein aktiv mit Expertise des kommunalen Bauamtes, teilweise mussten die Vereine mühsam um Unterstützung der Kommune ringen.

Der erste Kontakt der Antragstellenden mit dem Bundesförderprogramm erfolgte in den mit Fallstudien vertieft untersuchten Projekten auf verschiedenen Wegen. Vor allem Länder und Fachverbände spielten eine wichtige Rolle bei der Information. In einigen Fällen wurde berichtet, dass die Kommune als Eigentümerin einer Immobilie zuerst auf das Programm aufmerksam wurde, in anderen Fällen haben sich informierte Trägerorganisationen an die Kommune



gewandt. Eine direkte Steuerung und Kontaktaufnahme mit einzelnen Trägerorganisationen durch das Land erfolgten laut Fallstudien nur in wenigen Fällen in einzelnen Ländern. In der Länderbefragung gaben fast alle Länder an, dass sie regelmäßig alle Einrichtungsträger im Land bzw. deren Landesarbeitsgemeinschaften etc. über die Fördermöglichkeiten informiert haben und dafür warben, die Förderung zu nutzen. Neun Länder stimmten der Aussage voll und ganz zu, dass sie einzelnen Trägerorganisationen von Schutzunterkünften bzw. Kommunen Unterstützung bei der Nutzung der investiven Förderung anboten (siehe Tabellenband, Tabelle F.6).

Aus der Analyse der Fallstudien lassen sich drei idealtypische Projektgenesen bilden, die den Prozess der konkreten Projektentwicklung nachvollziehbar machen.

Die erste typische Projektgenese lässt sich überschreiben mit **„Schrittweise Bestandsentwicklung“**. Hierbei handelt es sich um Antragstellende, die für ihre Einrichtung in der bereits vor der Förderung genutzten Immobilie eine längerfristige Perspektive sahen und deshalb schrittweise in die weitere Entwicklung der Immobilie investierten. Entweder hatten sie die Immobilie bereits vor einiger Zeit erworben oder sie arbeiteten mit den Eigentümer*innen, häufig der Kommune, gut zusammen. In diesen Fällen waren die Antragstellenden zumeist grundlegend mit den baulichen Möglichkeiten vertraut und konnten entsprechend ein Maßnahmenbündel zusammenstellen, das auf ihre jeweiligen innovativen konzeptionellen Ideen und ggf. zusätzlich leistbaren Kapazitäten abgestimmt war. Ein gewisser Handlungsdruck aufgrund des baulichen Zustands war in diesen Einrichtungen zwar in Hinblick auf barrierefreie Nutzbarkeit und auch Sicherheitsaspekte vorhanden, grundsätzlich war das Gebäude aber in einem soliden Zustand und ermöglichte mitunter auch noch eine (geringfügige) Erhöhung räumlicher Kapazitäten. Der genaue Umfang der Baumaßnahmen hing neben den bestehenden Bedarfen und vorhandenen Ressourcen auch davon ab, wie die Einrichtungen durch externe Fachleute beraten wurden. Da in diesen Einrichtungen die Bauarbeiten häufig im laufenden Betrieb stattfanden, bestand ein besonderes Interesse, behutsam und schrittweise vorzugehen.

Unter den 20 Fallstudien sind in knapp der Hälfte Merkmale für Projektgenesen des Typs „Schrittweise Bestandsentwicklung“ zu erkennen. So wurde ein Frauenhaus in Baden-Württemberg, das bereits seit mehr als zehn Jahren durch den Landkreis als Eigentümer betrieben wird, mit einzelnen Maßnahmen modernisiert und für eine verbesserte Nutzbarkeit ausgebaut. Mit den Mitteln aus dem Bundesförderprogramm konnte ein teilweise barrierefreier Umbau realisiert werden. In zwei anderen Fallstudien-Projekten sind die Trägerorganisationen der Einrichtungen selbst Eigentümer*innen der Immobilie und konnten mit der investiven Förderung die bestehenden Nutzungsmöglichkeiten im Sinne der Förderrichtlinie erweitern.

Eine weitere Projektgenese kann mit **„Grundlegende Neuaufstellung“** umschrieben werden. In den betreffenden Einrichtungen war der Handlungsdruck sehr groß, weil in den Räumlichkeiten der Einrichtungen seit ihrer Eröffnung, häufig in den 1980er und 1990er Jahren (vgl. Tabellenband, Tabelle A.2.3), entweder aufgrund fehlender Ressourcen nur in sehr geringem Umfang Instandhaltung betrieben wurde oder die Immobilie für die Nutzung von Anfang an nicht wirklich angemessen war. In diesen Fällen trafen dann meist der Handlungsdruck und der Wunsch, das Angebot der Hilfseinrichtung konzeptionell weiterzuentwickeln und/oder die Kapazitäten auszubauen, zusammen. Bei mangelnden Möglichkeiten für einen grundlegenden Um- oder Ausbau der bisher genutzten Immobilie musste die Entscheidung für den Erwerb einer besser geeigneten Immobilie oder einen Neubau getroffen werden, der entweder am bisherigen oder an einem neuen Standort zu errichten wäre. Projekte mit dieser Genese waren meist auf gut vernetzte und durchsetzungsstarke Akteur*innen angewiesen, die die notwen-



dige Unterstützung für ein solches großes Projekt mobilisieren konnten. Zusätzliche Ressourcen für den Betrieb zusätzlicher Schutzplätze standen von Seiten des Landes oder der Kommune in diesen Fällen nicht immer bzw. teilweise nur in geringem Umfang in Aussicht.

Ein gutes Beispiel für diesen Typ der Projektgenese unter den Fallstudien-Projekten ist der Neubau eines Frauenhauses durch die lokale Gliederung eines Wohlfahrtsverbands in Süddeutschland. Dieser hatte die Trägerschaft für die Einrichtung erst wenige Jahre zuvor übernommen und sah sich mit einer nicht mehr zeitgemäßen und stark sanierungsbedürftigen Immobilie konfrontiert. Deshalb wurde der Weg eines vollständigen Neubaus gewählt. Insgesamt fünf der in den Fallstudien untersuchten Projekte weisen die wesentlichen Eigenschaften dieses Typs der Projektgenese auf.

Eine dritte typische Projektgenese, „**Innovation und Expansion**“, begann weniger von baulichen Notwendigkeiten getrieben als durch den – von unterschiedlichen Ebenen²⁰ – artikulierten Bedarf nach neuen, innovativen Angeboten bzw. neuen Kapazitäten. Das Ziel war entweder, mit einer neuen Einrichtung regionale Lücken im Hilfesystem zu schließen (d. h. am bisherigen Standort das Angebot zu erweitern), oder das Ziel war, die bestehenden Hilfseinrichtungen durch passgenaue Angebote zu ergänzen. Insbesondere die Beratungsstellen, die aufgrund des Charakters ihrer Hilfsangebote selten selbst Eigentümerin der Immobilien sind, sind tendenziell flexibler und können, entsprechende Optionen vorausgesetzt, auch relativ unproblematisch umziehen. Die Initiative für einen Ausbau des Angebots kam im Fall der Beratungsstellen eher von den Trägerorganisationen der Einrichtungen. Ein zusätzlicher Raumbedarf wurde hier vor allem durch eingeworbene Zuwendungen und Drittmittel für erweiterte Beratungsangebote induziert.

Mit neuen, zusätzlichen Aufgaben sind immer auch zusätzliche personelle Bedarfe verbunden, die entsprechend bereits vor dem Baubeginn abgesichert sein müssen. Eine grundlegende Unterstützung der Trägerorganisationen, u. a. hinsichtlich der Finanzierung zusätzlichen Personals, war dementsprechend eine Voraussetzung dieser Projekte. Unter den 20 Fallstudien ist eine Beratungsstelle in Süddeutschland ein Beispiel dafür, wie durch einen Aufwuchs an Personalstellen und die Erweiterung des Angebots die Notwendigkeit für neue Räumlichkeiten entstand. Ein Projekt in einem Frauenhaus in Rheinland-Pfalz war hingegen eng mit dem Ziel des Landesministeriums verbunden, ein zusätzliches Frauenhaus aufzubauen. Auch den wesentlichen Eigenschaften dieses Typs lassen sich aus den 20 Fallstudien etwa fünf Projekte zuordnen.

Bei der Differenzierung in Genese-Typen handelt es sich um Idealtypen. In der Realität der Antragstellung vermischten sich teilweise auch die Triebkräfte und Erfolgsfaktoren. Hinzu kommt, dass einige (wenige) Projekte die investive Bundesförderung zur Kofinanzierung oder in Ergänzung eines vorangegangenen, meist umfangreicheren investiven Projekts nutzten, das im Wesentlichen aus Landesmitteln, kommunalen oder privaten Mitteln finanziert wurde.

3.1.5 Inhaltliche Schwerpunkte der geförderten INV-Projekte

Die in der Richtlinie (BMFSFJ 2020b) vorgesehenen Fördergegenstände II. 2a bis II. 4 wurden den Projekten im Zuge der Antragstellung zugeordnet. Je nach Hintergrund und Art der geplanten Maßnahmen konnten auf ein Projekt auch mehrere Fördergegenstände zutreffen,

²⁰ Im Bereich der Frauenhäuser, der Schutzwohnungen und der Second-Stage-Wohnungen waren auch Kommunen und Länder involviert.



etwa wenn sowohl ein Bestandsgebäude erworben als auch saniert wurde. Folgende fünf häufige Kombinationen können inhaltlich differenziert und in Fallgruppen zusammengefasst werden:

- 1. Neubau:** Bei der Errichtung notwendiger neuer räumlicher Kapazitäten (II. 2a) sowie dem Abriss alter Gebäude und ihrer bedarfsgerechten Ersetzung durch Neubauten (II. 3b), handelt es sich um umfangreiche Maßnahmen. In einigen Fällen sind Neubauten für Neugründungen entstanden, in anderen Fällen wurden vorhandene Kapazitäten in gleicher Anzahl ersetzt oder mit zusätzlichen Kapazitäten erweitert. Teilweise ist der Neubau mit einem Erwerb kombiniert (II. 4). Diese Kombination von Fördergegenständen nutzten vor allem die Projekte mit den Projektgenese-Typen „Grundlegende Neuaufstellung“ und „Innovation und Expansion“.
- 2. Aus-/Umbau:** Die Schaffung notwendiger zusätzlicher räumlicher Kapazitäten (II. 2b) wird teilweise als alleiniger Fördergegenstand beantragt, häufig jedoch in Zusammenhang mit der Reduzierung baulich bedingter Barrieren (II. 2c), der Erhöhung der Sicherheit (II. 2d) sowie der modernisierenden Umgestaltung durch Renovierung (II. 3a). Alle entsprechenden Kombinationen werden in dieser Fallgruppe zusammengefasst. Teilweise ist der Aus-/Umbau mit einem Erwerb kombiniert (II. 4). Diese Kombinationen wurden von Projekten aller Projektgenese-Typen genutzt.
- 3. Modernisierung/Sanierung:** Viele Projekte haben durch ihre Baumaßnahmen keine neuen oder zusätzlichen räumlichen Kapazitäten geschaffen, sondern die Qualität bestehender Kapazitäten verbessert. In dieser Fallgruppe werden die Projekte zusammengefasst, die verschiedene Kombinationen aus Reduzierung baulich bedingter Barrieren (II. 2c), der Erhöhung der Sicherheit (II. 2d) sowie der modernisierenden Umgestaltung durch Renovierung (II. 3a) beantragt haben. Das sind insbesondere die Projekte, die „Schrittweise Bestandsentwicklung“ anstrebten.
- 4. Erwerb:** Einige Projekte haben die Förderung ausschließlich für den Erwerb einer Immobilie (II. 4) genutzt. Das trifft vor allem auf Projekte des Projektgenese-Typs „Innovation und Expansion“ zu.
- 5. Spezifische Kombinationen:** Weitere Projekte kombinieren auf spezifische Art und Weise die Fördergegenstände, beispielsweise wird ein Neubau als Anbau errichtet und zusätzlich ein Bestandsgebäude umgebaut oder saniert.

Die geförderten Projekte in Frauenhäusern waren in allen Fallgruppen vertreten, die Projekte in Schutz-/Second-Stage-Wohnungsangeboten in allen Fallgruppen mit Ausnahme der Fallgruppe Modernisierung/Sanierung und die Projekte in Beratungsstellen in allen Fallgruppen, außer in der Fallgruppe Neubau (vgl. Tabelle 5).

Die Projekte der Fallgruppe 1 (Neubau) haben im Mittel bei weitem die höchsten Zuwendungssummen erhalten. Auf die 13 Projekte – ausschließlich für Schutzunterkünfte – entfallen 40 Prozent der bewilligten Zuwendungen. Auch der Aus-/Umbau (Fallgruppe 2) war im Mittel mit deutlich höheren Zuwendungen verbunden als die Modernisierung und Sanierung (Fallgruppe 3). Vor allem die vielen Projekte der beiden Fallgruppen 1 und 2 erklären den höheren Anteil der Bundesmittel für die Projekte in westdeutschen Flächenländern.

Starke Zusammenhänge zwischen der Art der Maßnahme und dem Typ der Antragstellenden lassen sich dagegen nicht erkennen. Sowohl die Kommunen als auch die lokalen Gliederungen der Wohlfahrtsverbände und die Vereine waren in Neu- und Umbaumaßnahmen aktiv.

Tabelle 5: Anzahl der Projekte in Frauenhäusern, Schutzwohnungs-/Second-Stage-Wohnungsangeboten, Beratungsstellen und im gesamten investiven Strang nach Fallgruppen, Höhe der insgesamt bewilligten Bundesmittel nach Fallgruppen

Fallgruppe	Anzahl Frauenhäuser	Anzahl Schutzwohnungen / Second-Stage	Anzahl Beratungsstellen	Anzahl Projekte insgesamt	Förderhöhe (Summe) [in Tausend €]	Förderhöhe (Mittelwert) [in Tausend €]
Neubau	12	1	-	13	29.405	2.262
Ausbau/ Umbau	14	4	1	19	23.894	1.258
Modernisierung und Sanierung	22	-	2	24	7.720	322
Erwerb	2	1	1	4	4.750	1.188
spezifische Kombinationen	8	1	1	10	8.148	815
Insgesamt	58	7	5	70	73.916	1.056

Quelle: Eigene Auswertung auf Grundlage der Aktuellmeldung der Bundesserviceestelle vom 4. April 2024.

3.1.6 Zugangshürden und nicht erfolgreiche Förderanträge

Das in Kapitel 3.1.1 beschriebene Antrags- und Auswahlverfahren war für die Einrichtungen des Hilfesystems mit mehreren Herausforderungen und Hemmnissen verbunden. Diese hatten einen entscheidenden Einfluss auf die Reichweite des Programms und den Mittelabfluss. Dieser Einfluss auf Programmebene ist ausführlich in Kapitel 6.4 dargestellt.

Die Sicht der geförderten Projektnehmenden

Aus der Analyse der 20 Fallstudien ergab sich für die Trägerorganisationen, deren Projekte bewilligt wurden, trotz der Unterschiedlichkeit der Projekte und ihrer Ressourcen (siehe Kap. 3.1.3) ein klares Bild der entscheidenden Herausforderungen und Hemmnisse. Dazu gehörten

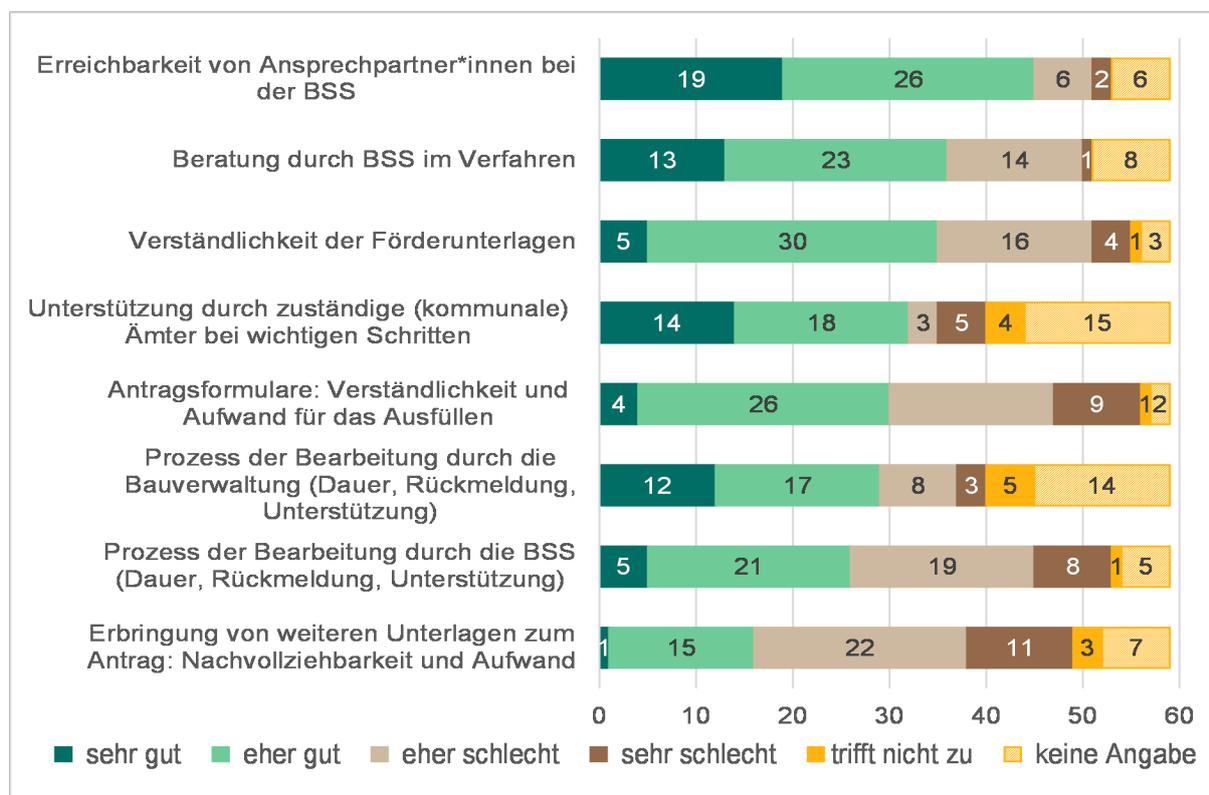
- eine in der Anfangszeit uneindeutige oder unvollständige **Kommunikation** der Anforderungen an bewilligungsfähige Anträge durch die Bundesserviceestelle im BAFZA bzw. die prüfenden Bauverwaltungen,
- eine teilweise **Überforderung der Antragstellenden** mit dem Umfang der notwendigen Klärungen rechtlicher und baufachlicher Art sowie mit den beizubringenden Unterlagen und schließlich
- die lange **Dauer der Prüfung der Anträge** mit dem dadurch verursachten Druck auf die antragstellenden Organisationen (vgl. Abbildung 12) durch Baufirmen, Eigentümer*innen, Drittmittelgeber*innen und andere Akteur*innen.
- In einigen Fällen entstanden in der Folge auch ökonomische Herausforderungen, weil im Zuge der Antragstellung auf eigenes Risiko in **Vorleistung** gegangen wurde und die

Trägerorganisationen sehr lange auf die Übernahme der Kosten warten mussten, die erst nach (und nur im Falle) der positiven Bescheidung erfolgen konnte.

Die Auswertung der Online-Befragung INV 1 der Projektnehmenden mit Bewilligungen belegt die Eindrücke aus den Fallstudien. Immerhin 61 Prozent der 59 Befragten gaben in der ersten Online-Befragung an, dass die Anforderungen im Antragsverfahren aus ihrer Sicht teilweise oder eher nicht klar formuliert und verständlich waren (vgl. Tabellenband, Tabelle A.2.16). Die Anzahl der Antragstellenden, die „überraschende Hürden im Antragsverfahren“ vermerkten, war mit 71 Prozent (vgl. Tabellenband, Tabelle A.2.17) noch höher. Als Hürden wurden in den Textantworten insbesondere „unklare Aussagen bzw. Erläuterungen durch die Bundesservice-stelle“ genannt und (damit verbunden) „überraschende Anforderungen“ bezüglich der notwendigen Unterlagen, die im Antragsprozess einzureichen waren. Konkret genannt wurde in mehreren Fällen der Nachweis einer dinglichen Sicherung, der allerdings in der Förderrichtlinie benannt ist. Außerdem wurde auch der lange Zeitraum bis zur Bewilligung mit den entsprechenden Folgen (z. B. Notwendigkeit, erneut Angebote von Baufirmen einzuholen) häufig als Hürde genannt.

Die Bewertung des Antragsprozesses durch die Projektnehmenden in der Online-Befragung INV 1 macht gleichwohl deutlich, dass nicht alle Projekte gleichermaßen von Herausforderungen und Hemmnissen betroffen waren und dass die Bewertungen unterschiedlich ausfielen.

Abbildung 12: Bewertung des Antragstellungsprozesses durch die Projektnehmenden INV



Quelle: ZEP/ifs. Online-Befragung INV 1, F6.6: Wie bewerten Sie den gesamten Prozess der Antragsstellung von Ihrer ersten Förderanfrage bis zum Bewilligungsbescheid bzw. der Bewilligung von Änderungsanträgen? N: 59

Wie in Abbildung 12 zu sehen ist, wurden die Erreichbarkeit von Ansprechpersonen, die Beratung durch die Bundesservice-stelle sowie die Verständlichkeit der Förderunterlagen von der



Mehrheit positiv bewertet. Überwiegend negativ fielen dagegen die Bewertungen der Nachvollziehbarkeit und des Aufwands zur Erbringung von weiteren Unterlagen sowie des Prozesses der Bearbeitung durch die Bundesservicestelle mit Blick auf Dauer, Rückmeldung und Unterstützung aus. An der Prüfung von mindestens 27 größeren Bauvorhaben war die Bundesbauverwaltung beteiligt, an 41 kleineren Projekten nicht. Von 40 Befragten, die die Frage zur Zusammenarbeit mit der Bauverwaltung beantwortet haben, bewerteten drei Viertel der Befragten die Zusammenarbeit als mindestens eher gut.

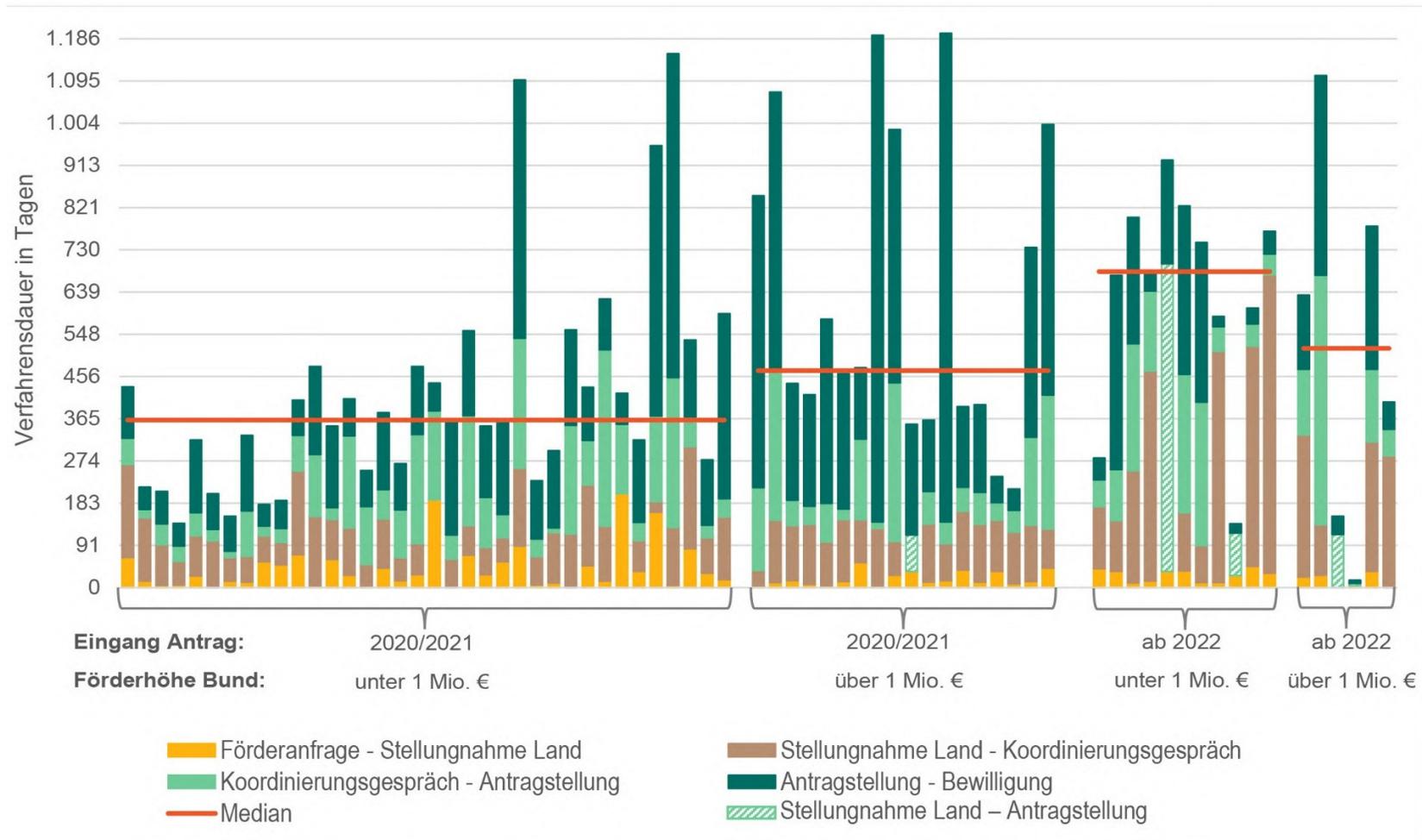
Analyse der Verfahrensdauer für erfolgreiche Projekte anhand der Monitoringdaten

Eine Analyse der Dauer der einzelnen Verfahrensschritte nach der RZBau auf Basis der Monitoringdaten ergab, dass der Median der Bearbeitungsdauer der bewilligten Projekte von der Förderanfrage bis zur Erteilung des Zuwendungsbescheids bei 433 Kalendertagen lag. 17 der 70 geförderten Projekte mussten mehr als zwei Jahre auf eine Förderentscheidung warten.

Eine Auswertung des Zusammenhangs zwischen Dauer der verschiedenen Verfahrensschritte und Höhe der Fördermittel ergab keine eindeutige Korrelation. Es liegt ein breites Spektrum an Konstellationen der Dauer der Verfahrensschritte und der Höhe der bewilligten Fördermittel vor. Hier sind demnach spezifische Projektkonstellationen verantwortlich. Beispielsweise ging der Erwerb von Immobilien vergleichsweise schnell, beinhaltete jedoch hohe Kosten. Besonders lange Antragsphasen waren bei den komplexeren Neubau-Projekten festzustellen.

Die Monitoringdaten ermöglichen eine Analyse der einzelnen Verfahrensschritte nach der RZBau. Von 97 Projekten, die in den Jahren 2020 oder 2021 ihre Förderanfrage gestellt hatten, wurden letztlich 53 (55 Prozent) bewilligt. Unter den 81 Projekten, die ab 2022 ihre Förderanfrage stellten, waren nur noch 17 (21 Prozent) erfolgreich. Daran zeigt sich ein Vorteil derer, die früh in das Verfahren einstiegen. In Abbildung 13 wird zudem sichtbar, dass erwartbar die Projekte mit einem Volumen über einer Million Euro, die 2020 bis 2021 in das Verfahren einstiegen, im Median 107 Tage länger für eine Bewilligung brauchten als die Projekte, deren Prüfung ohne Beteiligung der Bundesbauverwaltung stattfinden konnte. Für Förderanfragen, die ab Anfang 2022 gestellt wurden, kehrt sich diese Differenz allerdings um.

Abbildung 13: Verfahrensdauern für die Bearbeitung von Förderanfragen für INV-Projekte: Schritte von bis



Quelle: Aktualmeldungen der Bundesservicestelle. Eigene Auswertungen.



Nun dauerte es im Median 166 Tage länger, Projekte unter einer Million Euro bewilligt zu bekommen als für Projekte oberhalb dieser Grenze. Dies liegt u. a. daran, dass unter den Projekten über einer Million Euro Fördersumme auch Projekte zum Ankauf einer fertigen Immobilie waren, was die Prüfdauer deutlich verkürzt hat. Auffällig ist, dass in der Anfangszeit teilweise die Stellungnahmen aus den Ländern länger dauerten, insbesondere bei kleineren Projekten. Dieser Prozess hatte sich ab 2022 sichtbar eingespielt. Hier hat der Wegfall der Antragsfristen im Verfahren zur Verfahrenserleichterung beigetragen. Für ab 2022 gestellte Förderanfragen fällt auf, dass die Verfahrensdauer zwischen der befürwortenden Stellungnahme des Landes an die Bundesservicestelle und der Terminierung des Koordinierungsgesprächs mit allen Verfahrensbeteiligten durch die Bundesservicestelle deutlich länger waren als vor 2022.

Die auffällige längere Prüfdauer der Anträge bei Projekten über einer Million Euro lässt sich zumindest teilweise mit der höheren Prüfkomplicität in diesen Fällen erklären. Zugleich hatten sich aber auch die noch nicht abgeschlossenen Fälle angesammelt und wurden wegen veränderter Rahmenbedingungen viele Änderungsanträge gestellt, die von der Bundesservicestelle parallel zu den neuen Anfragen abgearbeitet werden mussten. Das hat die Mittelbewirtschaftung verkompliziert, die wegen der Kostensteigerungen in den bewilligten Projekten und der zeitlichen Verzögerungen beim Bauen ohnehin schon sehr anspruchsvoll war.

Analyse der nicht erfolgreichen Förderanfragen auf Basis der Monitoringdaten

Während die Projektnehmenden die Herausforderungen im Antragsverfahren letztendlich bewältigen konnten und ihre initiale Förderanfrage zu einem Projektantrag weiterentwickeln konnten, der bewilligt wurde, ist dies einer größeren Zahl von Trägerorganisationen und Kommunen für ihre Anfragen nicht gelungen. Zu diesen Anfragen und Anträgen standen der wissenschaftlichen Begleitung Monitoringdaten der Bundesservicestelle zur Verfügung.

Insgesamt wurden 108 der in der Bundesservicestelle eingegangenen Förderanfragen nicht zu einem Antrag weiterentwickelt²¹ und 13 weitere Projekte sind nach der Antragstellung, aber vor einer Bewilligung, aus dem Programm ausgeschieden.

Die Hintergründe der nicht erfolgreichen Förderanfragen waren verschieden:

- Laut Daten der Bundesservicestelle wurden 42 (39 Prozent) der nicht erfolgreichen Anfragen durch die jeweilige Landesstelle abgelehnt bzw. nicht befürwortet. In Interviews und der Online-Befragung der Länder wurden mehrere Gründe für Ablehnungen genannt. Einige Anfragen seien erkennbar noch nicht ausgereift gewesen, anderen hätte ein nachvollziehbares Konzept oder der vom Bund geforderte Innovationsgrad gefehlt. Zudem spielte der konzeptionelle Rahmen der Länder eine Rolle, wenn z. B. Bauvorhaben oder bestimmte konzeptionelle Ansätze der Antragstellenden nicht in die Landesstrategie passten. Kleinere Projekte wurden teilweise nicht in das Bundesförderprogramm aufgenommen, aber durch das Land anderweitig unterstützt. Auch eine ausgeglichene räumliche Verteilung der Projekte spielte für die Länder in der Priorisierung eine Rolle (vgl. Tabellenband, Tabelle F.2). In einigen Ländern erschwerte die, von allen Ländern in den Interviews und der Online-Befragung beklagte, Intransparenz über die noch verfügbaren Mittel im Programm die Einschätzung, welche Anzahl von Projekten

²¹ Darunter waren 60 Anfragen, die im Jahr 2020 bei der Bundesservicestelle eingingen, 22 Anfragen, die im Jahr 2021 eingingen, sowie 14 Anfragen aus dem Jahr 2022 und 12 Anfragen aus dem Jahr 2024.

noch mit einiger Erfolgsaussicht befürwortet werden könnten und ob das Programm bei den Trägerorganisationen noch weiter beworben werden sollte.

- Die Bundesservicestelle selbst hat 19 (18 Prozent) der nicht erfolgreichen Anfragen abgelehnt. Ausschlaggebend dafür war überwiegend, dass die Anfragen entweder erst zu einem relativ späten Zeitpunkt eingingen oder dass der Klärungsprozess zwischen Bundesservicestelle, Bauverwaltung und Anfragenden zur Förderfähigkeit eines Bauvorhabens so viel Zeit in Anspruch genommen hatte, dass ein dann doch noch gestellter Antrag nicht mehr bewilligt werden konnte, weil die Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln des Bundesförderprogramms in den Jahren 2023 und 2024 nicht mehr garantiert werden konnte. Die im Bundeshaushalt eingeplanten Mittel waren zu diesem Zeitpunkt zu einem größeren Teil in den bereits bewilligten Projekten gebunden, deren Umsetzung sich zudem verzögert hatte (siehe Kap. 3.1.3). Die in den Jahren 2020 bis 2022 gebildeten Ausgaberreste mussten spätestens im übernächsten Haushaltsjahr ausgegeben werden und sind danach nicht mehr nutzbar. Dabei bestand erst im Sommer des Jahres, in dem sie genutzt werden sollten, Klarheit darüber, ob ihre Inanspruchnahme im laufenden Haushaltsjahr gegenfinanziert werden konnte. Die Interessent*innen, die ab Ende 2022 eine formale Anfrage an die Bundesservicestelle auf Förderung stellten, wurden bereits zu diesem Zeitpunkt darüber in Kenntnis gesetzt, dass alle Anfragen zunächst „ruhend“ gestellt würden, bis die Freigabe der Ausgaberreste geklärt sei. Insbesondere den Anfragen von Kommunen aus dieser Zeit wurde über einen längeren Zeitraum noch keine Absage erteilt. Letztendlich wurden sie aufgrund der zu geringen Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln später aber doch abgelehnt.
- Weitere 16 Anfragen (15 Prozent) waren eingegangen, nachdem das BMFSFJ am 12. April 2024 einen „Aufnahmestopp“ festgelegt hatte und wurden deshalb nicht in das weitere Verfahren aufgenommen.
- 31 nicht erfolgreiche Förderanfragen (29 Prozent) wurden durch die Anfragestellenden zurückgezogen. Hierunter fallen die Anfragen, deren Konstellation des Bauvorhabens im Rahmen der Förderrichtlinie nicht förderfähig war, und diejenigen, bei deren Anträgen auf den Erwerb von Immobilien im Auswahlverfahren zu viel Zeit verstrichen war und die Immobilien nicht mehr verfügbar waren. Weitere Gründe für das Zurückziehen der Anfragen waren, dass die Anfragenden den Aufwand zur Entwicklung eines vollständigen Antrags mit Bauunterlagen angesichts der sonstigen Herausforderungen während der Covid-19-Pandemie nicht mehr bewältigen oder den geforderten Eigenanteil angesichts steigender Baukosten nicht mehr aufbringen konnten. Einige Kommunen und Trägerorganisationen haben ihre Anfragen auch aufgrund der absehbar fehlenden Verfügbarkeit von Fördermitteln selbst zurückgezogen. Darüber hinaus haben einige Anfragende ihr Projekt aber auch so umfassend geändert, dass eine neue Anfrage notwendig war. In einigen Fällen konnte diese neue Anfrage dann erfolgreich zu einem bewilligten Antrag entwickelt werden.

Von den 13 nicht erfolgreichen Anträgen wurden vier zurückgezogen und neun abgelehnt. Die Hintergründe sind hier grundlegend vergleichbar denen bei den nicht erfolgreichen Förderanfragen. Darüber hinaus wurde ein Projekt nicht umgesetzt und zwei Projektförderungen wurden nach der Bewilligung (auf Wunsch der Träger) widerrufen.²²

²² Diese zwei Projekte bilden die Differenz zwischen den bewilligten 70 und den umgesetzten 68 Projekten.



Zugangshürden aus Sicht der interviewten Akteur*innen

Insgesamt wurde in Interviews mit Vertreter*innen nicht erfolgreicher Kommunen im Sommer 2024 sehr deutliche Kritik an einer zu kurzen Dauer des Förderprogramms geäußert, was nicht zur Realität von Bauprojekten passe. Zudem wurde ein sehr langer Entscheidungsprozess kritisiert und dass man die Verfahrensschritte und Entscheidungsfindung nicht nachvollziehbar vermittelt bekommen habe (siehe Kap. 6.4.2).

Aus der Analyse der Online-Befragungen und Interviews wird deutlich, dass neben mangelnder Erfahrung einiger Trägerorganisationen mit dem Neu- oder Umbau von Immobilien die Unklarheiten und Verzögerungen im Verfahren auf Seiten des Bundes (Bundesservicestelle in Abstimmung mit BMFSFJ) sowie teilweise Verzögerungen im Verfahren auf Seiten der prüfenden Bauverwaltungen einen erheblichen hemmenden Einfluss auf das gesamte Antragsverfahren hatten. Die Verzögerungen sind zum Teil in der Programmgenese begründet. Beim Aufbau der Bundesservicestelle war nach übereinstimmenden Berichten aus BMFSFJ und BAFzA zunächst davon ausgegangen worden, dass diese Stelle lediglich für die Ausreichung der vom Bund zweckgebunden an die Länder zuzuweisenden Mittel zuständig würde. Deshalb wurden zunächst keine besonderen Kenntnisse im Zuwendungsrecht und anderen Rechtsbereichen vom Personal erwartet. Und deshalb war auch mit einem relativ kleinen Personalbedarf für die Abwicklung der Aufgabe gerechnet worden.

Mit der Entscheidung für die Förderung nach §§ 23 und 44 BHO, bei der nun die Bundesservicestelle beim BAFzA alle Anfragen und Anträge selbst bearbeiten musste, stellten sich dann aber nach den Aussagen der Interviewten nicht nur deutliche höhere quantitative Anforderungen an die Bundesservicestelle, sondern auch höhere qualitative Anforderungen in Bezug auf Kenntnisse zum komplexen Zuwendungsverfahren nach § 44 BHO und juristische Kompetenzen mindestens zum Zuwendungsrecht, Vergaberecht, Haushaltsrecht und Baurecht. Hier fehlte es der Bundesservicestelle in der Aufbauphase an entsprechendem Personal. Aufgrund der Anforderungen des Verfahrens unterstützte die Fachaufsicht des BMFSFJ die Bundesservicestelle operativ bei der Beantwortung von Fragen der Antragstellenden und der Länder, bis das Personal in der Bundesservicestelle entsprechend aufgestockt werden konnte. Die Entscheidung über die hierzu relevanten Grundsatzfragen lag laut der Aufgabenverteilung nach der Förderrichtlinie aber beim BMFSFJ (siehe Kap. 2.1.1).

Die Aufbauphase der Bundesservicestelle dauerte bis etwa Ende 2021. Viele Förderanfragen trafen aber bereits im Jahr 2020 ein, denn auch in diesem Jahr standen bereits 30 Millionen Euro zur Verfügung. Entsprechend war die persönliche Beratung und Begleitung im Prozess der Antragstellung und die personelle Kontinuität in der Begleitung der einzelnen Projekte in den Jahren 2020 und 2021 nur stark eingeschränkt möglich und die Beantwortung von Förderanfragen dauerte oftmals sehr lange. Dies geht aus den Expert*innen-Interviews mit überregionalen Akteur*innen und aus den Ergebnissen der Fallstudien zu den INV-Projekten hervor, die ihre Anträge im Jahr 2020 eingereicht hatten. In den folgenden Jahren 2022 bis 2024 verbesserte sich diese Situation nach Aussagen der Gesprächspartner*innen aus einigen Fallstudien und auch der befragten Verbände, Kommunen und Länder. Dadurch konnte auch die Begleitung der kleineren Vereine im Prozess der Antragstellung verbessert werden. Unsicherheiten blieben nach Aussagen von Gesprächspartner*innen aus Kommunen und Ländern aber auch in diesem Zeitraum hinsichtlich der bis dahin noch nicht bewilligten Projekte. Hier blieb aus den oben beschriebenen Gründen lange unklar, welche Projekte noch eine Bewilligung erhalten würden.



Die Umsetzungsstrukturen in den Bundesbauverwaltungen der Länder unterscheiden sich stark voneinander. In einigen Ländern berichteten die Gesprächspartner*innen aus den Fallstudien und auch aus Kommunen und Ländern von einer sehr guten und für den Prozess hilfreichen Zusammenarbeit. In anderen Ländern war die Zusammenarbeit nach Auskunft der befragten Akteur*innen weniger gut, teilweise wurden die fachlichen Stellungnahmen über einen längeren Zeitraum nicht bearbeitet, sodass letztlich Anträge nicht mehr gestellt werden konnten. Drei Länder gaben in der Online-Befragung an, dass in der Bundesbauverwaltung keine ausreichenden personellen Kapazitäten zur zeitnahen Prüfung vorhanden waren, sieben Länder meldeten eine ausreichende Kapazität zurück (vgl. Tabellenband, Tabelle F.7). In den Interviews wurde aus mehr als einem Land berichtet, dass die Bundesbauverwaltung in der entscheidenden Phase mit der fachlichen Prüfung von Bauvorhaben des Bundes für systemrelevante Infrastrukturen zur Energieversorgung während des Kriegs in der Ukraine blockiert war. In einem anderen Land wurde von vorrangigen Bauprojekten zur Wirtschaftsförderung berichtet, die eine mit wenig Personal ausgestattete Bauverwaltung blockierten.

Die bewilligten Projekte und die abgelehnten bzw. zurückgezogenen Anfragen addiert, gingen bis zum Aufnahmestopp am 12. April 2023 bei der Bundesservicestelle bzw. bei den Ländern insgesamt 178 Förderanfragen²³ von Kommunen und Einrichtungen des Hilfesystems ein. Den Angaben des BMFSFJ (2020e: Anhang 2) zufolge gab es im Förderzeitraum rund 400 Frauenhäuser und rund 750 Fachberatungsstellen. Während bei den Frauenhäusern überwiegend davon auszugehen ist, dass es sich um eigenständige Einrichtungen handelt, die auch Interesse an den Fördermöglichkeiten des Bundesförderprogramms hatten, ist diese Einschätzung in Hinblick auf Fachberatungsstellen schwerer zu treffen. Sie sind teilweise nicht eigenständig, sondern Teil eines größeren Trägers, dennoch besteht nach Aussagen der Fachverbände auch hier ein großer Bedarf an Aus- und barrierefreiem Umbau. Auch wenn also keine vollständigen Zahlen zur Anzahl der Hilfseinrichtungen in der Bundesrepublik Deutschland vorliegen, ist klar, dass es sich bei den 178 Anfragenden nur um einen kleinen Teil der vorhandenen Schutzeinrichtungen und einen noch kleineren Teil der vorhandenen Fachberatungsstellen handelt (siehe Kap. 3.1.4).

Ergebnisse der Befragung von Einrichtungen zur Nicht-Inanspruchnahme der Förderung

Angesichts der hier beschriebenen Herausforderungen im Verfahren und der unerwartet niedrigen Zahl bewilligter Anträge wurde von der Evaluation eine zusätzliche Befragung umgesetzt. Mit ihr sollten die Gründe dafür erhoben werden, warum Einrichtungen auf eine Förderanfrage im investiven Strang des Bundesförderprogramms verzichtet haben, obwohl insgesamt ein hoher Bedarf an Sanierung, Abbau von baulichen Barrieren und Ausbau der Einrichtungen vorhanden war.

An dieser Online-Befragung nahmen 126 Einrichtungen aus zwölf Bundesländern teil (siehe Kap. 2.3.2 und Tabellenband, Tabellen C.1 bis C.3). Die Ergebnisse zeigen, dass mangelnde Personalkapazitäten für die Antragstellung der häufigste Grund war (60 Prozent), von einer Anfrage abzusehen. Auch die perspektivisch für die Begleitung der Baumaßnahmen notwendigen Personalkapazitäten haben 49 Prozent der Befragungsteilnehmenden bewogen, keine Anfrage zu stellen. Mangelnde Ressourcen für die Erbringung des Eigenanteils (48 Prozent) oder um für Planungsleistungen in Vorleistung zu gehen (53 Prozent) waren weitere relevante

²³ Einige wenige Kommunen und Trägerorganisationen haben mehrere Förderanfragen gestellt.



Hinderungsgründe. Ebenfalls häufig genannt wurde, dass die genutzten Räumlichkeiten keinen weiteren Aus- oder Umbau ermöglichten (51 Prozent), wobei hier anhand der Antworten einzelner Einrichtungen anzunehmen ist, dass eine Antragstellung aufgrund mangelnder Personalkapazitäten und Ressourcen nicht immer vertieft geprüft wurde bzw. überhaupt geprüft werden konnte. Weitaus seltener war nach Angaben aus der Befragung für den Verzicht auf eine Förderanfrage ausschlaggebend, dass die förderfähigen Maßnahmen nicht zur Strategie der Trägerorganisation passten (17 Prozent), aufgrund anderer Förderungen kein Bedarf vorhanden war (zehn Prozent), ein Umzug nicht möglich war (15 Prozent). Sechs Prozent gaben an, dass ihr Vorhaben nach Auskunft des BAFzA nicht förderfähig war. Je fünf Prozent gaben an, dass sie Verständnisschwierigkeiten zu den Fördervoraussetzungen hatten oder vom Land nicht unterstützt wurden.

Von den teilnehmenden Beratungsstellen wurde im Vergleich zu den Frauenhäusern häufiger die Angabe gemacht, dass es an Ressourcen für die mit einer Erweiterung verbundenen Mehrkosten mangle (48 Prozent). Dies entspricht insbesondere der Einschätzung aus der Befragung und aus Interviews mit den Fachverbänden, dass für einen Teil der Fachberatungsstellen eine gesicherte Dauerfinanzierung fehle. Von den Frauenhäusern hatten nur 21 Prozent diesen Grund angegeben (vgl. Tabellenband, Tabelle C.3).

Auch die Bundesländer gaben in der Online-Befragung der Länder 2024 als Gründe für die Nichtantragstellung für investive Förderung aus dem Bundesprogramm am häufigsten an, dass potentielle Antragstellende nicht über notwendige Personalkapazitäten für die Vorbereitung einer Förderanfrage bzw. eines Antrags oder für die Begleitung der Durchführung der Um- oder Ausbaumaßnahmen verfügten (69 Prozent). Etwa genauso häufig wurde die fehlende Finanzierung des notwendigen Eigenanteils bzw. der mit einer Erweiterung der Platzkapazität verbundenen laufenden Mehrkosten für Personal und Raumkosten nach dem Umbau/Ausbau genannt. Es wurde aber auch angegeben, dass es zwar Bedarf und den Wunsch gäbe, in neue, größere bzw. besser geeignete Räumlichkeiten umzuziehen. Es gäbe aber keine entsprechenden Immobilien in den jeweiligen Märkten (44 Prozent, vgl. Tabellenband, Tabelle F.9).

In den qualitativen Interviews mit Vertreter*innen der Länder wurden als Gründe außerdem benannt, dass Einrichtungen bereits in der Vergangenheit eine Förderung aus Landesprogrammen erhalten hatten oder dass die genutzten Immobilien aufgrund von Bestimmungen des Denkmalschutzes für einen Umbau schlecht geeignet waren.

3.1.7 Zwischenfazit zur Reichweite des INV-Strangs

Bezogen auf die verschiedenen Einrichtungstypen war die Reichweite des investiven Strangs des Bundesförderprogramms unterschiedlich (siehe Kap. 3.1.4):

- Die größte Reichweite wurde in Bezug auf Frauenhäuser erzielt. Auf sie entfallen mit Abstand die meisten Projekte und bewilligten Fördermittel. Die Schätzung des BMFSFJ (BMFSFJ 2020e: Anhang 2) von aktuell rund 400 existierenden Frauenhäusern zugrunde gelegt, wurde etwa ein Achtel dieser Einrichtungen erreicht.
- Die Reichweite des Programms in Bezug auf Schutzwohnungs- und Second-Stage-Projekte war mit sieben von 70 bewilligten Projekten vergleichsweise gering. Allerdings gehen hier auch die Schätzungen des BMFSFJ (ebd.) sowohl für Schutzwohnungen als auch für Second-Stage-Unterkünfte von einer gegenüber den Frauenhäusern wesentlich geringeren Anzahl der Angebote aus.

- Die Reichweite im Bereich der Beratungsstellen ist mit fünf von insgesamt 70 bewilligten Projekten wesentlich geringer als bei den Frauenhäusern. Insgesamt geht das BMFSFJ (ebd.) von einer Zahl von ca. 750 spezialisierten Fachberatungsstellen bundesweit aus. Auch wenn angenommen werden kann, dass nicht jede eine eigene Immobilie nutzt, ist das ein nur ein geringer Anteil. Als eine Ursache dafür wurde in den Expert*innen-Interviews genannt, dass Beratungsstellen über einen längeren Zeitraum zu Programmbeginn unsicher waren, ob sie das Programm nutzen könnten.

Im investiven Strang des Bundesförderprogramms wurden in allen Bundesländern Projekte umgesetzt (siehe Kap. 3.1.2). Im gesamten Bundesgebiet haben die Ergebnisse damit zur Erweiterung und/oder Verbesserung der Qualität der Angebote des Hilfesystems beigetragen (siehe Kap. 4).

In der Gesamtbetrachtung konnten von den für Projektförderung verfügbaren 132,62 Millionen Euro Bundesmitteln – bei **Bewilligungen 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 Projekt Hilfesystem 2.0 (zwei Prozent) – rund **54,29 Millionen Euro Bundesmittel (41 Prozent) nicht für den Ausbau des Hilfesystems eingesetzt** werden. Ursächlich dafür war vor allem der stark verzögerte Aufbau der Bundesservicestelle. Personelle Kapazitäten mit entsprechenden bau- und förderrechtlichen Kompetenzen und adäquate Umsetzungsstrukturen standen nicht rechtzeitig zur Verfügung, um die Haushaltsmittel der Jahre 2020 und 2021 in Projekten zu binden (siehe Kap. 3.1.6).

Es kann davon ausgegangen werden, dass mit einer höheren Ausschöpfung der Bundesmittel eine größere Reichweite erzielt worden wäre. Die Vielzahl der bei der Bundesservicestelle eingegangenen Förderanfragen, die letztendlich von der Bundesservicestelle aus verschiedenen Gründen abgelehnt bzw. die aufgrund von Verzögerungen zurückgezogen wurden, weist darauf hin, dass Bedarf und damit ein Potenzial zu einer größeren Ausschöpfung der vorhandenen Haushaltsmittel vorhanden war (siehe Kap. 3.1.6). Die Länge der Auswahl- und Antragsverfahren war eine Ursache für die niedrige Ausschöpfung. Eine ungünstige Rahmenbedingung für die investive Förderung war, dass „notgedrungen“ das Verfahren der Förderung nach den Bestimmungen der RZBau angewendet werden musste, dass im Vergleich zu Programmen der Länder wesentlich komplexer ist und zudem die Einbeziehung weiterer Akteur*innen in den Bundesbauverwaltungen erfordert. Zudem benötigten viele der antragstellenden Trägerorganisationen u. a. aufgrund geringer Vorerfahrungen mit Förderungen im investiven Bereich und geringer personeller Kapazitäten eine intensive Begleitung im Prozess.

Die Nennung des Königsteiner Schlüssels als Richtwert bei der *Beantragung* der Bundesmittel für die Länder in der Förderrichtlinie (Art. 3 Abs. 3) beeinflusste die räumliche Reichweite des Bundesförderprogramms. Die kleinen Bundesländer gingen davon aus, dass für Projekte in ihrem Land nur relativ geringe Fördersummen zur Verfügung standen, mit denen große und damit teure Neubauprojekte kaum umgesetzt werden konnten. Für die großen Flächenländer standen rechnerisch höhere Fördersummen zur Verfügung, mit denen insgesamt größerer finanzieller Handlungsspielraum auch für große und komplexe Bauvorhaben vorhanden war.

Das BMFSFJ erklärte, dass für die letztliche *Bewilligung* der Fördermittel der Königsteiner Schlüssel keine Rolle gespielt habe. Das bestätigt die Auswertung der Verteilung der Fördermittel (siehe Kap. 3.1.3).



Für die *Steuerungsprozesse* in den Ländern, die über die Befürwortung und Priorisierung von Projektideen in die Koordinierung der Innovationsförderung (siehe Kap. 6.4) eingebunden waren, spielte der Richtwert laut Angaben aller Länder aber eine zentrale Rolle (siehe Kap. 3.1.3).

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 aber 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.

1. Die Qualität der genutzten Immobilie gestaltet sich 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 ganz unterschiedlich. Entsprechend konnten Entwicklungsperspektiven für die Einrichtungen und ihre inhaltlichen Veränderungswünsche im Bundesförderprogramm unterschiedlich gut durch Baumaßnahmen adressiert werden. Entscheidungen über inhaltliche Schwerpunkte, z. B. zwischen Umbau, Ersatzneubau und Erwerb sind in unterschiedlichem Maße naheliegend.

2. 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 aber auch von der (politischen) Unterstützung durch Kommune und Land für den Ausbau und die Etablierung von Hilfsangeboten vor Ort abhängig. Den durch den investiven Strang des Bundesförderprogramms eingeforderten innovativen Konzepten ist im Ansatz nicht nur mit baulichen Investitionen genüge getan. Es ist die Bereitschaft zur längerfristigen Finanzierung von Personal und laufendem Betrieb durch Land bzw. Kommune notwendig.

Mit den Projektgenese-Typen (siehe Kap. 3.1.5) wurde beispielhaft aufgezeigt, welche Konstellationen für die Projekte des investiven Strangs des Bundesförderprogramms 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.

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. Durch die geringe Mittelausschöpfung in den ersten Programmjahren ist der investive Strang des Bundesförderprogramms aber unter seinen Möglichkeiten geblieben.

3.2 Reichweite und Zugänglichkeit des INO-Strangs

Im Folgenden werden die Ergebnisse des Monitorings hinsichtlich der Reichweite des innovativen Strangs des Bundesförderprogramms dargestellt. Dazu wird zunächst der Ablauf des Antrags- und Auswahlverfahrens skizziert (Abschnitt 3.1.2). Anschließend werden nacheinander die räumliche Verteilung der Projekte (Abschnitt 3.2.2) und die Verteilung der Fördermittel (Abschnitt 3.2.3) dargestellt, die geförderten Projektnehmenden vorgestellt (Abschnitt 3.2.4), die inhaltlichen Schwerpunkte der geförderten Projekte zusammengefasst (das Was der Förderung, Abschnitt 3.2.5). Anschließend werden die Zugangshürden zum innovativen Förderstrang erörtert (Abschnitt 3.2.6). Und abschließend wird ein Zwischenfazit zur Reichweite des innovativen Programmstrangs gezogen (Abschnitt 3.2.7).

3.2.1 Ablauf des Antrags- und Auswahlverfahrens

Insgesamt wurden mindestens 87 Projekte beantragt (82 beim BAFzA und fünf beim Bundesverwaltungsamt, BVA).²⁴ Davon wurden 22 Projekte bewilligt (17 beim BAFzA und fünf beim BVA). Damit lag die Quote der Bewilligungen bei rund 25 Prozent.

Die Auswahl der Projekte des innovativen Strangs erfolgte während der Förderung über drei Phasen hinweg. Dabei waren nach dem Bekunden der zur Projektbegleitung interviewten Personen beim BMFSFJ und BAFzA drei Kriterien maßgeblich für die Projektauswahl.

- Zum einen mussten die beantragten Projekte und Maßnahmen in mindestens einem der verschiedenen Handlungsfelder des Gewaltschutzes von „**erheblichem Bundesinteresse**“ im Sinne der BHO sein, wobei der Bund inhaltlich einen möglichst offenen Ansatz verfolgte.
- Zum zweiten sollten die geförderten Projekte **bundesweit ausstrahlen**, entweder aufgrund einer von vorn herein bundesweiten Reichweite oder, indem sie als regionale Modellprojekte die Aussicht auf eine bundesweite Ausstrahlung begründet darstellen konnten. Wenn zu einem Thema eine Reihe von Anträgen eingingen oder die Ansätze eher auf dezentral zu entwickelnde Innovationen setzten, wurde nach Aussage der Befragten des BMFSFJ geprüft, welche Projekte „bundesweit Transferperspektiven eröffnen“ und welcher Träger „auch das Potenzial hat, dass er hinterher mit seinen Erkenntnissen in der Praxis Wirkung entfalten kann“.
- Zum dritten sollte in den Projektanträgen der **innovative Charakter** der geplanten Maßnahmen verdeutlicht werden. Der Innovationsbegriff wurde dabei unterschiedlich ausgelegt. In der Rückschau betrachtet wurden Projekte als „innovativ“ eingestuft, wenn sie auf Handlungsbedarfe im Hilfesystem reagierten, die nach Einschätzung der Fachöffentlichkeit oder auch der Fachabteilungen im BMFSFJ, oder auch aufgrund von Forschungsergebnissen aus den letzten Jahren bestanden. In diesen Fällen wurde ein bundesweit neuer Ansatz befürwortet. Von besonderem Wert waren „Innovationen“ im

²⁴ Nicht ermittelt werden konnte, wie viele Anfragen an das BMFSFJ gerichtet wurden, die dort als nicht im innovativen Förderstrang förderfähig eingeschätzt wurden.



Sinne tatsächlicher Neuerungen, z. B. neuer Instrumente, Verfahren, Handlungspraktiken oder Maßnahmen, die für das Hilfesystem insgesamt wirksam werden können. Als „innovativ“ wurde mit Blick auf die von der Wissenschaft durchgeführten Projekte auch die Produktion neuer, für die Weiterentwicklung des Hilfesystems wichtiger Erkenntnisse eingestuft.

In der Gesamtbetrachtung zeigt sich, dass von den erfolgreichen Projektnehmenden über die drei Phasen der Förderung hinweg vier unterschiedliche Wege beschritten wurden, um Zugang zu den Fördermitteln des INO-Strangs zu gewinnen. Diese standen auf unterschiedliche Weise in den drei Phasen der Förderung offen.

- **Programmeinstiegsphase** von der Einstellung der Fördermittel in den Haushalt 2019 bis zur Einrichtung der Bundesservicestelle beim BAFZA (für diese Phase konnten die folgenden zwei Zugangswege identifiziert werden):

Fünf Interessent*innen hatten früh im Programmverlauf eine Anfrage bzw. einen Antrag direkt beim zuständigen Referat im BMFSFJ gestellt. Das zuständige Fachreferat entschied über das erhebliche Bundesinteresse an der Förderung. Nach einem positiven Votum des BMFSFJ wurden die Anträge an das BVA versandt, das die Anträge dann nur noch förderrechtlich, aber nicht mehr auf ihren Innovationsgehalt prüfte. Das BVA übernahm also nach erfolgreicher inhaltlicher Prüfung durch das BMFSFJ die weitere, rein administrative Abwicklung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens. Wie viele Interessenbekundungen in dieser Phase als nicht förderfähig abgelehnt wurden, ist nicht bekannt.

Für einen Teil der in dieser Phase auf den Weg gebrachten Projekte hatten die Antragstellenden zuvor beim BMFSFJ eine Förderung aus dem Haushaltstitel „Zuschüsse und Leistungen für laufende Zwecke an Träger und für Aufgaben der Gleichstellungspolitik“ beantragt. Weil dort aber das Fördervolumen begrenzt war, wurden sie vom BMFSFJ auf das Bundesinnovationsprogramm verwiesen.

Wer hier erfolgreich war, konnte im Programmverlauf den Projektinhalt bei Bedarf auch erweitern.

- **Hauptphase** von der Einrichtung der Bundesservicestelle im Frühjahr 2020 bis etwa Frühjahr 2022:

Andere Interessent*innen hatten später im Programmverlauf direkt beim zuständigen Fachreferat im BMFSFJ angefragt, ob ihre Projektidee förderwürdig sei. Wenn das Fachreferat die Idee für innovativ und förderfähig befand, forderte es die Nachfragenden auf, einen Antrag beim BAFZA zu stellen. Die Projekte durchliefen dann den Prüfprozess bei der Bundesservicestelle sowohl hinsichtlich der förderrechtlichen Grundlagen als auch hinsichtlich des Innovationsgehalts. Für die inhaltliche Prüfung erstellte zunächst die Bundesservicestelle eine fachliche Ersteinschätzung und sendete diese an das BMFSFJ. Das Fachreferat prüfte den Innovationsgehalt ausführlich und meldete eine fachliche Einschätzung an die Bundesservicestelle zurück. Danach prüfte die Bundesservicestelle vertieft, ob die Voraussetzungen für eine Förderfähigkeit bzw. Bewilligung des Antrags vorlagen und erstellte ein Votum zum Antrag, das sie wiederum an das Fachreferat des BMFSFJ schickte. Auf Grundlage des Votums entschied das Fachreferat im BMFSFJ über die Förderung des Antrags. Bei Zustimmung wurde dazu eine Leitungsentscheidung eingeholt.



Während der Erarbeitung ihrer Einschätzungen stand die Bundesserviceestelle im Kontakt mit den Antragstellenden und forderte gegebenenfalls zusätzliche Informationen oder auch Nachbesserungen.

Auch in dieser Phase war es möglich, dass Projekte, die beim BMFSFJ eine Förderung aus dem Haushaltstitel „Zuschüsse und Leistungen für laufende Zwecke an Träger und für Aufgaben der Gleichstellungspolitik“ beantragt hatten, vom BMFSFJ auf das Bundesinnovationsprogramm verwiesen wurden. Auch sie durchliefen dann den vollständigen Prüfprozess der Bundesserviceestelle.

Die Mehrzahl der letztlich erfolgreichen Interessent*innen – insgesamt dreizehn – stellte ihre Anfrage in dieser Phase der Förderung direkt an die Bundesserviceestelle beim BAFzA und der oben beschriebene Prozess wurde von dort aus gestartet.

- **Phase kurz vor Ablauf** des Bundesinnovationsprogramms bis Ende 2022: „Last Call“ durch das BMFSFJ:

In der ersten Jahreshälfte 2022 zeichnete sich ab, dass im innovativen Strang des Bundesförderprogramms noch Gelder zur Verfügung standen, die noch nicht gebunden waren. Das Fachreferat im BMFSFJ hatte darüber nicht mit einem öffentlichen Aufruf o.ä. informiert, weil man davon ausging, dass innerhalb der verbleibenden Restlaufzeit des Strangs bis Ende 2022 neue Projekte kaum mehr umsetzbar waren. Stattdessen wurden bereits geförderte Projektnehmende darauf hingewiesen, dass bei Bedarf Änderungsanträge für aufstockende Mittel gestellt werden konnten, mit denen diese zusätzliche Projektelemente umsetzen konnten. Dies wurde von einigen Projektnehmenden genutzt. Außerdem wurden gezielt die Fachverbände angesprochen sowie potentielle Interessierte, die zu einem früheren Zeitpunkt schon nach einer Förderung gefragt hatten, diese dann aber nicht zustande gekommen war. Wenn die Angesprochenen entsprechend innovative Projektideen und Kapazitäten hatten und einen Antrag stellten, dann bearbeitete die Bundesserviceestelle die eingehenden Anträge und legte sie – wie die anderen Anträge auch – nach dem in Phase 2 beschriebenen Verfahren dem BMFSFJ zur Prüfung und Befürwortung vor. Vier Projekte erhielten über diesen Weg Zugang zu den Fördermitteln.

Insgesamt unterschieden sich die Zugangswege zur Förderung im INO-Strang in Abhängigkeit davon, zu welchem Zeitpunkt eine Projektidee den Reifegrad einer Antragstellung entwickelt hatte. Aus Phase 1 wurde von den befragten Expert*innen berichtet, dass einzelne Anfragen vom BMFSFJ wegen mangelnden Innovationsgehalts abgelehnt wurden. In Phase 2 wurden als Ergebnis der jeweiligen Antragsprüfung auf den Innovationsgehalt, die bundesweite Ausstrahlung und die Erfüllung der förderrechtlichen Voraussetzungen insgesamt 22 Anträge im Jahr 2020 und 47 Anträge im Jahr 2021 abgelehnt. In Phase 3 wurden im Jahr 2022, ebenfalls im Ergebnis der Antragsprüfung, neun Anträge abgelehnt.

3.2.2 Räumliche Verteilung der geförderten INO-Projekte

Bei Betrachtung der räumlichen Einzugsgebiete der geförderten Projekte zeigte sich, dass die meisten Projekte von vornherein bundesweit angelegt waren oder zumindest auch einen auf die bundesweite Streuung von Ergebnissen angelegten Teil enthielten (vgl. Tabelle 6). Diese 14 bundesweiten INO-Projekte hatten mehrheitlich einen Fokus auf die Qualifizierung von Fachkräften des engeren und erweiterten Hilfesystems – und dabei sowohl zur Prävention von als auch zur Reaktion auf geschlechtsbezogene Gewalt. Zehn von ihnen zielten zugleich auf



eine effektivere Unterstützung für spezielle, von Gewalt betroffene Gruppen durch verbesserte konzeptionelle Ansätze.

Hinzu kamen sechs Projekte, die darauf angelegt waren, in einzelnen Modellregionen innovative Konzepte zur Unterstützung für vulnerable Gruppen oder neue Beratungsansätze zu entwickeln und zu erproben. Die Ergebnisse sollten anschließend so aufbereitet werden, dass sie bundesweit für die Präventionsarbeit und zur Qualifizierung von Fachkräften verfügbar sind. Ein klarer räumlicher Förderschwerpunkt im Bundesgebiet war dabei nicht erkennbar.

Zwei der 22 geförderten INO-Projekte waren auf spezifische Bedingungen in den Bundesländern ausgerichtet. In einem Projekt sollten innovative Beratungsansätze top-down entwickelt und in mehreren Regionen erprobt werden. Im anderen Projekt sollten landesweite Infrastrukturen zu einer Verbesserung der Partizipation gewaltbetroffener Frauen an lokalen bzw. landesweiten Prozessen zur Optimierung des Hilfesystems geschaffen werden.

Alle Projekte, auch wenn sie zunächst auf eine lokale Erprobung neuer Praktiken und Konzepte setzten, zielten letztlich auf eine Verbesserung einzelner Aspekte des Hilfesystems über eine bundesweite Kommunikation von Schulungskonzepten, Verfahrensbeschreibungen oder anderen Handreichungen zur Qualifikation von Fachkräften verschiedener Professionen des engeren oder erweiterten Hilfesystems bzw. über verbesserte Infrastrukturen oder Kooperationsbeziehungen zwischen den jeweils relevanten Akteursgruppen.

Tabelle 6: Verteilung der INO-Projekte nach räumlichen Einzugsgebieten

Themenfeld des Projektes	Bundesweit	Mind. ein Bundesland	Einzelne Regionen	Summe
Qualifizierung von Fachkräften und bislang unzureichend erreichten Berufsgruppen	12	2	5	19
Prävention	10	2	5	17
Verbesserte Unterstützung für spezielle Gruppen von Betroffenen	8	2	5	15
Erprobung neuer Beratungs- und Unterstützungsansätze für von Gewalt betroffene Gruppen	2	1	4	7
Weiterentwicklung Täterarbeit	0	0	1	1
Anzahl der Projekte	14	2	6	22

Quelle: ZEP/IfS-Monitoring der Projektanträge. Lesehilfe: Die Zuordnung der Projekte zur räumlichen Verteilung erfolgt trennscharf, so dass sich in den Spaltensummen die Zahl der jeweils zugeordneten Projekte ergibt. In den Zeilen ist jeweils abgebildet, wie viele der räumlich zugeordneten Projekte sich mit den in den Zeilen genannten Teilthemen beschäftigten (Mehrfachzuordnungen zu Themenfeldern möglich).

3.2.3 Verteilung der Fördermittel zwischen den INO-Projekten

Die Verteilung der Fördermittel zwischen den Projekten variierte deutlich. Die Höhe der bewilligten Fördermittel des Bundes reichte von 18.564 Euro bis zu 2.109.290 Euro. Dabei lassen



sich 16 vergleichsweise kleine Projekte mit einem Volumen von unter 175.000 Euro deutlich abgrenzen von einer Gruppe mittelgroßer Projekte mit einem Fördervolumen zwischen rund 335.000 und rund 830.000 Euro und der kleinen Gruppe großer Projekte mit einem Fördervolumen von mehr als einer Million Euro. Insgesamt wurden für Projekte des innovativen Strangs des Bundesförderprogramms rund 7,2 Millionen Euro bewilligt, wobei der größte Teil auf die bundesweiten INO-Projekte entfiel (vgl. Tabelle 7).

Der Bund übernahm im Mittel der Projekte 82 Prozent der Kosten der einzelnen Projekte. 14 Projekte erhielten zwischen 67 und 82 Prozent Förderung aus Mitteln des Bundes. Sieben Projekte erhielten zwischen 93 und 100 Prozent der Projektkosten vom Bund gefördert. In einem Fall war die Förderung des Bundes eine 19-prozentige Kofinanzierung eines EU-Projektes.

Tabelle 7: Höhe der ausgezahlten Fördermittel des Bundes nach Einzugsgebiet der INO-Projekte²⁵

Einzugsbereich der Projekte	Anzahl	Förderhöhe (Mittelwert) [in Tausend €]	Förderhöhe (Summe) [in Tausend €]
Bundesweit	14	414	5.793
Mindestens ein Bundesland	2	124	248
Einzelne Modellregionen	6	190	1.002
Insgesamt	22	326	7.043

Quelle: ZEP/IFS-Monitoring der Projektanträge.

Von den zwischen 2019 und 2022 verfügbaren insgesamt 20,86 Millionen Euro Haushaltsmitteln des Bundes wurden für die 22 Projekte Zuwendungen in Höhe von rund 7,26 Millionen Euro bewilligt und davon 7,04 Millionen Euro (34 Prozent) ausgegeben. Daneben wurde aus diesem Titel auch die zwischen 2019 und 2021 geführte bundesweite Kampagne „Stärker als Gewalt“ in Auftrag gegeben (siehe Kap. 2.1.2). Deren Volumen belief sich nach Angaben des BMFSFJ auf rund 4,32 Millionen Euro (21 Prozent). Diese Kampagne war aber nicht Bestandteil der vorliegenden wissenschaftlichen Begleitung der Projekte des innovativen Förderstrangs und wird deshalb hier nicht weiter berücksichtigt.²⁶

²⁵ Bewilligt wurden insgesamt 7.263.272,42 Euro. Weil der wissenschaftlichen Begleitung keine genauen Daten über die bewilligten Mittel je Projekt vorliegen, können hier nur die ausgezahlten Mittel nach Einzugsgebiet der Projekte ausgewiesen werden.

²⁶ Zur Kampagne „Stärker als Gewalt“ vgl. BIK (2021: 37, 67f.).

3.2.4 Projektnehmende und Projektgenese (INO-Strang)

Die meisten der geförderten 22 Projektnehmenden hatten sich schon vor der Förderung intensiv mit dem jeweiligen Gegenstand der Förderung beschäftigt. Die Förderung ermöglichte ihnen, aufsetzend auf ihrem Wissen um Herausforderungen im Hilfesystem an zentralen aktuellen Themen zu dessen Weiterentwicklung anzusetzen.

Sechs der geförderten Projekte wurden von Wissenschaftler*innen beantragt, die seit Jahren im Themenfeld aktiv sind. Sieben geförderte Projekte entfielen auf Einrichtungsträger und acht auf im Feld aktive Fachverbände. Ein Projekt wurde von einem Land (Projekt Betroffenenbeirat Istanbul-Konvention Land Bremen) beantragt. Diese Gruppen von Antragstellenden widmeten sich unterschiedlich häufig den verschiedenen Themenfeldern der Innovation (vgl. Tabelle 8). Die Projektnehmenden aus der Wissenschaft setzten dabei kaum Projekte zur Erprobung neuer Unterstützungsansätze um, während die lokalen Einrichtungsträger und die Fachverbände relativ häufig solche Ansätze in Modellprojekten oder Modellregionen erprobten. Die Kommunen waren als Projektnehmende nicht aktiv, fungierten jedoch in den regionalen Modellprojekten in der Regel als Kooperationspartner*innen. Die lokalen Einrichtungsträger, Fachverbände und Länder wollten in ihren Projekten relativ häufig Ansätze zur verbesserten Versorgung und Unterstützung vulnerabler Gruppen entwickeln und umsetzen. Ein im Feld aktiver Einrichtungsträger war zudem einziger Antragstellender für ein Innovationsprojekt im Bereich der Weiterentwicklung der Täterarbeit im Rahmen interinstitutioneller Kooperationsbündnisse.

Tabelle 8: Verteilung der INO-Projekte nach Typ der Projektnehmenden

Themenfelder der Projekte	Wissenschaft	Fachverbände	Einrichtungsträger	Land	Summe
Qualifizierung von Fachkräften und bislang unzureichend erreichten Berufsgruppen	6	8	5	0	19
Prävention	5	6	5	1	17
Verbesserte Unterstützung für spezielle Gruppen von Betroffenen	4	4	6	1	15
Erprobung neuer Beratungs- und Unterstützungsansätze für von Gewalt betroffene Gruppen	1	3	3	0	7
Weiterentwicklung Täterarbeit	0	0	1	0	1
Anzahl der Projekte	6	8	7	1	22

Quelle: ZEP/ifs-Monitoring der Projektanträge. Lesehilfe: Die Zuordnung der Projekte zu den Antragstellenden erfolgte trennscharf, so dass sich in den Spaltensummen die Zahl der jeweils zugeordneten Projekte ergibt. In den Zeilen ist abgebildet, wie viele der den Projektnehmenden zugeordneten Projekte sich mit den in den Zeilen genannten Teilthemen beschäftigten (Mehrfachzuordnungen zu Themenfeldern möglich).



Die Laufzeit der Projekte betrug zwischen drei Monaten und 48 Monaten, wobei 14 Projekte in weniger als 20 Monaten durchgeführt wurden (siehe Kap. 5.2).

3.2.5 Inhaltliche Schwerpunkte der geförderten INO-Projekte

Die Inhalte der 22 geförderten Projekte variierten entsprechend der Fördermöglichkeiten nach der Förderleitlinie zum innovativen Förderstrang (vgl. BMFSFJ 2020d) stark. Deshalb wurden alle Projekte zunächst nach den Themenfeldern kategorisiert, die mit dem Fördergegenstand der Leitlinie umschrieben und mit dem Antragsformular vordefiniert waren (siehe Kap. 2.2.2). Zuerst wurden die Selbsteinschätzungen der geförderten Projekte aus den Anträgen übernommen. Anschließend wurden die Aspekte, die im Antrag jeweils unter „sonstiges“ angegeben waren, einer Recodierung unterzogen. Dabei wurden einige Kategorien neu eingeführt.

Im Ergebnis der Recodierung zeigte sich, dass der Großteil der Projekte (zumindest auch) einen Schwerpunkt im Themenfeld „Qualifizierung von Fachkräften und bislang unzureichend erreichten Berufsgruppen“ setzte und dabei besonders stark in den Teilthemen „Konzipierung und Umsetzung von Trainings und Weiterbildungen“ und „Entwicklung von Curricula und Handreichungen zum Umgang mit vulnerablen Zielgruppen“ aktiv war (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 14: INO-Projekte nach geförderten Themenfeldern und Teilthemen

Themenfeld	Schwerpunkte im Themenfeld	durch Projekte besetzte Themenfelder u. Schwerpunkte	*	**
a) Qualifizierung von Fachkräften und bislang unzureichend erreichten Berufsgruppen mittels	Trainings & Weiterbildungen		12	19
	Entwicklung Curricula & Handreichungen vulnerable Zielgruppen		10	
	Tools für Fachprozesse		4	
	Fachtagungen & wissenschaftliche Veröffentlichungen		5	
e) Präventionsarbeit in Form von	Schulungen für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren		10	17
	Erarbeitung von Informationsmaterialien		10	
	neue gesellschaftliche/berufliche Bündnisse		11	
	Beteiligung von Betroffenen an Politikberatung		1	
b) zur Verbesserung des Zugangs und der Unterstützung für bisher nicht oder unzureichend erreichte u/o besonders vulnerable Zielgruppen durch	Allgemeine Öffentlichkeitsarbeit		2	15
	neue Konzepte/Modelle inkl. Aspekte Risiko- und Gefährdungsanalyse		8	
	zielgruppengerechte Information		9	
	mobile Beratung		2	
	neue kommunale Kooperationen		7	
c) Erprobung konzeptioneller und qualitativer Weiterentwicklungen von Erstanlauf-, Schutz- und Beratungsangeboten, unter anderem vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen durch	Onlineberatung		1	7
	Entwicklung von Infrastrukturen zur Beteiligung der Betroffenen		2	
	innovative Erstanlaufmodelle		2	
	(teil-)offene Schutzmodelle im Frauenhaus		1	
	Modelle zur Differenzierung des Schutzbedarfs nach Gefährdungslagen		3	
	One Stop Shops		1	
	Übergangsangebote		1	
Schutz vor digitaler Gewalt		2		
d) Weiterentwicklung der Täterarbeit bei Gewalt an Frauen im Rahmen interinstitutioneller Kooperationsbündnisse durch	Beschwerdemanagement / Qualitätssicherung im Hilfesystem		1	1
	innovative Projekte in Tätereinrichtungen		1	
	Auf-/Ausbau Angebote für Tätergruppen bisher ohne Unterstützung		0	
	Qualitätsentwicklung bei Angeboten der Täterarbeit		1	1

Quelle: ZEP/IFS-Monitoring der Projektanträge INO (Mehrfachnennungen möglich); Erläuterung: * Projekte je Schwerpunkt, ** Projekte je Themenfeld



Das Themenfeld „Prävention“ wurde von drei Viertel der Projekte besetzt. Darunter waren die Teilthemen „Schulungen für Multiplikator*innen“, „Erarbeitung von Informationsmaterialien“ und „Bildung neuer gesellschaftlicher/beruflicher Bündnisse zur Verhütung von Gewalt gegen Frauen“ besonders stark vertreten. Sieben der geförderten Projekte erprobten neue Ansätze zur konzeptionellen und qualitativen Weiterentwicklung von Erstanlauf-, Schutz- und Beratungsangeboten für gewaltbetroffene Frauen und in einem Fall auch der Täterarbeit.

Bei der Analyse der Teilthemen in den Themenfeldern a (Qualifizierung) und b (Verbesserung des Zugangs für von Gewalt betroffene Frauen) zeigte sich, dass zusätzlich zu den im Antragsformular vorgegebenen Teilthemen das Thema „Risikoabschätzung (risk assessment) im Rahmen von Sorge- und Umgangsrechtsverfahren bei häuslicher Gewalt“ als Teilthema neu eingebracht wurde – und zwar aus der Wissenschaft. Bei der Analyse der Teilthemen in den Themenfeldern c) und d) zur Erprobung von Ansätzen in der Praxis fiel auf, dass die im Antragsformular vorstrukturierten Teilthemen „One-Stop-Shop“ und „Second Stage“ nur in einem Projekt erprobt wurden. Mit „Schutz vor digitaler Gewalt“ und „Beschwerdemanagement zur Qualitätssicherung“ wurden hier neue Teilthemen eingebracht – in beiden Fällen von Fachverbänden des Hilfesystems.

Ein weiteres, sich aus den bewilligten Anträgen herauskristallisierendes Teilthema war die Schaffung von Infrastrukturen zur Partizipation gewaltbetroffener Frauen an der Ausgestaltung des Hilfesystems – in einem Fall über ihre Beteiligung an einem Betroffenenbeirat eines Bundeslandes, in einem anderen Fall über die Verbesserung ihrer Möglichkeiten, auf die Situation in den Frauenhäusern direkt Einfluss zu nehmen.

Um diese Vielfalt analytisch handhaben zu können und letztlich Erkenntnisse zu gewinnen, die über die einzelnen Projekte hinaus auch auf einer Metaebene belastbare Aussagen ermöglichen, wurden die 22 geförderten Projekte nach ihren Schwerpunkten in zunächst fünf Fallgruppen geclustert. Die Clusterung in Fallgruppen wurde thematisch-inhaltlich entlang zentraler Zielkategorien der Istanbul-Konvention und der Kategorien des Antragsformulars vorgenommen. Zu einem späteren Zeitpunkt – und weil eine der zunächst fünf Fallgruppen nach Abschluss der Förderentscheidungen nur mit einem Projekt besetzt war – wurden zwei Fallgruppen zusammengelegt. Damit lagen der Analyse der Wirkungen der Projekte vier analytisch aus der Istanbul-Konvention abgeleitete Fallgruppen zugrunde (vgl. Abbildungen 3 bis 6 und Tabellenband, Tabelle D.1):

1. **Qualifizierung von Fachkräften - Innovation für die Aus- und Weiterbildung von Fachkräften des Hilfesystems und benachbarter Professionen:** Dieses Cluster umfasst Projekte mit einem Schwerpunkt auf Art. 15 IK bzw. auf „Qualifizierung von Fachkräften und bislang unzureichend erreichten Berufsgruppen mittels Trainings und Weiterbildungen sowie der Entwicklung von Curricula und Handreichungen zum Umgang mit vulnerablen Zielgruppen“.
2. **Fachliche Weiterentwicklungen im Hilfesystem - Innovationen für allgemeine und spezialisierte Hilfsdienste zum „Opferschutz“ und zur Weiterentwicklung der „Täterarbeit“:** Dieses Cluster umfasst zum einen Projekte mit einem Schwerpunkt auf Kapitel IV der Istanbul-Konvention zur „Verbesserung des Zugangs und der Unterstützung für bisher nicht oder unzureichend erreichter Zielgruppen“ oder zur „Erprobung konzeptioneller und qualitativer Weiterentwicklungen von Erstanlauf-, Schutz- und Beratungsangeboten, u. a. vor dem Hintergrund neuer Herausforderungen“. In diesem Cluster wurden alle Projekte zusammengefasst, die ihren Schwerpunkt auf die Maßnahmereihen b und c des Antragsformulars legten, weil hier die inhaltlichen Themen in den konkreten Projekten sehr nah beieinander lagen. Zum anderen wurde hier auch



ein Projekt mit einem Schwerpunkt auf Art. 16 IK zur „Weiterentwicklung der Täterarbeit bei Gewalt an Frauen im Rahmen interinstitutioneller Kooperationsbündnisse“ eingruppiert. Da letztlich sowohl die Weiterentwicklung der Angebote für gewaltausübende als auch der von Gewalt betroffenen Personen zur fachlichen Weiterentwicklung des Hilfesystems beiträgt, erscheint das hier vertretbar.

3. **Innovation für die Prävention durch Bewusstseinsbildung („Prävention durch Bewusstseinsbildung“):** Dieses Cluster umfasst Projekte mit einem Schwerpunkt auf die Art. 12, 13 und 17 IK bzw. „Präventionsarbeit in Form von Schulungen für Multiplikatorinnen und Multiplikatoren, Erarbeitung von Informationsmaterialien oder Bildung neuer gesellschaftlicher und/oder beruflicher Bündnisse mit dem Ziel der Verhütung von Gewalt gegen Frauen“.
4. **Feststellung fachpolitischen Handlungsbedarfs durch Datensammlung und Forschung:** Dieses Cluster umfasst Projekte mit einem Schwerpunkt auf die Art. 11 IK sowie Art. 7 IK. Hier wurden Projekte einsortiert, die im Kern wissenschaftliche Studien zur Aufarbeitung des Entwicklungsstandes in Teilbereichen der Istanbul-Konvention sind. Teilweise wurden im Rahmen dieser Studien auch Informationsmaterialien erstellt oder versucht, neue Bündnisse anzuregen oder Multiplikator*innen besser zu informieren. Sie dienten aber im Kern dazu, Wissen zu generieren, dass die fachpolitischen Akteur*innen nutzen können, um umfassende und koordinierte politische Maßnahmen einzuleiten. Deshalb sind die Wirkungen dieser Projekte nicht im gleichen Sinne während des Evaluationszeitraums beobachtbar wie die der Projekte in den anderen Fallgruppen.

Die Verteilung der geförderten Projekte auf die Fallgruppen ist im Tabellenband in Tabelle D.1 dargestellt.

3.2.6 Zugangshürden und nicht erfolgreiche Förderanträge

Eine wesentliche Voraussetzung für die Beantragung von Projekten im innovativen Strang des Bundesförderprogramms ab April 2020 war, **Informationen über die Fördermöglichkeiten** zu erhalten.

Über die **Informationsmaßnahmen** des BMFSFJ zum innovativen Programmstrang (beginnend vgl. BMFSFJ 2018) äußerten sich die interviewten Fachverbände grundsätzlich anerkennend, auch wenn zu Beginn des Prozesses noch Fragen zur Ausgestaltung des Programms offen waren.

Alle interviewten Vertreter*innen der Bundesländer berichteten hingegen, dass sie sich nicht gut informiert fühlten, wie mögliche Projekte **Zugang zu den Fördermitteln** des innovativen Programmstrangs erhalten konnten und welche Innovationen mit den Mitteln dieses Programmstrangs entwickelt werden sollten bzw. welche Projekte letztlich gefördert wurden.

Zugleich berichtete ein Teil der Länder-Vertreter*innen, dass sie zwar frühzeitig die Einrichtungen ihres Landes auf den investiven Strang des Bundesförderprogramms hingewiesen hatten, aber über die Auseinandersetzung mit den Herausforderungen der Antragstellung im investiven Strang (siehe Kap. 3.1.6 und 6.4) die Möglichkeiten der Förderung über den innovativen Strang in den Hintergrund gerieten. Dies wurde auch damit begründet, dass sich die



interviewten Länder über die geförderten Innovationen nicht gut informiert fühlten. In der Online-Befragung der Länder 2024 äußerten fünf von 13 Ländern, die diese Frage beantwortet hatten, nicht ausreichend informiert gewesen zu sein (vgl. Tabellenanhang, Tabelle F.14).

Von 128 kommunalen Gleichstellungsbeauftragten, die an der Online-Befragung 2024 teilnahmen, kannten 88 das Bundesförderprogramm insgesamt (69 Prozent). Darunter wussten 61 (48 Prozent von allen), dass es einen innovativen und einen investiven Programmstrang gab. 58 von ihnen (66 Prozent) hatten über das Netzwerk der kommunalen Frauenbüros und Gleichstellungsstellen vom Programm erfahren, zehn (11 Prozent) über eine Anfrage einer lokalen Einrichtung zum Bundesförderprogramm. Nur sieben (fünf Prozent) hatten im Rahmen einer Fach- oder Informationsveranstaltung des BMFSFJ, neun (sieben Prozent) im Rahmen einer Fach- oder Informationsveranstaltung des Landes und zwölf (neun Prozent) aus den Medien davon erfahren. (vgl. Tabellenband, Tabelle E.6 bis E.8).

Der Bereich auf der Homepage der Bundesserviceestelle, in dem die geförderten Projekte vorgestellt werden sollten²⁷, wurde nur sehr langsam befüllt, sodass er zur **Informationsgewinnung über die geförderten Projekte** im Zeitverlauf nicht geeignet war. Bis zum Herbst 2021 waren fünf Projekte vom BVA und neun Projekte von der Bundesserviceestelle bewilligt, aber keines dieser 14 Projekte wurde auf der Internetseite vorgestellt. Im April 2022 waren vier von zu diesem Zeitpunkt insgesamt 18 geförderten Projekten vorgestellt, im Mai 2022 neun. Zum Jahresende 2022, zum Ende der Förderung also, waren 15 von insgesamt 22 geförderten Projekten vorgestellt. Einzelne Projektnehmende konnten sich in den Interviews nicht erinnern, vom BVA oder der Bundesserviceestelle dazu aufgefordert worden zu sein, entsprechende Unterlagen zur Veröffentlichung zur Verfügung zu stellen.

Die im Jahr 2024 interviewten Vertreter*innen von fünf Ländern und neun Kommunen äußerten alle, dass sie die meisten geförderten INO-Projekte nicht kannten. Am ehesten waren die Projekte Hilfesystem 2.0 und E-Learning „Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt“ bekannt. Dies lag daran, dass im ersten Fall die Nutzung der Fördermöglichkeiten durch dieses Projekt und im zweiten die Nutzung der Projektergebnisse bundesweit hoch war (siehe Kap. 5.3.1).

Alle interviewten Länder-Vertreter*innen berichteten, dass sie u. a. am Runden Tisch „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ mehrfach Informationen über die geförderten Projekthalte vom Bund erfragt hätten. Es sei am Runden Tisch vom BMFSFJ mehrfach über das Programm berichtet worden, sie hätten jedoch weder über die Anzahl bewilligter Projekte noch über Projekthalte aller geförderten Projekte oder noch verfügbare Fördermittel Auskunft erhalten.

Demgegenüber erklärte das BMFSFJ im Interview, mehrfach in verschiedenen Formaten (Runder Tisch, Bund-Länder Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt) über das Bundesinnovationsprogramm und geförderte Projekte während der Programmlaufzeit berichtet zu haben.

Erst die im Januar 2024 im Rahmen der vorliegenden Studie durchgeführte Fachtagung zum innovativen Strang des Bundesförderprogramms hat erstmals einen vollständigen Überblick über die bis Ende 2022 geförderten Projekte und die damit verbundenen Innovationen geliefert.

Nach Aussage des BMFSFJ wurden die Ergebnisse nach der Fachtagung auf der Veranstaltungswebsite des BAFzA veröffentlicht, darunter auch alle Präsentationen. Alle Teilnehmenden erhielten per E-Mail die Information, dass die Unterlagen sechs Monate abrufbar sind.

²⁷ Vgl. <https://www.gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen.de/innovationsprogramm>



Danach wurde die Seite vom Netz genommen. Die von der Evaluation erstellte Projektübersicht ist online beim BMFSFJ abrufbar.²⁸ Auch sind 17 Projektvorstellungen auf der Programmseite der Bundesservicestelle²⁹ verfügbar.

Auch alle interviewten Vertreter*innen der Fachverbände erklärten, dass sie während der Programmlaufzeit keine vollständige Übersicht über die geförderten Projekte erhalten hätten. Sie kritisierten, dass es wenig nachvollziehbar gewesen sei, wie der Bund die Innovation in den Projektanträgen bewertet habe. Dadurch fehlten den Fachverbänden Anhaltspunkte, um Mitgliedseinrichtungen zu einer Antragstellung zu ermutigen, auf Nachfrage die Einrichtungen bei der Antragstellung zu beraten und Nachfragen von abgelehnten Projekten zu beantworten.

Eine zeitnahe Veröffentlichung bereits bewilligter Projekte wäre für die Fachverbände bzw. die Länder in ihrer Beratung von potentiellen Antragstellenden oder für die Entwicklung eigener Modellprojekte der Länder hilfreich gewesen.³⁰

Das BMFSFJ argumentierte hierzu, dass es gemäß Zuwendungsbescheid Aufgabe der geförderten Projekte war, Außenkommunikation zu betreiben und dabei stets die Bundesförderung über das Bundesinnovationsprogramm zu erwähnen.

Von Fachverbänden und Ländern wurden jedoch gebündelte und systematische Informationen über die Art der geförderten Ansätze vermisst, während das Programm noch lief. Dies betrifft insbesondere das Thema der Innovation. Hier hätten Informationen über bewilligte Projekte eine Orientierung bieten können: Einerseits um Einrichtungen Aufwand in die Beantragung der Förderung für einen aus ihrer Sicht innovativen Ansatz zu sparen, der bereits in einem anderen Projekt gefördert wurde. Andererseits hätten Informationen über bewilligte Projekte für an einer Antragstellung interessierte Einrichtungen als Beispiele dafür gedient, was in dem Programm als Innovation förderfähig ist (zur Bedeutung von Information zur Innovationsförderung siehe Kap. 6.4.2).

Wer ausreichend Informationen über die Fördermöglichkeiten gewonnen und eine innovative Idee entwickelt hatte, konnte sich – je nach Zeitpunkt der Antragstellung – beim BVA oder beim BAFZA um eine Förderung bewerben. Insgesamt wurden von den erfolgreichen Projektnehmenden vier Zugangswege zur Antragstellung beschrieben, die auf unterschiedliche Weise in den drei Phasen der Förderung offenstanden (siehe Kap. 3.2.1).

Die **Dauer des Antragsprozesses** variierte zwischen BVA und Bundesservicestelle. Die Bewilligung von Anträgen beim BVA in Phase 1 (siehe Kap. 3.2.1) dauerte zwischen eineinhalb und fünf Monaten (Median 67 Kalendertage), die Bewilligung bei der Bundesservicestelle zwischen einem und sieben Monaten (Median in Phase 2: 136 Kalendertage, Median in Phase 3: 41 Tage). Die Unterschiede in der Bearbeitungsdauer können verschiedene Ursachen haben. Eine hat in den unterschiedlichen Zugangswegen zur Antragstellung gelegen (siehe Kap. 3.2.1). Eine andere hatte damit zu tun, dass die Bundesservicestelle in Phase 2 wenig Personal für ihre Aufgaben im Prüfprozess hatte und gleichzeitig viele Anträge eingingen. Von den im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung interviewten erfolgreichen Projektnehmenden wurden die Antragsprozesse insbesondere in Phase 2 als länger als erwartet beschrieben und in der Folge auch als personalintensiv.

²⁸ Vgl. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/236106/23f4476efc8e43c9db8a0984b10a7449/bundesforderprogramm-gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen-data.pdf>.

²⁹ Vgl. <https://www.gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen.de/projekte>

³⁰ Außerdem wären gebündelte und systematische Informationen über die Art der geförderten Ansätze auch im Sinne von Art. 19 IK hilfreich gewesen. Er fordert, „Opfer angemessen und rechtzeitig über verfügbare Hilfsdienste und rechtliche Maßnahmen in einer ihnen verständlichen Sprache“ zu informieren.



Neben der Dauer war auch die **Komplexität des Antragsprozesses** ein relevantes Thema. Die Anträge bei der Bundesserviceestelle sollten auf einem Standardformular eingereicht werden, das relevante Kategorien des Antrags vordefinierte und damit grundsätzlich gleiche Bedingungen für alle Anträge schuf. Das Antragsformular war aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitung eingängig strukturiert und leicht nachvollziehbar. Für die Anträge beim BVA war keine solche Struktur vorgegeben.

Grundsätzlich waren die befragten erfolgreichen Projektnehmenden mit dem Antragsverfahren zufrieden, etwa hinsichtlich des Umfangs, der vordefinierten Antragskategorien oder des geforderten Kostenplans. Mehrere Befragte bemängelten aber eine sehr kleinteilige Herangehensweise der Bundesserviceestelle bei der Bewertung und **sachlichen Prüfung von Anträgen**. Mehrfach wurde erwähnt, dass Teilthemen der Anträge stark ausdifferenziert werden sollten, um den innovativen Charakter zu verdeutlichen, und dass die **geforderte Detailliertheit der Finanzpläne** der Praxis solcher Projekte nicht gut entsprach.

Die Bundesserviceestelle betonte hingegen, dass „gemäß Zuwendungs- und Haushaltsrecht diese konkreten Angaben zur Umsetzung, Modellhaftigkeit und Wirtschaftlichkeit eines Vorhabens im Umgang mit öffentlichen Geldern“ notwendig sind.

Wenn Finanzpläne zu kleinteilig sind, dann ist nach den Erfahrungen der Evaluation mit einer relativ hohen Anzahl von Änderungsanträgen zu rechnen, weil nach der BHO ab einer Überschreitung von 20 Prozent in den einzelnen Positionen ein Änderungsantrag gestellt werden muss.

Zudem stellte die beabsichtigte **Weitergabe von Mitteln** aus einem Projekt **an beteiligte Modellregionen**, die ein Konzept erproben oder mit entwickeln sollten, bereits bei der Bearbeitung der Anträge ein Hindernis dar, weil dazu umfangreiche Erklärungen abgegeben werden mussten.

Ein Teil der Antragstellenden hatte Schwierigkeiten, eine **Kofinanzierung** für die bei der Bundesserviceestelle zu beantragenden Projekte zu generieren, die in Form einer Anteilsfinanzierung zu planen waren. Zu diesem wichtigen Aspekt lagen der Evaluation keine Informationen zu den 65 von der Bundesserviceestelle abgelehnten Projekten vor. Aus den Interviewaussagen zu 21 geförderten Projekten lassen sich aber unterschiedliche Gründe dafür erkennen. So ließen sich für bundesweite Projekte keine regionalen Fördermittel akquirieren. Ähnliche Herausforderungen wurden von Anträgen beim BVA nicht berichtet, die allerdings als Fehlbedarfsfinanzierung gestaltet waren. Dies brachte wieder andere Herausforderungen mit sich: Wenn projektbezogene Eigenmittel wie Spenden, die eigentlich für das Folgejahr eingeworben wurden, im laufenden Haushaltsjahr eingingen, mussten diese bei einer Fehlbedarfsfinanzierung im laufenden Jahr gegen die bereits bewilligten Fördermittel verrechnet werden und gingen damit für andere Nutzungszwecke verloren.

Ein wichtiges **Kriterium für die fachliche Auswahl der förderfähigen Projekte** war der Innovationsgehalt der Anträge. Grundsätzlich beschrieb eine Reihe der erfolgreichen Projektnehmenden in den Interviews, dass die Notwendigkeit, für den Antrag den innovativen Kern des geplanten Projektes herauszuarbeiten, der konzeptionellen Klarheit der Projekte gedient habe. Dazu nahmen einige mit dem zuständigen Fachreferat des BMFSFJ Kontakt auf um zu klären, ob eine Antragstellung Aussicht auf Erfolg haben könnte. Dies gelang in den drei Phasen unterschiedlich gut.

Die Bundesserviceestelle musste jeden der insgesamt 74 in Phase 2 und sechs in Phase 3 eingereichten Anträge auf den jeweiligen Innovationsgehalt vorprüfen. Dafür stand die Kapazität einer Referentin zur Verfügung. Laut den Gesprächspartner*innen im BAFzA waren die



Arbeitsbelastung und auch die inhaltliche Verantwortung für die fachliche (Vor-)Prüfung der Anträge angesichts der Vielfalt der dezentralen Projekte und Ansätze der letzten Jahrzehnte hoch. Sie berichteten, dass sie zumindest in Phase 2 noch nicht auf umfangreiches Wissen zu den fachlichen Entwicklungen der letzten Jahre im Hilfesystem zurückgreifen konnten, aber sich dieses im Laufe der Vorprüfungen der Projekte und in engem Austausch mit dem Fachreferat im BMFSFJ erarbeiteten.

Aus retrospektiver Sicht der Bundesserviceestelle war hingegen nicht die knappe Personalkapazität für eine bessere Beratung, sondern der **mangelnde innovative Charakter** der Projekte eine Ursache für die Ablehnung von Anträgen. Daneben spielte nach Einschätzung der Bundesserviceestelle auf Seiten der Antragstellenden auch **Unerfahrenheit in der Beantragung von Bundesmitteln** eine Rolle, wenn Projekte nicht bewilligt wurden.

Auch die angestrebte **Nachhaltigkeit der beantragten Projekte** (sei es die Aufrechterhaltung einer aufgebauten Webseite oder eine Anschlussfinanzierung durch ein Bundesland) spielte eine wichtige Rolle bei der Entscheidung über eine Förderfähigkeit. Dazu wurde im Antragsformular gefragt: „Welche Wirkungen haben Ihre geplanten Maßnahmen über den Förderzeitraum hinaus?“.

Bei der Abwägung von Förderentscheidungen war auch die **Kommunikation zwischen Bundesserviceestelle und BMFSFJ** über die Förderwürdigkeit der Projekte ein wichtiger Verfahrensaspekt. Als Beispiel wurde hier in den Interviews ein bewilligtes Projekt genannt, das die Bundesserviceestelle eher kritisch gesehen hatte, bei dem das BMFSFJ jedoch aufgrund projektspezifischer Eigenheiten wünschte, dass die Antragstellenden bei der Erlangung der Förderreife beraten und unterstützt werden. In einem anderen Fall zeigte sich in den Projektunterlagen, dass die Einschätzung der Bundesserviceestelle und der UBSKM, die die Vorlage mitgezeichnet hat, nicht übereinstimmten. Hier empfahl die UBSKM aufgrund ihrer spezifischen Fachkompetenz letztlich die Förderung entgegen eines skeptischen Votums der Bundesserviceestelle. In einem dritten Fall wurde berichtet, dass zu einem Themenfeld dem zuständigen Fachreferat des BMFSFJ mehrere Projektvorschläge unterbreitet wurden, die dieses als nicht innovativ genug ablehnte.

Auffällig war hinsichtlich der **Beratung durch die zuständigen Ansprechpartner*innen** im Verlauf der Antragstellung in den Berichten der interviewten erfolgreichen Projektnehmenden, dass einzelne Mitarbeitende der Bundesserviceestelle als sehr kompetent und unterstützend beschrieben wurden, während andere die Prozesse eher verlangsamt hätten. Zugleich lässt sich konstatieren, dass alle Beteiligten im Verlauf des Verfahrens an Kompetenz hinzugewonnen haben. Insbesondere die Projektnehmenden, die ihre Anträge in Phase 3 bei der Bundesserviceestelle gestellt hatten, äußerten sich hierzu deutlich zufriedener als jene, deren Projekte in Phase 2 von ihr begutachtet wurden. Die Gesprächspartner*innen der Bundesserviceestelle selbst beschrieben einen wesentlichen Zugewinn an Wissen über die Breite der innovativen Ansätze, die im Vorfeld des Bundesförderprogramms bundesweit bereits existierten, so dass die Vorprüfung der Förderwürdigkeit der Anträge mit zunehmendem Wissen deutlich leichter fiel.

Die Aussagen der Interviewten aus den geförderten Projekten zum Thema **Transparenz von Entscheidungsprozessen, Verfahrenssicherheit und Planbarkeit im Antragsverfahren** unterscheiden sich deutlich. Einige äußerten sich über schnelle und positive Rückmeldung und eine verlässliche Kommunikation trotz der Vielfalt an involvierten Akteur*innen zufrieden. Andere kritisierten eine fehlende Erreichbarkeit der Bundesserviceestelle, eine geringe Transparenz von Zuständigkeiten und Entscheidungen (auch zwischen BMFSFJ und BAFzA) und sich daraus ergebend eine geringe Planungssicherheit während der Monate der Antragstellung.



Insgesamt fand unter den 13 erfolgreichen Projekten, die in Phase 2 vom BAFzA administriert wurden, eine Projektnehmende den Prozess „sehr transparent“. Vier Projektnehmende fanden den Prozess „ganz ok und verlässlich“. Eher nicht transparent fanden fünf Projektnehmende den Prozess. In drei Interviews wurde das Thema nicht angesprochen. Die Antragstellenden der Phase 2 äußerten sich insgesamt eher kritisch zum Antragsprozess und beschrieben eine Reihe administrativer Hürden. Die vier Projekte, die vom BAFzA in Phase 3 bewilligt wurden, waren mit dem Prozess grundsätzlich zufrieden. Hier ergab sich die größte Herausforderung nicht im Prozess der Antragstellung, sondern in der Projektumsetzung angesichts der knappen Projektlaufzeit (siehe Kap. 5.1).

Von erfolgreichen Projektnehmenden, deren Projekte vom BVA administriert wurden, gab es keine Kritik hinsichtlich der Transparenz des dort praktizierten Verfahrens. Hier wurde der Prozess als gut funktionierend beschrieben und die Zusammenarbeit mit dem BVA als ermöglichend. Die Projektnehmenden der Phase 1 äußerten sich insgesamt zufrieden mit dem Verfahren der Antragstellung. Alle hatten bereits Erfahrung mit der Beantragung von Mitteln aus der gleichstellungspolitischen Richtlinie des BMFSFJ und konnten darauf aufbauen.

Drei erfolgreiche Projektnehmende hatten Erfahrungen mit beiden administrativen Verfahren. Sie verwiesen darauf, dass sie mit dem BVA bereits zuvor Förderungen umgesetzt hatten und deshalb das Vorgehen kannten. Hingegen sei mit der Beauftragung des BAFzA für die Administration des Bundesförderprogramms auch ein neues, im Vergleich zum BVA kleinteiligeres und damit aufwändigeres Verfahren eingeführt worden. Und es habe eine Weile gedauert, bis diese Unterschiede nachvollziehbar waren und verständlich wurden.

Laut der abschließenden Aktuellmeldung des BAFzA aus KW 51/2022 wurden insgesamt 57 Anträge von der Bundesservicestelle abgelehnt und acht Anträge von den Antragstellenden zurückgezogen. Im Fall von acht abgelehnten Anträgen wurde ein beim BAFzA eingelegter Widerspruch abgelehnt. Damit lag die **Quote der Ablehnungen** insgesamt **bei 75 Prozent**. Diese nicht erfolgreichen Anträge konnten im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung des Bundesförderprogramms nicht näher untersucht werden.

Gründe dafür, warum keine Anträge an den innovativen Strang des Bundesförderprogramms gestellt wurden, wurden in den überregionalen Expert*innen-Interviews und den Online-Befragungen der Länder und der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten erhoben.

Aus einem Land wurde berichtet, dass ein Antrag in Phase 2 abgelehnt wurde, „weil er nicht den Förderzielen entspräche“ und deshalb „nicht von bundesweitem Interesse“ sei. Dazu betonte das Land, dass diese Einschätzung „der Einschätzung der Fachabteilung“ des Landes widersprach. Aus Phase 3 wurde von einem Land berichtet, dass die Frist für die Antragstellung verstrichen war.

Auf die Frage nach den **Gründen für eine Nicht-Inanspruchnahme** der Fördermöglichkeiten antworteten die Länder in der Online-Befragung vor allem, dass potenziell Antragstellende nicht über die notwendigen Personalkapazitäten für die Entwicklung eines Antrags (sechs Nennungen) bzw. für die Begleitung der Umsetzung möglicher Projekte (fünf Nennungen) verfügten. Je viermal wurden unzureichende Informationen über die Fördermöglichkeiten, fehlende Eigen- oder Drittmittel für den Eigenanteil sowie Unsicherheit darüber, wie nach der Etablierung eines Erneuerungsansatzes die laufenden Mehrkosten finanziert werden können, benannt (vgl. Tabellenband, Tabelle F.19). Auch die Komplexität des Verfahrens wurde als Hindernis für die Inanspruchnahme der Fördermittel des Bundes benannt.

Diese Einschätzungen wurden in der Online-Befragung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten bestätigt (vgl. Tabellenband, Tabelle E.11).



3.2.7 Zwischenfazit zur Reichweite des INO-Strangs

Mit Blick auf die räumliche Reichweite und die Projektnehmenden wurden mit dem innovativen Strang des Bundesförderprogramms hauptsächlich überregionale Projekte von Wissenschaftler*innen und Fachverbänden gefördert, daneben auch einige regionale Projekte von Einrichtungsträgern und ein Projekt eines Bundeslandes (siehe Kap. 3.2.4). 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.
- Regionale Modellprojekte standen vor der zusätzlichen Herausforderung, den Transfer von Innovation aus der Modellregion in die Fläche nach der Erprobung in den Modellregionen zu bewältigen (siehe Kap. 3.2.2).
- Wissenschaftliche Studien ohne konkreten räumlichen Bezug erzeugen andere Ergebnisse als Projekte, die innovative Ansätze aus der Praxis heraus entwickelten und in der Praxis erprobten. Wissenschaftliche Studien können über ihre Ergebnisse Innovationspotentiale und -hindernisse sichtbar machen und somit als Auslöser von Innovation wirken. Sollen sie Wirkung entfalten, dann müssen die Ergebnisse möglichst zielgerichtet an die jeweils relevanten Adressat*innen verbreitet und ansprechend präsentiert werden. Denn sie können nur wirken, wenn relevante staatliche, und zivilgesellschaftliche Akteur*innen die Ergebnisse aufgreifen und in konkrete politische Gestaltung oder veränderte Arbeitspraxis umsetzen.

Ob Projektinhalte und Projektergebnisse von kleineren regional agierenden Akteur*innen des Hilfesystems, von einzelnen Wissenschaftler*innen oder Forschungsinstituten kommuniziert werden oder von bundesweiten Wohlfahrts- oder Fachverbänden bzw. großen Wissenschaftsverbänden mit entsprechenden Verteilern, Plattformen und strategischer Ausrichtung, hat auch Einfluss auf die Verbreitung der jeweiligen Innovation.

Grundlegend adressierten alle geförderten Projekte inhaltlich zentrale Artikel der Istanbul-Konvention.

Insbesondere Ansätze zur Verbesserung der Aus- und Weiterbildung von Fachkräften des Kernhilfesystems und benachbarter Fachdisziplinen (Art. 15 IK) waren stark vertreten. Darauf zielten 19 der 22 Projekte, auch wenn das Thema nicht bei allen im Vordergrund stand (vgl. Abbildung 14). 17 Projekte erprobten unterschiedliche Ansätze zu weiteren Aspekten der Prävention nach Art. 13, 14, 16 und 17 IK. Der zweite inhaltliche Schwerpunkt der geförderten Projekte lässt sich dem Kapitel IV der Istanbul-Konvention zuordnen – der Verbesserung von Schutz und Unterstützung für die Betroffenen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen. Hier setzten insgesamt 16 der 22 geförderten INO-Projekte an, entweder indem sie nach Möglichkeiten für die Erleichterung des Zugangs zum Hilfesystem für besonders vulnerable Gruppen suchten oder indem sie mit der (Weiter-)Entwicklung von fachlichen Konzepten und Angeboten auf neue Herausforderungen im Themenfeld reagierten (siehe Kap. 3.2.5).

In der Summe deckte die Förderleitlinie des innovativen Programmstrangs – auch nach Einschätzung der befragten Expert*innen (siehe Kap. 6.3) – zentrale aktuelle Herausforderungen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention ab. Durch ihre inhaltliche Offenheit ermöglichte die Förderleitlinie eine große Bandbreite an innovativen Ansätzen.

Die 22 geförderten Projekte reagierten auf die meisten der in der Förderleitlinie benannten Handlungsfelder zur Weiterentwicklung des Hilfesystems. Sie setzten angesichts aktueller



Entwicklungen auch neue inhaltliche Schwerpunkte u.a. zur Entwicklung von Ansätzen für fachgerechte Reaktionen der Schutzunterkünfte und Fachberatungsstellen auf die zunehmende geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen im digitalen Raum (siehe auch Kap. 5.2).

Auch die Ausstattung mit finanziellen Ressourcen und die Laufzeit der Projekte kann einen Unterschied hinsichtlich der Wirkungen machen. 16 der 22 Projekte waren finanziell vergleichsweise klein mit einem Fördervolumen von unter 175.000 Euro. Die Laufzeit der Projekte betrug zwischen drei Monaten und 48 Monaten, wobei 14 Projekte in weniger als 20 Monaten durchgeführt wurden.

In der Gesamtbetrachtung konnten von den für Projektförderung verfügbaren 20,86 Millionen Euro Bundesmitteln – bei **Bewilligungen in Höhe von 7,26 Millionen Euro** für die 22 geförderten Projekte (35 Prozent) und bei Ausgaben in Höhe von rund 4,32 Millionen Euro für die Kampagne „Stärker als Gewalt“ des BMFSFJ (21 Prozent) – rund **9,29 Millionen Euro Bundesmittel (45 Prozent) nicht für die Weiterentwicklung des Hilfesystems eingesetzt** werden.

Warum mindestens 65 Projektanträge (75 Prozent aller Anträge) abgelehnt wurden, ließ sich mit den Mitteln der wissenschaftlichen Begleitung nicht näher untersuchen. Die hohe Zahl der insgesamt gestellten Förderanträge im innovativen Strang des Bundesförderprogramms weist aber auf einen hohen Bedarf an Finanzierung neuer Entwicklungen und auch der regulären Arbeit im Hilfesystem hin.

Nach Einschätzung der wissenschaftlichen Begleitung gab es **eine Reihe systematischer Zugangshürden zur Förderung** (siehe Kap. 3.2.6).

Nach den Ergebnissen der Online-Befragungen der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten und der Länder bestanden diese in zwei Dimensionen: Auf der Seite der Programmgestaltung und -administration wurde vor allem nicht adressatengerechte Information über die Fördermöglichkeiten und intransparente Auswahlkriterien hinsichtlich des Innovationsgehalts der Anträge genannt. Auf Seiten der 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 Erneuerungsansatzes die laufenden Mehrkosten finanziert werden können, benannt.

Aus den Interviews ergab sich insgesamt, dass anfangs die personelle Ausstattung der Bundesserviceestelle gering war und sie für die Prüfung des Innovationsgehalts zunächst vertieftes Fachwissen aufbauen musste. Dies verbesserte sich im Programmverlauf deutlich (siehe Kap. 3.2.6).

Aus Sicht der Bundesserviceestelle war die entscheidende Zugangshürde zum innovativen Förderstrang auf Seiten einer Reihe von Antragstellenden mangelnder Innovationsgehalt von Anträgen und Unerfahrenheit in der Beantragung von Bundesmitteln.



4 Umsetzung und Ergebnisse des INV-Strangs

4.1 Relevante Verfahrensaspekte zur Umsetzung der INV-Projekte

Die Umsetzungsphase begann für die meisten Antragstellenden mit dem Erhalt des Zuwendungsbescheids, in zehn Fällen wurde ein **vorzeitiger Maßnahmebeginn** genehmigt. In 14 weiteren Fällen wurde ein vorzeitiger Maßnahmebeginn beantragt, aber nicht genehmigt oder nicht mehr weiterverfolgt.

Sobald sich in den Projekten Kostensteigerungen oder Verzögerungen in größerem Umfang ergaben, war ein **Änderungsantrag** notwendig. Die Auswertung des Monitorings mit Stand 4. April 2024 zeigt, dass in 76 Prozent der 70 Projekte mindestens ein Änderungsantrag gestellt oder bewilligt worden war, in einigen Projekten waren es mehrere Änderungsanträge und -bescheide. In 49 Prozent der Projekte wurde der Bewilligungszeitraum verlängert. 43 Prozent der Projekte hatten bis April 2024 die Bewilligung von zusätzlichen Fördermitteln wegen Kostensteigerungen erhalten. Laut BMFSFJ hat es keine Ablehnung von Änderungsanträgen aufgrund mangelnder Finanzmittel gegeben.

In den Zeitraum der Umsetzung vieler Projekte fielen die **wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie des Krieges in der Ukraine**. Unabhängig vom Bundesförderprogramm waren diese Ereignisse für die Baubranche eine große Herausforderung. „Verzögerungen im Bauablauf: Materialengpässe, Fachkräftemangel, krankheitsbedingte Ausfälle und Quarantäne bei Baufirmen“ wurden von den Teilnehmenden der zweiten Online-Befragung der INV-Projekte als häufigster Grund für eine Verzögerung der Projektumsetzung und für Kostensteigerungen benannt (vgl. Tabellenband, Tabelle A.4.4). Diese bedeuteten für die Projektverantwortlichen bei den Trägerorganisationen einen erheblichen Aufwand. Aus den Fallstudien wurde berichtet, dass die notwendigen Angaben zu den Änderungen an die Bundesservicestelle und ggf. die Bauverwaltungen der Länder sehr zeitintensiv waren und lange auf Entscheidungen über Änderungsanträge gewartet werden musste bzw. diese mit vielen Nachfragen im Vorfeld der Entscheidung verbunden waren. Auch die Kommunikation mit den auftragnehmenden Baufirmen war in einigen Fällen eine Herausforderung, denn diese mussten in der Folge teilweise länger auf die Begleichung ihrer Rechnungen warten. In einigen Fallstudien kam es auch zu unvorhergesehenen Herausforderungen, die erst im Bauprozess deutlich wurden und die Notwendigkeit von Änderungen nach sich zogen.

Erhebliche Herausforderungen stellen sich insbesondere für die Projekte, deren Bauvorhaben sich über 2024 hinaus erstrecken wird. Der Förderzeitraum des Programms endet zum 31. Dezember 2024. Ab dem 1. Januar 2025 können Projekte nur noch fortgeführt werden, wenn die Finanzierung (auch möglicher Kostensteigerungen) durch Eigen- oder Drittmittel gewährleistet wird. Entsprechend sind die betreffenden Projekte darauf angewiesen, anderweitig die Finanzierung zu sichern.

Insgesamt dauerte die **Umsetzungsphase** vom Projektbeginn laut Zuwendungsbescheid bis zum Projektende laut Zuwendungs- bzw. aktuellem Änderungsbescheid im Median 21 Monate. Besonders lange dauerten die Projekte, die einen Neubau, Aus- und Umbau oder eine Kombination aus verschiedenen Maßnahmen umsetzten. Bei ihnen lag die Dauer im Median bei 25 Monaten. Projekte mit einem reinen Immobilien-Erwerb kamen mit einer kürzeren Umsetzungsphase aus. Hier lag der Median bei zwei Monaten.

Aus den Fallstudien geht hervor, dass **insbesondere kleinere Trägerorganisationen Schwierigkeiten** hatten, die dargestellten Herausforderungen bei der Projektumsetzung zu bewältigen. Dies betraf insbesondere Situationen, in denen Änderungsanträge aufgrund von



Kostensteigerungen oder notwendigen baulichen Änderungen im Sanierungsprozess gestellt werden mussten oder Anträge auf Mittelübertragungen notwendig waren. Diese Projektnehmenden konnten in der Regel nicht in Vorleistung gehen und mussten bei Änderungsanträgen auf die neuen Bewilligungen warten, bis der Bauprozess fortgesetzt werden konnte. In einigen Fällen war die Umsetzung daher mit vorübergehenden Baustopps verbunden, was weitere Verzögerungen mit sich brachte. Von Seiten der Projektnehmenden wurde in den Interviews mehrheitlich berichtet, dass es für die Umsetzung größerer baulicher Vorhaben einer gewissen Expertise sowie Sicherheitsrücklagen und einer gewissen Risikofreudigkeit bedürfe. Für die Mitarbeitenden von kleinen Trägerorganisationen war die bauliche Umsetzung daher oftmals mit einem enormen Druck verbunden, der auch in den Interviews noch spürbar war.

Die **Unterstützung durch die Bundesservicestelle** bei der Projektumsetzung wurde von den Projektnehmenden gemischt bewertet. Projektnehmende mit Bau Erfahrung, wie Kommunen oder Wohlfahrtsverbände, kamen mit den Anforderungen, die mit dem Förderprozess einhergingen, besser zurecht. Sie machten in den Interviews aber auch deutlich, dass das Förderverfahren auch für sie herausfordernd und nicht immer leicht verständlich war. Kleinere Trägerorganisationen hätten sich im Zuge der Umsetzung mehr Unterstützung gewünscht. Aus den Fallstudien-Interviews geht hervor, dass sich die Trägerorganisationen teilweise gewünscht hätten, im Vorfeld besser darüber informiert zu werden, was bei Änderungsanträgen oder Mittelübertragungen zu beachten ist. In einigen Fällen habe auch eine Schwierigkeit darin bestanden, dass die zuständige Ansprechperson in der Bundesservicestelle nicht direkt auskunftsfähig gewesen sei und es lange Zeit gedauert habe, bis klare Rückmeldungen zu Anfragen gegeben wurden. Andere Projektnehmende berichteten von häufigen Wechseln der Ansprechpartner*innen, was die Abstimmungen erschwert habe.

Neun der 16 Länder gaben in der Online-Befragung an, dass sie einzelne Projektnehmende selbst aktiv unterstützt hatten, wenn es Herausforderungen bei der Projektumsetzung gab (vgl. Tabellenband, Tabelle F.6). Die Zusammenarbeit mit der Bundesservicestelle wurde auch von den Ländern gemischt bewertet. Während sieben Länder voll und ganz oder eher der Aussage zustimmten, dass ihre Ansprechpartner*innen bei der Bundesservicestelle verlässliche Antworten auf ihre Fragen geben konnten, stimmten neun Länder der Aussage eher nicht oder überhaupt nicht zu. In vertiefenden Interviews mit Vertreter*innen der Länder wurde darauf verwiesen, dass insbesondere in der Anfangszeit der Bundesservicestelle auch auf deren Seite Beratungsbedarf bestanden habe. Nur vier Länder gaben an, dass sie durchgängig feste Ansprechpartner*innen bei der Bundesservicestelle hatten.

Laut der Online-Befragung der **Länder** hatten diese mehrheitlich dem Bund (BAFzA/BMFSFJ) gegenüber aktiv kommuniziert, welche Herausforderungen es bei der Projektumsetzung im eigenen Land gab. Herausforderungen, die von den Projektnehmenden an das Land herangetragen wurden, bezogen sich nach Auskunft der Länder insbesondere auf Herausforderungen im Umgang mit den Anforderungen des Förderverfahrens (in 15 Ländern), auf Herausforderungen bei der Zusammenarbeit mit der Bundesservicestelle (in 14 Ländern), die Überschreitung des Zeitrahmens (in 11 Ländern) und die Überschreitung des Finanzrahmens (in 10 Ländern) (vgl. Tabellenband, Tabelle F.8). Dass die Länder die Projekte im Zuge der Umsetzung teilweise aktiv unterstützten, geht auch aus einigen Fallstudien-Interviews hervor. Weitere unterstützende Akteur*innen waren Vertreter*innen von Landkreisen oder Kommunen.

Positiv auf die Umsetzung ausgewirkt hat sich, wenn von Anfang an ein Architekturbüro in die Planung und Umsetzung der baulichen Maßnahme eingebunden war. Zudem wurde in



einem Fall berichtet, dass für die Begleitung des Bauprojektes eine zusätzliche halbe Stelle finanziert werden konnte, was zu einer Entlastung des Teams geführt habe.

Die Baumaßnahmen in den Schutzeinrichtungen³¹ im laufenden Betrieb waren auch mit vielen **Herausforderungen für die Bewohner*innen und Mitarbeitenden** verbunden. In den Fallstudien-Projekten wurde berichtet, dass durch einen vorübergehenden Umzug in ein Ausweichquartier teilweise größere Distanzen zurückgelegt werden mussten. In anderen Fällen brachte der Umzug durch andere räumliche Konstellationen und benachbarte Kooperationspartner*innen aber auch neue Impulse für die Arbeit. In den Einrichtungen, in denen die Baumaßnahmen in der bewohnten Einrichtung durchgeführt wurden, mussten Absprachen mit den Baufirmen getroffen und diese für die Besonderheit der Einrichtung sensibilisiert werden. Für die Bewohner*innen mussten Übergangslösungen für die Nutzung von Bädern gefunden werden und die Baustelle so geplant werden, dass z. B. jeweils nur auf einer Etage gearbeitet wurde. Ein Verzicht auf die Belegung von Plätzen in der Einrichtung wurde teilweise durch die an die Belegung gebundene Finanzierung erschwert bzw. war aus diesem Grund für die Trägerorganisation keine Option. Zu einer gelingenden Umsetzung der Baumaßnahmen trug in mehreren Fallstudien insbesondere bei, dass mit Planer*innen und Baufirmen zusammengearbeitet wurde, die die Einrichtung bereits kannten und ein Verständnis für die Arbeit dort entwickelt hatten.

4.2 Output und unmittelbare Ergebnisse der INV-Projekte

In den Wirkungsmodellen für die INV-Projekte (siehe Kap. 2.3.1) wurde grob zwischen „Erweiterung und Ausbau der Kapazitäten“ einerseits und „Verbesserung der Erreichbarkeit, Zugänglichkeit und Funktionsfähigkeit“ andererseits unterschieden. Ein größerer Teil der Projekte vereint Förderansätze, die sich beiden Wirkungsmodellen zuordnen lassen. Bezogen auf die Familienplätze in den Einrichtungen wurden in 26 Projekten sowohl Kapazitäten erweitert als auch die Nutzbarkeit bestehender Familienplätze verbessert.

Im Folgenden wird entlang der Wirkungsdimensionen näher auf die Outputs und unmittelbaren Ergebnisse der geförderten Projekte eingegangen. Zum Datenstand dieses Berichts (4. April 2024) waren nach den Angaben im Monitoring 30 von 70 bewilligten Projekten formal abgeschlossen (43 Prozent), darunter sechs von sieben Projekten zu Schutzwohnungen und/oder Second-Stage-Wohnungen außerhalb von Frauenhäusern und vier von fünf Projekten in Beratungsstellen. Von den Teilnehmenden der dritten Online-Befragung der INV-Projekte³² gaben 29 der 45 befragten Projekte an, dass das Projekt in ihrer Einrichtung vollständig abgeschlossen war und die Räume ohne Einschränkungen genutzt werden konnten. In fünf weiteren Fällen waren die baulichen Maßnahmen überwiegend abgeschlossen und die Räume wurden mit Einschränkungen genutzt. In zehn Fällen gaben die Projektnehmenden an, dass die baulichen Maßnahmen noch liefen, und in einem Fall wurde mit den baulichen Maßnahmen noch nicht begonnen. Von den 23 nach Februar 2023 bewilligten Projekten, die im Frühjahr 2024 erstmalig befragt wurden, gaben drei weitere Projektnehmende an, dass die Maßnahmen bis zum Ende des ersten Quartals 2024 abgeschlossen wurden.

³¹ Unter dem Begriff Schutzeinrichtungen werden in dem Bericht Frauenhäuser, Schutzwohnungen und Second-Stage-Angebote gefasst.

³² Wie in Kapitel 2.4.1 dargestellt, wurden im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung zu drei unterschiedlichen Umsetzungsständen Erhebungen bei den bewilligten Projekten vorgenommen (zu Beginn des jeweiligen Projektes, während der Umsetzung sowie nach Projektende).



Neben den qualitativen Auswertungen der untersuchten Fallstudien-Projekte, die zum größten Teil Anfang 2024 zumindest kurz vor dem Projektabschluss standen, bezieht diese Auswertung zwei weitere Quellen ein: Das Monitoring der erweiterten Kapazitäten basiert auf einer eingehenden Plausibilisierung von Befragungsergebnissen und Antragsunterlagen, die Angaben zur Verbesserung und den weiteren Ergebnissen beziehen sich auf die Projekte, die dazu schon aussagefähig waren und sich entsprechend an Befragung 3 beteiligt haben (vgl. Tabellenband, Abschnitt B). Insgesamt ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der noch immer laufenden Umsetzung noch nicht übergreifend für alle Projekte abschließende Ergebnisse berichtet werden können und mit Blick auf die Zahlen noch Änderungen möglich sind. Außerdem ist mittlerweile bekannt, dass in zwei Fällen Förderungen widerrufen wurden (siehe Kap. 3.1.3). Die Erkenntnisse zu den bereits abgeschlossenen Projekten bieten aber eine gute Basis, um Aussagen dazu treffen zu können, welche Ergebnisse mit der Förderung der baulichen Maßnahmen erzielt wurden und noch absehbar erzielt werden können.

4.2.1 Erweiterung von Kapazitäten in Hilfseinrichtungen

Die Anzahl der Plätze in Schutzunterkünften wird in den Bundesländern auf unterschiedliche Weise definiert. Unter anderem deshalb fehlen valide Daten zu den aktuell vorhandenen Schutzplätzen. Die wissenschaftliche Begleitung des Bundesförderprogramms hat sich deshalb an der Definition von Familienplätzen im Erläuternden Bericht zur Istanbul-Konvention orientiert. In Erläuterung 135 wird mit Verweis auf den Abschlussbericht der Task Force des Europarats zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt „eine sichere Unterkunft für Frauen in Frauenhäusern empfohlen, die auf alle Regionen verteilt sind und eine Familie pro 10.000 Einwohner [und Einwohnerinnen, d.A.] aufnehmen können“ (Europarat 2011: 69). Der Abschlussbericht dieser Task Force enthält die Definition des Begriffs „family place“ ohne nähere Erläuterung (EG-TFV 2008: 51). Er bezieht sich auf eine Studie des gleichen Gremiums zu Mindeststandards für die spezialisierten Hilfsdienste. Dort ist ein Familienplatz definiert als „a place that accommodates one woman with her children based on the average number of children per family within the member state“ (Kelly/Dubois 2018: 59).

Gemäß dieser Empfehlungen müssten in Deutschland also für jeden Platz in einer Schutzunterkunft zusätzlich rund 1,5 Plätze für Kinder vorgehalten werden (zusammengefasste Geburtenziffer). Damit sollten je Familienplatz im Durchschnitt 2,5 Betten vorgehalten werden. Dazu, wie viel Kapazität bundesweit vorgehalten werden müsste, liegen drei Berechnungen vor:

- Nach den Qualitätsanforderungen der ZIF auf Basis der Bevölkerungs- und Fertilitätsdaten des Jahres 2019 müssten rund 8.300 Familienplätze mit ebenso vielen Betten für Frauen plus 13.200 Betten für Kinder vorgehalten werden, was einer Gesamtzahl von 21.500 Betten entspricht (vgl. ZIF 2019: 3).
- Nach einer Studie zur Ermittlung der Kosten des Hilfesystems auf Basis der Daten des Jahres 2022 und der Empfehlungen in Erläuternden Bericht der IK müssten insgesamt 8.324 Familienplätze mit ebenso vielen Betten für Frauen plus 12.819 Betten für Kinder vorgehalten werden, was einer Gesamtzahl von 21.143 Betten entspricht (vgl. Ruschmeier u.a. 2023: 84).³³

³³ Ziel der Kostenstudie war es, hypothetische Ausgestaltungen des Hilfesystems in möglichen Zukunftsszenarien darzustellen und auf diesen Szenarien aufsetzend die Auswirkungen auf die Kosten der Hilfesystems darzustellen. Insofern stellt die Kostenstudie keine Bedarfsanalyse dar. Ihre Daten liefern dennoch einen sonst nicht verfügbaren Eindruck von der aktuellen Einschätzung des Bedarfs aus Sicht der Einrichtungen des Hilfesystems.



- In einem zweiten Szenario ermittelte diese Studie die Zahl der *fehlenden* Familienplätze und Betten, indem die Einrichtungen nach *zusätzlich benötigten* Plätzen für Frauen befragt wurden. Die 76 Prozent der Einrichtungen, die sich an der Befragung beteiligten, gaben als fehlend 3.599 Familienplätze an (vgl. ebd.: 73ff.). Hochgerechnet auf 100 Prozent der Einrichtungen wären dies der Studie zufolge 4.759 fehlende Familienplätze mit ebenso vielen Betten für Frauen plus 5.558 Betten für Kinder, wobei hier das Frauen : Kind-Verhältnis des ermittelten Status quo von 1 : 1,17 zu Grunde gelegt wurde.³⁴ Zusammen mit den nach den Daten der Studie bereits vorhandenen 7.786 Betten müssten damit den Ergebnissen der Studie zufolge 18.103 Betten vorgehalten werden (vgl. ebd.: 90).³⁵

Familienplätze im Sinne der Istanbul-Konvention befinden sich in First-Stage-Einrichtungen, das heißt in Einrichtungen, in denen Frauen unmittelbar aus Gewaltsituationen aufgenommen werden. Im Bundesförderprogramm wurden auch Second-Stage-Wohnungsangebote gefördert, für die grundsätzlich die gleichen Überlegungen zum Platzangebot für Kinder gelten, die mit ihrer Mutter Schutz suchen. Weil die Erkenntnisse aus den Fallstudien darauf hindeuten, dass die Abgrenzung zwischen First- und Second-Stage-Unterkünften bei der Belegung von Wohnungen mitunter bedarfsorientiert variiert, wurden im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung auch letztere in die Gesamtbetrachtung der Kapazitäten einbezogen. Dies führt zu einer leichten Überschätzung der neu geschaffenen Familienplätze in Schutzunterkünften im Sinne von Art. 22 IK von maximal sieben Prozent (vgl. Tabelle 9).

Den Ergebnissen der wissenschaftlichen Begleitung zufolge wurden mit dem Bundesförderprogramm **in 38 Einrichtungen insgesamt 191 neue Familienplätze** geschaffen. In elf Projekten kam es im Rahmen des Bundesförderprogramms zur Neugründung einer Einrichtung. Dabei handelt es sich um sechs Frauenhäuser, zwei Schutzwohnungen und drei Second-Stage-Wohnungsangebote. In diesen Einrichtungen wurden insgesamt 90 neue Familienplätze geschaffen, davon 14 innerhalb von Second-Stage-Projekten. In weiteren 27 bereits vor dem Bundesförderprogramm bestehenden Frauenhäusern wurden durch die geförderten Maßnahmen insgesamt 101 neue Familienplätze geschaffen (vgl. Tabelle 9).

³⁴ Dass im Szenario 2 beim Frauen : Kind-Verhältnis der Status quo von 1 : 1,17 zu Grunde gelegt wurde, erscheint den Autor*innen des hier vorliegenden Abschlussberichts nicht plausibel, weil der wissenschaftlichen Begleitung aus einer Vielzahl von Interviews und der Fachliteratur bekannt ist, dass ein Teil der Kinder bisher nicht mit in den Frauenhäusern leben kann, weil dort ältere Söhne oder Kinder mit relevanter körperlicher Behinderung nicht aufgenommen werden oder weil dort schlicht kein Platz für Frauen mit mehreren Kindern ist. Würde man die Fertilitätsrate von 1,54 für die Berechnung zu Grunde legen, würde sich ein Mehrbedarf von 7.329 Betten für Kinder und ein Gesamtmehrbedarf von 19.874 Betten ergeben.

³⁵ Zu berücksichtigen ist hier aus Sicht der Autor*innen dieses Abschlussberichts aber, dass die Einrichtungen zu ihren eigenen Bedarfen und nicht dem ihrer Region befragt wurden. Wenn ein Frauenhaus sich – aus welchen Gründen auch immer – nicht vergrößern möchte, dann können die tatsächlichen Bedarfe der gewaltbetroffenen Frauen und Kinder höher sein, als hier angegeben. . Deshalb kann der Bedarf nach diesem Szenario deutlich unterschätzt sein.

Tabelle 9: Familienplätze: Zusätzlich geschaffene Kapazitäten in bestehenden und neu gegründeten Schutzeinrichtungen im Rahmen des Bundesförderprogramms

	Anzahl der Einrichtungen mit neuen Plätzen	Anzahl der zusätzlichen Familienplätze	Anzahl der zusätzlichen Familienplätze je Einrichtung (Mittelwert)
Frauenhäuser (Bestand)	27	101	3,7
Frauenhäuser (Neugründungen)	6	65	10,8
Schutzwohnungen (Neugründungen)	2	11	5,5
Second-Stage-Wohnungen (Neugründungen)	3	14	4,7
Zusätzliche Familienplätze insgesamt	38	191	5

Quelle: Wissenschaftliche Begleitung. Zur Methodik siehe Kap. 2.3.1.

Die Anzahl der mit den neuen Familienplätzen geschaffenen **zusätzlichen Betten** wird auf Grundlage der Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung auf 404 geschätzt.³⁶ Im Mittel wurden etwa zehn zusätzliche Betten je Einrichtung geschaffen (vgl. Tabelle 10).

Tabelle 10: Betten: Zusätzlich geschaffene Kapazitäten in bestehenden und neu gegründeten Schutzeinrichtungen im Rahmen des Bundesförderprogramms

	Anzahl der Einrichtungen	Anzahl der zusätzlichen Betten	Anzahl der zusätzlichen Betten je Einrichtung (Mittelwert)
Frauenhäuser (Bestand)*	27	243	9
Frauenhäuser (Neugründungen)	6	113	18,8
Schutzwohnungen (Neugründungen)	2	18	9,0
Second-Stage-Wohnungen (Neugründungen)	3	30	10,0
Zusätzliche Betten insgesamt	38	404	10,2

Quelle: Wissenschaftliche Begleitung. Methode siehe Kap. 2.3.1. * Die Angaben für die Frauenhäuser im Bestand basieren auf der im Text beschriebenen Schätzung.

³⁶ In einer neu gebauten Einrichtung sind Unterbringungsmöglichkeiten für weitere zehn Betten vorhanden, deren Finanzierung durch das Land zum Untersuchungszeitpunkt nicht gesichert war. Diese Betten wurden in der Gesamtsumme von 404 zusätzlichen Betten nicht berücksichtigt.



Für 33 der insgesamt 38 Projekte mit Kapazitätserweiterung von Familienplätzen lagen zur Bettenzahl genaue Angaben vor. Die insgesamt 374 zusätzlichen Betten in diesen Einrichtungen entsprechen einer Anzahl von 2,1 Betten je Familienplatz. Auf Basis dieses Mittelwerts wird für die 15 Familienplätze in den übrigen fünf Einrichtungen, für die keine Angabe zur Bettenzahl vorliegt, eine Anzahl von 30 Betten angenommen.³⁷

Die elf Fallstudien-Projekte, in denen eine Neugründung erfolgt ist oder Kapazitäten erweitert wurden, verdeutlichen die unterschiedliche Einbindung neuer Plätze als (kleinere) Erweiterung im Rahmen von Ersatzneubauten aber auch Anbauten oder Aufstockungen, ebenso wie durch Umbau oder Erwerb. Die neu geschaffenen oder umgebauten Familienzimmer in den Frauenhäusern wurden in der Regel so angelegt, dass die Belegung der Zimmer abhängig von der Anzahl der Kinder flexibel gestaltet werden kann. Eindrücke dieser neu geschaffenen Familienplätze sind in den Steckbriefen im Tabellenband zu diesem Bericht zu finden (vgl. Tabellenband, Tabellen B.2 bis B.19).

Die zusätzlichen Familienplätze wurden mit 80 Plätzen am häufigsten von Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege erstellt, gefolgt von 52 Familienplätzen durch Kommunen und 44 durch Vereine (vgl. Tabellenband, Tabelle A.7.2).

In der Verteilung auf die Bundesländer gibt es drei Länder, die mit 28 Plätzen vergleichsweise viele Familienplätze neu eingerichtet haben (vgl. Tabelle 11). Während dies in Berlin in einem Projekt von einem Wohlfahrtsverband erfolgte, waren in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz unterschiedliche Akteur*innen beteiligt. Kommunen haben insbesondere in Schleswig-Holstein und Niedersachsen neue Familienplätze geschaffen, in Hessen wurden die meisten Plätze von Vereinen geschaffen. Im Saarland sowie in Sachsen-Anhalt, Thüringen und Bremen wurden Projekte mit anderen Schwerpunkten umgesetzt, zusätzliche Familienplätze wurden nicht geschaffen. In Ostdeutschland (ohne Berlin) sind mit dem Bundesförderprogramm insgesamt elf neue Familienplätze entstanden (vgl. Tabellenband, Tabelle A.7.2).

Eine Verteilung der neu entstandenen Kapazitäten auf die verschiedenen Stadtgrößen ist im Tabellenband, Tabelle A.7.1 einzusehen, die Verteilung auf Ost- und Westdeutschland ist ebenda in Tabelle A.7.2 zu finden. In den Großstädten sind mit 77 Familienplätze (und 161 Betten) die meisten neuen Familienplätze entstanden, gefolgt von Kleinstädten mit 42 Familienplätzen.

³⁷ Bei dieser Schätzung ist zu berücksichtigen, dass die zusätzlichen Betten sich nicht ausschließlich auf die zusätzlich geschaffenen Familienplätze verteilen. In einigen Projekten des Neubaus oder Erwerbs wurden durch Bestandseinrichtungen neue Gebäude bezogen, in denen für alle Familienplätze eine größere Anzahl Betten zur Verfügung steht als zuvor. In Einzelfällen können auch in den 32 Projekten ohne zusätzlich geschaffene Familienplätze zusätzliche Betten geschaffen worden sein. Umgekehrt wurde durch den Umbau auch räumliche Enge entzerrt oder wurden Schlafräume durch den Einbau von Bädern verkleinert. Hier können in den Schutzunterkünften, in denen keine neuen Familienplätze geschaffen wurden, auch Betten weggefallen sein.

Tabelle 11: Familienplätze: Zusätzlich geschaffene Familienplätze und Betten (in Klammern angegeben) nach Bundesländern und Akteur*innen

	Antragstellende Akteur*innen				Gesamt
	Kommune	Stiftung	Verband	Verein	
Brandenburg*	5 (10)				5 (10)
Berlin			28 (55)		28 (55)
Baden-Württemberg			13 (39)	8 (20)	21 (59)
Bayern			22 (46)		22 (46)
Hansestadt Bremen					-
Hessen	5 (14)			18 (22)	23 (36)
Hansestadt Hamburg		4 (4)			4 (4)
Mecklenburg-Vorpommern*				1 (2)	1 (2)
Niedersachsen*	13 (36)	11 (14)	4 (14)		28 (64)
Nordrhein-Westfalen	3 (6)			4 (5)	7 (11)
Rheinland-Pfalz**	7 (15)		13 (23)	8 (24)	28 (62)
Schleswig-Holstein	19 (40)				19 (40)
Saarland					-
Sachsen				5 (15)	5 (15)
Sachsen-Anhalt					-
Thüringen					-
Zusätzliche Familienplätze insgesamt	52 (121)	15 (18)	80 (177)	44 (88)	191 (404)

Quelle: Wissenschaftliche Begleitung. Zur Methodik siehe Kap. 2.3.1. * Die Angaben zur Anzahl der Betten für Projekte aus diesen Bundesländern basieren auf der im Text beschriebenen Schätzung. Lesehilfe: In den Zellen der Tabelle ist jeweils zuerst die Zahl der Familienplätze und dann der Betten angegeben.

Das Bundesförderprogramm wurde ergänzend auch dafür genutzt, die Kapazitäten hinsichtlich der Beratungs- und Gemeinschaftsräume in den Einrichtungen zu erweitern. Insgesamt sind in 29 der geförderten Einrichtungen 70 zusätzliche Büroräume bzw. Räume für Beratung entstanden. Drei davon sind in Beratungsstellen entstanden (vgl. Tabelle 12).

Tabelle 12: Beratungsräume: Zusätzlich geschaffene Kapazitäten in bestehenden und neu gegründeten Schutzeinrichtungen im Rahmen des Bundesförderprogramms

	Anzahl der Einrichtungen	Anzahl der Einrichtungen mit Angaben	Anzahl der zusätzlichen Beratungsräume
Frauenhäuser (Bestand)	25	22	50
Beratungsstellen (Bestand)	2	2	3
Frauenhäuser (Neugründungen)	6	5	17
Zusätzliche Beratungsräume insgesamt	33	29 ³⁸	70

Quelle: Wissenschaftliche Begleitung. Zur Methodik siehe Kap. 2.3.1.

In beiden Beratungsstellen, die im Rahmen von Fallstudien untersucht wurden, wurden neue Räumlichkeiten bezogen und in dem Zuge Kapazitäten erweitert. In einem Fall wurden dabei Beratungsangebote zusammengeführt, die zuvor getrennt untergebracht waren, und es entstanden Räumlichkeiten für neue Angebote. Auch im anderen Fall steht durch Umzug in eine neue Immobilie mehr Fläche zur Verfügung. Kapazitätserweiterungen gab es auch in Bezug auf Aufenthaltsräume für Mitarbeitende, die zuvor teils gar nicht vorhanden waren. Insgesamt wurden in elf der 20 Fallstudien-Projekte neue Beratungsräume geschaffen. Wenn diese Kapazitäten in einem (Ersatz-)Neubau eines Frauenhauses geschaffen wurden, wurden sie häufig räumlich getrennt von den Wohnbereichen angeordnet.

Zusätzliche Gemeinschaftsräume sind in 32 Einrichtungen entstanden, für 28 liegen konkrete Angaben über die Anzahl vor. Demnach hat sich die Anzahl um 54 Gemeinschaftsräume erhöht, zwei davon entfallen auf Beratungsstellen (vgl. Tabelle 13).

In den neun Fallstudien-Projekten, in denen neue Gemeinschaftsräume geschaffen wurden, wurden diese multifunktional gestaltet oder so angelegt, dass sie aufgeteilt und so für Angebote unterschiedlicher Art genutzt werden können. Zudem ergab sich in mehreren Frauenhäusern die Möglichkeit, mit neuen Gemeinschaftsräumen die pädagogischen Angebote für unterschiedliche Altersgruppen stärker differenzieren zu können.

³⁸ In vier weiteren Projekten in Frauenhäusern wurden ebenfalls zusätzliche Beratungsräume geschaffen, deren Anzahl sich allerdings nicht nachvollziehen lässt.

Tabelle 13: Gemeinschaftsräume: Zusätzlich geschaffene Kapazitäten in bestehenden und neu gegründeten Schutzeinrichtungen im Rahmen des Bundesförderprogramms

	Anzahl der Einrichtungen	Anzahl der Einrichtungen mit Angaben	Anzahl der zusätzlichen Gemeinschaftsräume
Frauenhäuser (Bestand)	23	20	39
Beratungsstellen (Bestand)	1	1	2
Frauenhäuser (Neugründungen)	6	5	8
Second-Stage-Wohnungen (Neugründungen)	2	2	5
Zusätzliche Gemeinschaftsräume insgesamt	32	28	54

Quelle: Wissenschaftliche Begleitung. Zur Methodik siehe Kap. 2.3.1

Die bislang in diesem Kapitel dargestellten Kapazitätserweiterungen sind allgemein und nicht nach Zielgruppen differenziert. Die Einrichtungen haben aber durch Neubau oder Umbau auch Kapazitäten für besondere Zielgruppen erweitert, insbesondere für Frauen oder Kinder mit Behinderungen und für Frauen mit älteren Söhnen.

So wurden bzw. werden mit Hilfe des investiven Strangs des Bundesförderprogramms **105 neue barrierefreie Familienplätze** errichtet (vgl. Tabelle 14). Davon entfallen zwölf auf die neu gegründeten Einrichtungen. Die 93 barrierefreien Familienplätze in Bestandseinrichtungen (vgl. Tabelle 14) sind in Teilen im Zuge von Erweiterungen der Einrichtungen entstanden, teilweise durch einen Umbau. Überwiegend entstanden in den 36 Bestandseinrichtungen ein oder zwei barrierefreie Plätze, seltener waren es mehr. **In 34 der Einrichtungen wurden barrierefreie Schutzplätze erstmals geschaffen.**

In den 14 Fallstudien-Projekten, in denen barrierefreie Familienplätze geschaffen wurden, machten inhaltliche Konzepte und bauliche Voraussetzungen verschiedene Maßnahmen notwendig. Teilweise mussten Aufzüge eingebaut werden. In anderen Fällen waren diese bereits vorhanden oder nicht notwendig, es mussten aber weitere Umbaumaßnahmen, insbesondere in Bädern und Küchen vorgenommen werden. Eine Barrierefreiheit im umfassenden Sinn stellt einen hohen Anspruch dar. Auch wenn einige Projekte dezidiert auch Seh- und Höreinschränkungen berücksichtigten, liegt der Fokus vieler Projekte bei der Verbesserung der Barrierefreiheit für Frauen und Kinder mit Mobilitätseinschränkungen.

In den fünf geförderten Beratungsstellen wurden insgesamt 14 Beratungsräume und sieben Gemeinschafts- bzw. Gruppenräume barrierefrei hergestellt. Die Anzahl der Schutzeinrichtungen, die auch Beratungsräume und Gemeinschaftsräume neu barrierefrei zugänglich machte, ist den vorliegenden Angaben zufolge geringer als die der Schutzeinrichtungen mit neu eingerichteten barrierefreien Familienplätzen. Auf Grund der Einschätzungen zu den Fallstudien ist davon auszugehen, dass hierzu in den Schutzeinrichtungen nicht alle neu barrierefrei gewordenen Beratungs- und Gemeinschaftsräume erfasst wurden, da oftmals an den Räumen selbst keine Maßnahmen erforderlich waren. In den Konzepten der Projekte wurde zumeist Wert auf

Inklusion und eine gemeinsame Nutzbarkeit dieser Räume durch Frauen mit und ohne Behinderungen gelegt.

Tabelle 14: Barrierefreiheit: Zusätzlich geschaffene Kapazitäten in bestehenden und neu gegründeten Schutzeinrichtungen im Rahmen des Bundesförderprogramms

	Bestands Einrichtungen		Neugründungen		Gesamt	
	Anzahl Einrichtungen	Anzahl Plätze/Räume	Anzahl Einrichtungen	Anzahl Plätze/Räume	Anzahl Einrichtungen	Anzahl Plätze/Räume
Barrierefreie Familienplätze	36	93	7	12	43	105
Barrierefreie Beratungsräume (in Schutzeinrichtungen)	24	77	5	8	29	85
Barrierefreie Gemeinschaftsräume (in Schutzeinrichtungen)	25	64	5	7	30	71
Barrierefreie Beratungsräume (in Beratungsstellen)	5	14	-	-	5	14
Barrierefreie Gemeinschaftsräume (in Beratungsstellen)	5	7	-	-	5	7

Quelle: Wissenschaftliche Begleitung. Zur Methodik siehe Kap. 2.3.1.

Familienplätze in abgeschlossenen Wohneinheiten sind etwa im gleichen Umfang wie barrierefreie Familienplätze entstanden, sie sind aber wesentlich weniger auf die Einrichtungen verteilt. Mehr als zwei Drittel der Einrichtungen, die Familienplätze in abgeschlossenen Wohneinheiten schufen, entfallen auf Neugründungen. Von den 15 Bestandseinrichtungen schufen 14 erstmals ein solches Angebot (vgl. Tabelle 15).

In fünf Fallstudien-Projekten wurden abgeschlossene Wohneinheiten geschaffen. In den Fallstudien wurde deutlich, dass neben einer vollständig abgeschlossenen Wohneinheit mit einem Familienplatz einige Einrichtungen auch Apartmentlösungen mit zwei Familienplätzen realisierten. Auch dadurch sind bereits größere Differenzierungsmöglichkeiten bei der Belegung der Plätze gegeben als in einer Schutzunterkunft, in der sich eine größere Zahl von Personen Küche und Bad teilen müssen (vgl. Tabellenband, Tabelle B.2 bis B.19).

Hinsichtlich der Anzahl der Plätze für Frauen mit älteren Söhnen zeigte sich, dass dieses Angebot von den Teilnehmenden der Online-Befragungen der INV-Projekte nicht nur als bauliches Thema angesehen wurde. Kapazitäten für diese Zielgruppe wurden nur in neun der 17 Bestandseinrichtungen erstmals geschaffen. Die Weiteren gaben teilweise an, dass alle Familienplätze für die Zielgruppe nutzbar seien.

Für die Unterbringung von Frauen mit älteren Söhnen ist es von besonderer Relevanz, dass es möglichst räumlich abgetrennte Zimmer oder Wohneinheiten mit eigenen Badezimmern gibt. Dies konnte in einem der sieben untersuchten Fallstudien-Projekte mit diesem Angebot beispielweise dadurch realisiert werden, dass durch Umbaumaßnahmen für jede Frau oder

Familie separate Zimmer mit jeweils eigener Küchenzeile und eigenem Badezimmer geschaffen wurden. In einem anderen Fall wurden im Zuge eines Neubaus mehrere separate Wohneinheiten mit jeweils eigener Küche und Sanitärräumen geschaffen, die in variabler Zusammensetzung belegt werden können. In einem Neubau wurde dabei explizit auf eine stärkere bauliche Abgrenzung durch einen Laubengang geachtet.

Tabelle 15: Abgeschlossene Wohneinheiten und Familienplätze für Frauen mit älteren Söhnen: Zusätzlich geschaffene Kapazitäten in bestehenden und neu gegründeten Schutzeinrichtungen im Rahmen des Bundesförderprogramms

	Bestands einrichtungen		Neugründungen		Gesamt	
	Anzahl Einrichtungen	Anzahl Familienplätze	Anzahl Einrichtungen	Anzahl Familienplätze	Anzahl Einrichtungen	Anzahl Familienplätze
Familienplätze in abgeschlossenen Wohneinheiten	15	62	5	39	20	101
Familienplätze für Frauen mit älteren Söhnen geeignet	17	49	3	25	20	74

Quelle: Wissenschaftliche Begleitung. Zur Methodik siehe Kap. 2.3.1.

4.2.2 Verbesserung der Erreichbarkeit, Zugänglichkeit und Funktionsfähigkeit von Einrichtungen

Neben der Erweiterung der Kapazitäten wurden mit dem investiven Strang des Bundesförderprogramms auch Maßnahmen zur Verbesserung der Erreichbarkeit, Zugänglichkeit und Funktionsfähigkeit von Hilfseinrichtungen gefördert.

Mit den Projekten des Bundesförderprogramms wurden insgesamt **Verbesserungen für 376 Familienplätze in den bestehenden Einrichtungen** erreicht (vgl. Tabelle 16), die etwa **868 Betten** umfassen (Schätzwert, vgl. Fußnote 27). Außerdem verbesserten sich die Wohnverhältnisse für die Bewohner*innen von drei weiteren Einrichtungen, die ihre Kapazitäten nicht in Familienplätzen zählen.³⁹ Je nach Art und Umfang der Baumaßnahme wurden hier Verbesserungen in unterschiedlichem Umfang realisiert. In den Fallstudien konnte festgestellt werden, dass die umfangreichsten Verbesserungen bei den Projekten der Fallgruppe (Ersatz-)Neubau eingetreten sind, denen mit 68 Familienplätzen 18 Prozent der Familienplätze zuzuordnen sind. Die Verbesserungen für die 139 Familienplätze (37 Prozent) in den 17 Einrichtungen mit Projekten der Fallgruppe Modernisierung/Sanierung beschränken sich teilweise auf einzelne Aspekte wie eine allgemeine Erhöhung der Sicherheit in der Einrichtung.

³⁹ Dabei handelt es sich u. a. um Einrichtungen mit Mädchenwohngruppen bzw. Angebote der Wohnungslosenhilfe mit insgesamt ca. 65 Betten.

Tabelle 16: Sanierte bzw. modernisierte Familienplätze in Bestandseinrichtungen, die bereits vor der Förderung im Rahmen des Bundesförderprogramms nutzbar waren⁴⁰

Fallgruppe	Anzahl Einrichtungen	Anzahl Familienplätze	Anzahl Betten
(Ersatz-)Neubau	9	68	172
Umbau	13	105	242
Modernisierung/Sanierung	17	139	325
Erwerb	2	11	26
Spezifische Kombinationen	7	53	103
Gesamt	48 ⁴¹	376	868 ⁴²

Quelle: Wissenschaftliche Begleitung. Zur Methodik siehe Kap. 2.3.1..

Bezogen auf die räumliche Verteilung sind in Ostdeutschland (ohne Berlin) 101 Familienplätze modernisiert mit 240 Betten, in Westdeutschland waren es 275 Familienplätze mit 628 Betten (siehe Tabellenband, Tabelle A.7.4). Die größte Anzahl der modernisierten Familienplätze entfällt auf die Großstädte (125 Plätze mit 259 Betten), gefolgt von den großen Mittelstädten (107 Familienplätze mit 240 Betten) bzw. den kleinen Mittelstädten (98 Familienplätze mit 243 Betten) (siehe Tabellenband, Tabelle A.7.5).

Einen Eindruck von den Schwerpunkten der Verbesserungen geben die Antworten in der Online-Befragung 3 der INV-Projekte (vgl. Abbildung 15). Aus den Fallstudien liegen Erkenntnisse dazu vor, welche Maßnahmen zum Erreichen dieser Verbesserungen notwendig waren.

Die (nahezu) abgeschlossenen bzw. in der Umsetzung weit vorangeschrittenen 32 Projekte in Bestandseinrichtungen, für welche diese Befragung beantwortet wurde, erzielten mit Hilfe des Bundesförderprogramms besonders häufig bauliche Verbesserungen bei der Ausstattung von Sanitärräumen in Schutzunterkünften (in 78 Prozent der Fälle). In mehreren Fallstudien-Projekten standen Verbesserungen dieser Art im Zusammenhang mit einem barrierefreien Umbau. Darüber hinaus wurden Sanitärräume in mehreren Fällen neu strukturiert bzw. aufgeteilt. In einem Frauenhaus entstanden pro Flur mit fünf Zimmern ein Duschraum mit zwei Duschen, die in zwei separate Duscbäder geteilt sind.

Bauliche Verbesserungen zur Reduzierung der Barrieren an den Zugängen zur Einrichtung wurden von 69 Prozent der befragten Trägerorganisationen genannt. Diese Verbesserungen

⁴⁰ Die Verteilung nach Bundesländern ist im Tabellenband, Tabelle A.7.3 dokumentiert.

⁴¹ Die Angaben in dieser Tabelle beziehen sich auf insgesamt 48 Einrichtungen. Von den 65 geförderten Schutz-einrichtungen sind 54 Bestandseinrichtungen, darunter die drei Einrichtungen mit ca. 65 Betten die ihre modernisierten Kapazitäten nicht in Familienplätzen zählen, da es sich nicht um Frauenhäuser handelt. In zwei Fällen lagen weder Angaben über Familienplätze noch über Betten in der Einrichtung vor und in einem Fall eine Bestandseinrichtung um einen separaten Neubau erweitert wurde, der keine Auswirkungen auf die Situation im Bestand hatte. Entsprechend 54-6=48. In zwei Fällen lagen lediglich Informationen zur Anzahl der Betten vor, in fünf Fällen lediglich Informationen zur Anzahl der Familienplätze. In diesen Fällen wurde auf Grundlage der angegebenen Anzahl von Familienplätzen und dem Mittelwert der Betten je Familienplatz für die übrigen 40 Einrichtungen (2,3) ein Wert geschätzt und bei der Berechnung berücksichtigt.

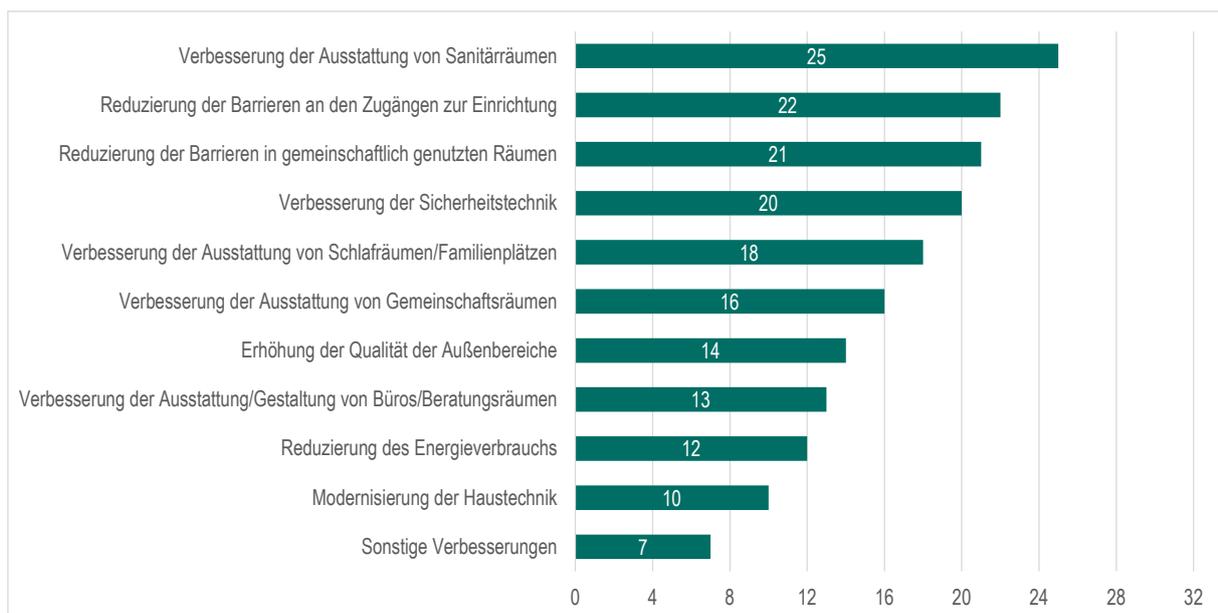
⁴² In diese Summe sind Schätzungen auf Grundlage der in der vorangegangenen Fußnote erläuterten Annahme eingeflossen.

wurden durch den Bau von Aufzügen, Treppenliften und Rampen erreicht. Die Reduzierung der Barrieren in gemeinschaftlich genutzten Räumen nannte 66 Prozent der Befragten. Im Zusammenhang mit der Schaffung barrierefreier Familienplätze wurden in den Fallstudien-Projekten auch Gemeinschaftsräume und insbesondere Küchen barrierefrei ausgestaltet, etwa durch den Einbau unterfahrbarer und/oder höhenverstellbarer Möbel. Einige Einrichtungen verbesserten auch die Orientierung im Haus durch stärkere farbliche Hervorhebungen, einfachere Beschilderung und auch optische Alarmsignale.

In 63 Prozent der Fälle gaben die Befragten an, dass bauliche Verbesserungen bei der Sicherheitstechnik erzielt wurden. Dies war in einem Fallstudien-Projekt die zentrale Maßnahme. Es war aber auch in anderen Einrichtungen ein bedeutender Output. Video-Überwachung bietet und vermittelt den Frauen eine größere Sicherheit und unterstützt die Arbeit der Polizei. Die Nutzung von Transpondern statt Schlüsseln gewährleistet beispielsweise beim Verlust von Schlüsseln oder der Nicht-Rückgabe nach Auszug einer Bewohnerin eine einfache Sperrung, ohne Schlösser wechseln zu müssen. In einem anderen Projekt wurde eine Sicherheits-schleuse am Eingang eingebaut.

Bei der Ausstattung von Wohn-/Schlafräumen für die Bewohner*innen haben 56 Prozent der befragten Trägerorganisationen in ihren Einrichtungen Verbesserungen erzielt. Bei mehreren umgebauten Frauenhäusern sind die Rückzugsmöglichkeiten der Frauen mit ihren Kindern in eigene Zimmer oder Apartments sowie eine bessere Schalldämmung der Zimmer eine sehr deutliche Verbesserung gegenüber dem Standard zuvor. Sie können zur besseren Funktionsfähigkeit beitragen, weil Alltagskonflikte zwischen den Bewohnerinnen und ihren Kindern vermieden werden. Die Erneuerung von Türen, Möbeln und Wänden schaffte eine bessere Atmosphäre, die für Bewohner*innen von großer Bedeutung ist. Bei der Sanierung der Einrichtungen wurde auf belastbares und gut abwaschbares Material geachtet, was die Pflege des Bestands trotz regelmäßig wechselnder Bewohner*innen erleichtert.

Abbildung 15: Verbesserung von baulichen Merkmalen oder Ausstattungen in bestehenden Schutzeinrichtungen im Rahmen des Bundesförderprogramms (32 geförderte Projekte in Frauenhäusern und Schutzwohnungen)



Quelle: ZEP/IfS, Online-Befragung 3 der INV-Projekte 2024.



Die Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Einrichtungen wurde bei den umfassenden Baumaßnahmen auch an der Gestaltung und Nutzung der Beratungs- und Aufenthaltsflächen sichtbar. In mehreren Fallstudien-Einrichtungen besteht trotz der Unterbringung in einzelnen Wohnungen Raum für den Austausch zwischen den Bewohner*innen, etwa in Küchenbereichen und in Spielräumen für Kinder.

Auch die Außenbereiche wurden durch Maßnahmen des Bundesförderprogramms in mehreren Projekten verbessert und z. B. mit Sichtschutz ausgestattet. Die Büroräume standen gegenüber den Maßnahmen in den Wohnbereichen etwas weniger im Fokus der Maßnahmen zur Verbesserung der Schutzeinrichtungen. In den Fallstudien-Projekten wurden aber insbesondere in den Neubauprojekten und den grundlegenden Umbauten erhebliche Verbesserungen erreicht, indem Grundrisse bedarfsgerecht entwickelt wurden.

In den fünf geförderten Beratungsstellen, die alle an der Online-Befragung 3 teilgenommen haben, war die Reduzierung der Barrieren an den Zugängen zur Einrichtung und innerhalb der Räumlichkeiten überall Teil der im Rahmen des Bundesförderprogramms erreichten Verbesserungen. Die zwei in Fallstudien untersuchten Einrichtungen konnten durch einen Umzug bzw. Umzug und Umbau auch die Ausstattung und Gestaltung der Beratungsräume und Büros erheblich verbessern.

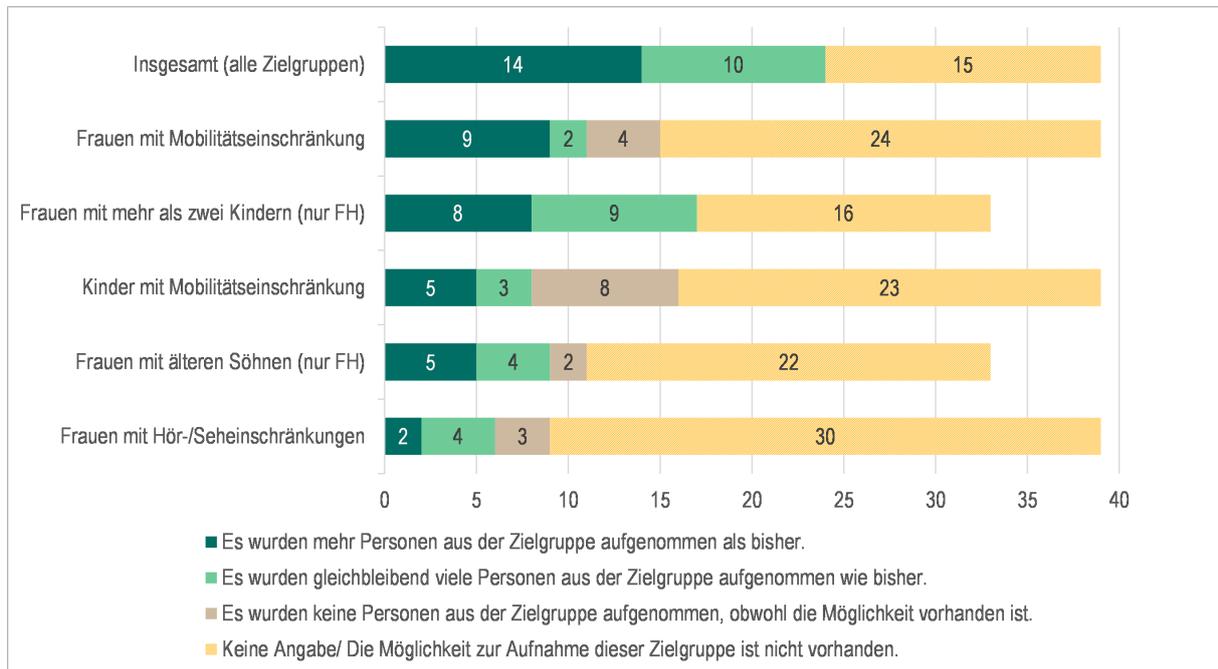
4.3 Mittelbare Ergebnisse und (erwartbare) Wirkungen der INV-Projekte

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Endberichts im Mai 2024 waren erst knapp die Hälfte der geförderten Projekte baulich abgeschlossen oder nahezu abgeschlossen und konnten damit vollständig oder eingeschränkt genutzt werden. Auch die untersuchten Fallstudien-Einrichtungen konnten zum Untersuchungszeitpunkt meist erst auf einen geringen Zeitraum des Betriebs nach Abschluss der Baumaßnahme blicken oder befanden sich erst kurz vor der Eröffnung. Deshalb ist der Zeitpunkt der Evaluierung noch zu früh, um eine abschließende Bewertung der Ergebnisse und Wirkungen der Förderung vornehmen zu können. Auf Grundlage der Ergebnisse der dritten Online-Befragung der INV-Projekte und der Interviews während der Fallstudien (Vertreter*innen der geförderten Einrichtungen und beteiligten Kommunen) können aber erste Erkenntnisse und Anhaltspunkte zu mittelbaren Ergebnissen und (erwartbaren) Wirkungen dargestellt werden.

4.3.1 Erweiterung und Ausbau von Kapazitäten in Hilfseinrichtungen

Zur Frage, inwieweit nach Abschluss der geförderten Baumaßnahme besondere Zielgruppen besser als zuvor erreicht werden, machten jeweils 38 Prozent oder mehr der Befragten Trägerorganisationen von **Frauenhäusern, Schutzwohnungen und Second-Stage-Wohnungen** in Online-Befragung 3 keine Angabe (vgl. Abbildung 16). Das deutet darauf hin, dass der Befragungszeitpunkt für viele geförderte Projekte noch zu früh war, um hierzu bereits eine Einschätzung vornehmen zu können. Von den Projektnehmenden, die eine Angabe machten, äußerten 58 Prozent (14 Trägerorganisationen), dass nach Abschluss der Fördermaßnahme mehr Personen als zuvor aufgenommen werden konnten. In neun Fällen wurde ein Zuwachs bei der Erreichung von Frauen mit Mobilitätseinschränkungen, in acht Fällen ein Zuwachs bei der Erreichung von Frauen mit mehr als zwei Kindern und in fünf Fällen ein Zuwachs bei der Erreichung von Kindern mit Mobilitätseinschränkung berichtet.

Abbildung 16: Erreichung von besonderen Zielgruppen in Frauenhäusern, Schutz- und Second-Stage-Wohnungsangeboten



Quelle: ZEP/IFS, Online-Befragung 3 der INV-Projekte 2024, N=39 (Trägerorganisationen von Frauenhäusern, Schutzwohnungen und Second-Stage-Wohnungen).

In den Fällen, in denen die Projektnehmenden angaben, dass keine Personen aus den jeweiligen besonderen Zielgruppen erreicht wurden, obwohl die Möglichkeit nun vorhanden ist, wurde in einer offenen Frage nach den Gründen gefragt. Als Grund wurde insbesondere genannt, dass aufgrund der Tagessatz-Finanzierung Plätze in den Einrichtungen oftmals nicht gezielt für die jeweilige Zielgruppe freigehalten werden können. Daher könne es sein, dass diese belegt sind, bevor das gezielte Angebot, z. B. barrierefreie Plätze, auf der bundesweiten Seite zur Frauenhausplatzsuche gelistet wurde. Weitere Gründe waren, dass noch keine entsprechenden Anfragen gestellt wurden, die baulichen Voraussetzungen (wie z. B. barrierefreies Appartement) erst vor Kurzem geschaffen wurden, die Aufnahmekapazität aufgrund von Personalmangel reduziert wurde oder dass die rollstuhlgerechten Zimmer Einzelzimmer seien und daher nicht für Frauen mit Kindern mit Behinderung geeignet sind, da diese nicht allein von Kindern im Rollstuhl unter 16 Jahren genutzt werden können.

Diese Begründungen werden durch die Erkenntnisse aus den Fallstudien bestätigt. Die Erfahrungen in Bezug auf die Erreichung von mehr schutzbedürftigen Frauen und Kindern mit Mobilitätseinschränkungen bzw. Hör-/Seheinschränkungen sind daher bislang gering. In einem Fall konnte eine Frau mit einem Kind mit mehrfacher Behinderung untergebracht werden, hier stellte sich jedoch bald heraus, dass der Assistenzbedarf in der Einrichtung nicht abgedeckt werden konnte. In zwei Einrichtungen wurde berichtet, dass ältere Frauen mit Rollator von der Barrierefreiheit profitiert hätten, in einer Einrichtung konnte eine Frau aufgenommen werden, die bei ihrer Aufnahme nach einem Unfall übergangsweise mobilitätseingeschränkt war. In den bislang untersuchten Frauenhäusern werden die barrierefreien Einheiten nicht vorgehalten, bis eine Anfrage mit entsprechendem Bedarf eingeht, sondern auch mit Frauen belegt, die nicht darauf angewiesen sind. Gleichwohl ist man sich in allen Einrichtungen einig, dass ein erster Beitrag zu einer Verbesserung der Versorgungslage dieser Zielgruppe erreicht wurde.



Die Unterbringung von Frauen mit älteren Söhnen ist in einem Frauenhaus erfolgt, hier konnte nach einem Umzug in ein Haus mit abgeschlossenen Wohneinheiten erstmals diese Zielgruppe erreicht werden. Der Umzug stand allerdings nicht im Zusammenhang mit der Förderung. In einem anderen Fall wurde berichtet, dass die Frauen in den meisten Fällen mit jüngeren Kindern kommen, in einem Fall brachte eine Mutter ihre 17-jährige Tochter mit. Die Befragten vermuteten, dass ältere Söhne sich wohl eher dafür entscheiden würden, beim gewaltausübenden Erziehungsberechtigten zu bleiben oder diesbezüglich vom gewaltausübenden Erziehungsberechtigten beeinflusst würden.

In Bezug auf die Erreichung von trans-Frauen und nicht-binären Personen wurde von einem neu gegründeten Frauenhaus berichtet, dass durch die Fertigstellung von abgeschlossenen Wohneinheiten die räumlichen Rahmenbedingungen zur Aufnahme dieser Zielgruppe nun gegeben seien. Um die Zielgruppe zu erreichen sei aber eine Weiterentwicklung der konzeptionellen Arbeit unter Einbeziehung von Kooperationspartner*innen mit Zugang zu dieser Zielgruppe notwendig, was die Einrichtung nun plant anzugehen.

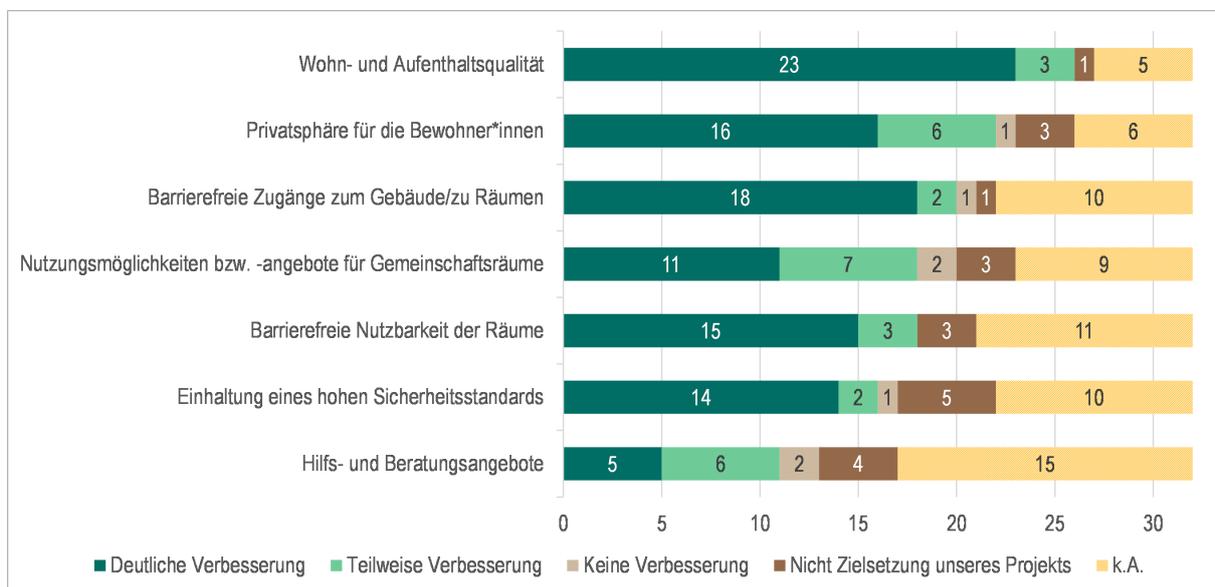
Auf die Verbesserung des Übergangs von Frauen in den Wohnungsmarkt zielen verschiedene geförderte Einrichtungen: Second-Stage-Wohnungen sowie (perspektivisch) ein besonderes Konzept für Schutzwohnungen. In einem Fall berichteten die Mitarbeiterinnen, dass das Konzept, im Second-Stage-Bereich die Eigenständigkeit und Eigenverantwortung zu stärken und dennoch eine Beratung und Begleitung anbieten zu können, nach ihren bisherigen Erfahrungen gut aufgeht. Die Voraussetzungen für den Bezug einer eigenen Wohnung auf Seiten der Frauen seien damit – individuell in unterschiedlichem Grad – gegeben. Die tatsächliche Realisierung hänge allerdings stark von der Situation auf dem lokalen Wohnungsmarkt als Rahmenbedingung ab. Inwieweit die Vermittlung gelingt, konnte im Untersuchungszeitraum noch nicht ermittelt werden. In einem anderen Fall wurde mit dem Erwerb der Schutzwohnungen im Rahmen des investiven Strangs des Bundesförderprogramms und der Erarbeitung eines Beratungskonzepts im innovativen Strang (siehe Kap. 5.2.2 und 5.3.2) ein zuvor nicht bestehendes Angebot geschaffen. Mit der Verzahnung von Angeboten der Trägerorganisation zur Vermittlung von Wohnungen auf dem regulären Wohnungsmarkt ist der Übergang von Frauen aus den Schutzunterkünften in den Wohnungsmarkt bereits erfolgreich gelungen. Dabei konnte insbesondere jungen Frauen aus schwierigen Familiensituationen ein Angebot gemacht werden, das ihnen den Start in ein gewaltfreies, selbstbestimmtes Leben ermöglicht.

Vier der fünf geförderten **Beratungsstellen** haben in der Online-Befragung 3 der INV-Projekte angegeben, dass inzwischen mehr Frauen mit Mobilitätseinschränkungen erreicht werden. Auch aus den Beratungseinrichtungen liegen allerdings noch keine expliziten Berichte über die Erreichung von mehr Frauen vor, die auf Barrierefreiheit angewiesen sind. Aus den Interviews während der Fallstudien (Vertreter*innen der geförderten Einrichtungen und beteiligten Kommunen) geht zudem hervor, dass diese Zielgruppe nicht „automatisch“ erreicht wird, sobald die baulichen Voraussetzungen gegeben sind, sondern dass es oftmals auch einer speziellen Ansprache von besonderen Zielgruppen bedarf. Hierbei ist die Kooperation mit Multiplikator*innen förderlich, die einen Zugang zu der jeweiligen Zielgruppe herstellen können oder die Einrichtungen in Bezug auf die richtige Ansprache der Zielgruppe beraten können. Darüber hinaus brauche man in dieser Richtung auch noch eine Fortbildung der Beraterinnen, um die Adressierung von Frauen mit Behinderungen aktiv anzugehen.

4.3.2 Verbesserung der Erreichbarkeit, Zugänglichkeit und Funktionsfähigkeit von Einrichtungen

81 Prozent der 32 befragten – bereits abgeschlossenen oder weiter vorangeschrittenen – Projekte zu **Frauenhäusern und Schutz- oder Second-Stage-Wohnungen** gaben an, dass sie als Effekte der Förderung deutliche oder teilweise Verbesserungen im Hinblick auf die Wohn- und Aufenthaltsqualität wahrnehmen. Weitere deutliche oder teilweise Qualitätsverbesserungen wurden von einem Großteil der Projektnehmenden mit Blick auf die Privatsphäre der Bewohner*innen (69 Prozent), barrierefreie Zugänge zu Gebäuden bzw. zu Räumen (63 Prozent) bzw. barrierefreie Nutzbarkeit der Räume (54 Prozent), Nutzungsmöglichkeiten bzw. -angebote für Gemeinschaftsräume/-flächen (56 Prozent) und die Einhaltung eines hohen Sicherheitsstandards (50 Prozent) gesehen (vgl. Abbildung 17).

Abbildung 17: Verbesserte Qualitätsmerkmale in Schutzeinrichtungen



Quelle: ZEP/IfS, Online-Befragung 3 der INV-Projekte 2024, N=32 (Trägerorganisationen von Frauenhäusern, Schutzwohnungen und Second-Stage-Wohnungen ohne Neugründungen).

Eine verbesserte Wohn- und Aufenthaltsqualität lässt sich in den untersuchten Fallstudien-Projekten als mittelbares Ergebnis verschiedener Umbauten beschreiben:

1. Im Zuge des Umbaus der Sanitäranlagen in mehreren Fallstudien-Einrichtungen konnten zusätzliche separate Duscbäder geschaffen werden. Damit wird zur Konfliktvermeidung in gemeinschaftlich genutzten Sanitärbereichen beigetragen. In einem Mädchenhaus konnte durch ein zusätzliches Bad die Binnendifferenzierung innerhalb einer Wohngruppe ermöglicht werden. Es kann nun ein „Differenzierungszimmer“ geschaffen werden, das mit dem Bad bei Bedarf für eine separate Nutzung durch ein Mädchen mit besonderen Bedarfen zur Verfügung gestellt werden kann. Konkret konnte dadurch bereits eine „Systemherausforderin“ in der Wohngruppe verbleiben.
2. Eine verbesserte Sicherheitstechnik gibt Bewohner*innen ein höheres Sicherheitsgefühl und trägt nach Einschätzung der Einrichtungsleitungen auch zur Steigerung des Wohlbefindens und zur Überwindung von Ängsten bei.



3. In einer Einrichtung entstanden durch neue Raumaufteilungen Möglichkeiten für die Nutzung von bestimmten Gemeinschaftsflächen. Mittelbares Ergebnis dieser Flexibilität war, dass die Bewohner*innen in die Nutzungsfindung einbezogen wurden und für die Nutzung als „Kino-Raum“ an bestimmten Abenden die Verantwortung übernehmen. Dies stärkt die Entwicklung von Beziehungen zwischen den Bewohner*innen.
4. In einigen Fällen wurden im Rahmen der Förderung auch geschützte Gärten oder Außenflächen mit Spielgeräten für die Kinder angelegt, was ebenfalls zu einer deutlichen Verbesserung der Wohn- und Aufenthaltsqualität in den Einrichtungen beiträgt.

Die qualitative Verbesserung der Räumlichkeiten und ihrer Zugänglichkeit ermöglichte neue bzw. erweiterte Ansätze der Beratung und pädagogischen Arbeit in den Hilfseinrichtungen. Aus der dritten Online-Befragung geht hervor, dass mit Hilfe der Förderung in zwölf von 33 befragten Frauenhäusern (36 Prozent) neue pädagogische Konzepte erprobt wurden bzw. erprobt werden sollen. In elf Fällen wird mit neuen Kooperationspartner*innen zusammengearbeitet. Neue Beratungskonzepte wurden in fünf Fällen erprobt, in drei Fällen wurden Open-House-Konzepte erprobt. Konkret ermöglichte in einer als Fallstudie untersuchten Einrichtung das neue Sicherheitssystem, diese Kooperationen umzusetzen. Dadurch wurde auch ein enger Kontakt mit der Polizei vor Ort aufgebaut und die Abschnittsleitung wird in Abständen zu Bewohnerinnen-Treffen eingeladen und beantwortet Fragen. In einem Fall wurde ein neues Second-Stage-Konzept mit Hilfe der Förderung erprobt. 13 der befragten Frauenhäuser (39 Prozent) gaben dagegen an, dass keine neuen Konzepte erprobt werden sollten (vgl. Tabellenband, Tabelle A.6.11).

Die Projektnehmenden der fünf **Beratungsstellen** gaben alle an, dass mit Hilfe der Fördermaßnahme in ihren Einrichtungen deutliche Verbesserungen im Hinblick auf die barrierefreien Zugänge zum Gebäude und den Räumen sowie die barrierefreie Nutzbarkeit der Räume erzielt wurden. Jeweils drei Beratungsstellen sahen zudem deutliche Verbesserungen bei der Aufenthaltsqualität und in Bezug auf die vielseitigen Nutzungsmöglichkeiten der Gemeinschaftsräume. Zwei Beratungsstellen erzielten mit Hilfe der Förderung eine deutliche Verbesserung im Hinblick auf die Anonymität für die Klient*innen und eine bei der Einhaltung der hohen Sicherheitsstandards (vgl. Tabellenband, Tabelle A.6.10).

Eine Beratungseinrichtung verfolgt explizit die Strategie, durch ihre neuen Räumlichkeiten, verbesserte Hilfs- und Beratungsangebote bereitstellen zu können. Der Zuschnitt der neuen Beratungsräume gewährleistet, dass für Kinder Spielbereiche zur Verfügung stehen. Dadurch kann die Funktionsfähigkeit der Beratung der Mütter verbessert werden, die Spielausstattung ist aber auch therapeutisch ausgerichtet (z. B. ein Spektrum von Handpuppen). Hervorzuheben ist in der gleichen Einrichtung ein teilbarer großer Raum, der verschiedene Möglichkeiten bietet: Geplant sind z. B. Fortbildungsangebote zum Thema sexualisierte Gewalt (im digitalen Raum) für Lehrkräfte und Sozialpädagog*innen. Zudem kann der Raum an eine Kunstpädagogin für Gestalttherapie vergeben werden oder für traumasensibles Yoga genutzt werden. Da es auch eine Küchenzeile mit Ofen gibt, sind aus dem Kreis der Ehrenamtlichen Ideen für gemeinsames Backen angeregt worden. All diese Ansätze können den betroffenen Frauen helfen, Dinge zu unternehmen, die sie sich in ihrem Alltag nicht allein (zu)trauen. Zur Zeit der Erhebung liegen allerdings noch keine längerfristigen Erfahrungen mit diesen Angeboten vor, die es ermöglichen würden, über deren Wirkungen Auskunft zu geben.

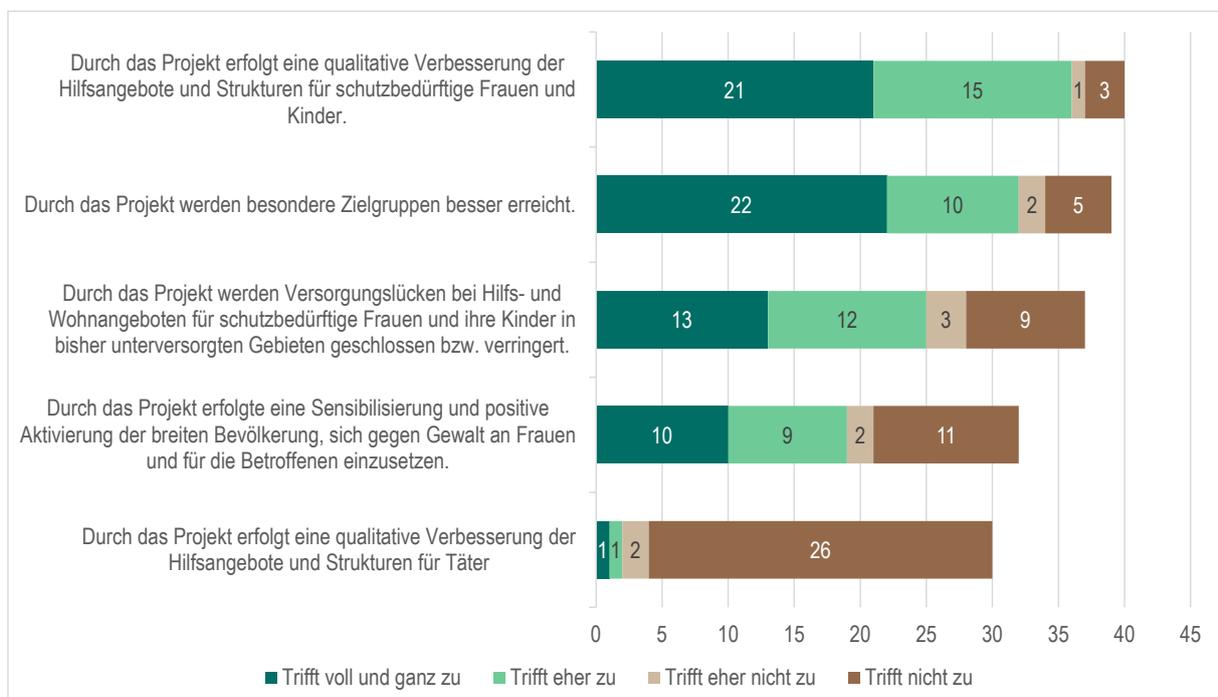
Ein weiterer Wirkungsaspekt, der im Rahmen der Falluntersuchung herausgearbeitet werden konnte, jedoch bislang noch nicht im Wirkungsmodell berücksichtigt ist, bezieht sich auf die mittelbaren Auswirkungen der Umbauten sowohl in Schutzeinrichtungen als auch in Bera-

tungsstellen auf die Arbeit der Fachkräfte und die Gewinnung von Fachkräften: Mehrere Einrichtungen berichteten, dass die baulichen Änderungen eine wichtige Wertschätzung nicht nur den Klient*innen, sondern auch den Mitarbeiterinnen gegenüber bedeuten. Der bauliche Rahmen sei auch psychologisch wichtig. Dazu gehört, gute Arbeitsplätze einzurichten, Rückzugsbereiche für das Personal zu schaffen und die Zimmer und Beratungsräume angemessen auszustatten. Durch die Interviews wurde deutlich, dass die Einrichtungen aufgrund begrenzter Mittel in ihrer Arbeit kaum ihre erste Priorität auf bauliche Anpassungen und gute Ausstattung setzen. Insofern konnte mit dem Bundesförderprogramm hier auch ein Beitrag zur physischen Verbesserung der Arbeitsplätze geleistet werden, was für die Einrichtungen ein Baustein zur Sicherung von Fachkräften ist.

4.3.3 Wirkungen und relevante Rahmenbedingungen für eine Verstetigung

In der dritten Online-Befragung der INV-Projekte wurden danach gefragt, inwieweit die Förderung zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit und Ausweitung innovativer Hilfsangebote in der geförderten Einrichtung beigetragen hat (vgl. Abbildung 18). 84 Prozent der 44 Projektnehmenden, die die Frage beantwortet haben, stimmten der Aussage voll und ganz oder teilweise zu, dass durch das Projekt eine qualitative Verbesserung der Hilfsangebote und Strukturen für schutzbedürftige Frauen und ihre Kinder erfolgt ist. 73 Prozent der Befragten vertraten voll und ganz oder eher die Auffassung, dass durch das Projekt besondere Zielgruppen nun besser erreicht werden. Mehr als die Hälfte der Befragten (57 Prozent) stimmte zudem der Aussage voll und ganz oder teilweise zu, dass durch das Projekt Versorgungslücken bei Hilfs- und Wohnangeboten für schutzbedürftige Frauen und ihre Kinder in bisher unterversorgten Gebieten geschlossen oder verringert wurden.

Abbildung 18: Verbesserung der Funktionsfähigkeit und Ausweitung innovativer Hilfsangebote in der Einrichtung durch das Projekt



Quelle: ZEP/IFS, Online-Befragung 3 der INV-Projekte 2024, N=44



Ein Beitrag des jeweiligen investiven Projekts zur Sensibilisierung und positiven Aktivierung der breiten Bevölkerung, sich gegen Gewalt an Frauen und für die Betroffenen einzusetzen, wurde dagegen nur von 43 Prozent der befragten Projektnehmenden zumindest teilweise gesehen. Daran gemessen, dass die meisten Schutzeinrichtungen anonym in ihrem Wohnumfeld arbeiten, ist dieser Anteil aber als hoch zu bewerten. Aus den Fallstudien-Interviews geht diesbezüglich hervor, dass insbesondere die Öffentlichkeitsarbeit im Zuge der (Neu-)Eröffnung von Einrichtungen dazu beigetragen hat, die Fachöffentlichkeit und durch mediale Berichterstattung auch die Bevölkerung auf das Thema aufmerksam zu machen.

In zwei Fällen führte das geförderte Projekt laut Angaben im Fragebogen zudem zumindest teilweise zu einer qualitativen Verbesserung der Hilfsangebote und Unterstützungsstrukturen für Täter. Dies stellte nur in sehr wenigen Projekten einen Gegenstand der Förderung dar, weshalb diesbezüglich auch keine größeren Effekte zu erwarten waren.

In der dritten Online-Befragung der INV-Projekte wurde in einer offenen Frage zudem nach weiteren Wirkungen der Projekte gefragt. In den Antworten wurden insbesondere folgende Wirkungen genannt, die von den Projektnehmenden auf Grundlage der geschaffenen baulichen Veränderungen beobachtet wurden oder erwartet werden:

1. In mehreren Fällen wurde darauf verwiesen, dass weniger Konflikte und ein entspannteres Zusammenleben der Frauen in den Schutzunterkünften bereits spürbar oder zu erwarten sind, da mehr Raum zur Verfügung steht und ausreichende sanitäre Einrichtungen vorhanden sind.
2. Ein weiterer Punkt, der von mehreren Projektnehmenden genannt wurde, betrifft die Erhöhung des Sicherheitsgefühls (auch für die Mitarbeitenden).

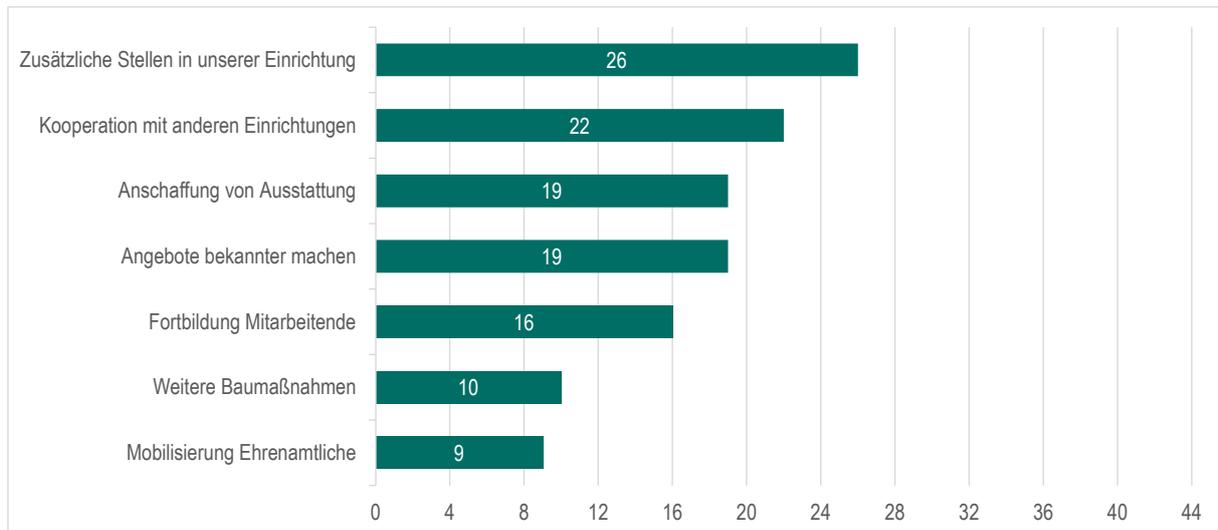
Weitere von einzelnen Projektnehmenden beobachtete oder erwartete Wirkungen betreffen eine effektivere Stabilisierung der Frauen und Kinder nach Gewalterfahrungen sowie einen höheren Grad an Selbständigkeit und Selbstbestimmtheit der Frauen, eine verbesserte Nachsorge ehemaliger Bewohner*innen, die Erleichterung der Akquise von ehrenamtlich Helfenden, neue Kooperationen zum Thema Inklusion oder zur Aufklärungsarbeit in Bildungseinrichtungen und Betrieben, Sensibilisierung und Weiterbildungen im Team zum Thema Frauen mit Behinderung sowie eine erhöhte Akzeptanz in der Nachbarschaft durch die Einbindung von Nachbar*innen in das Projekt.

Aus den Fallstudien geht diesbezüglich ebenfalls hervor, dass viele der geförderten Einrichtungen eine verstärkte Zusammenarbeit mit Behörden und Einrichtungen des regionalen Hilfesystems vorsehen. Mehrere Projektnehmende berichteten, dass sie Kontakte zu Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen verstärken möchten, um diese Zielgruppe besser zu erreichen. Als weitere relevante Kooperationspartner*innen wurden die Polizei, das Jugendamt, Jobcenter, Gleichstellungsbeauftragte, Sozialhilfeträger, der Kinderschutzbund und andere Einrichtungen des Hilfesystems genannt.

Auf die Frage, welche angestrebten Ziele (bisher) nicht erreicht werden konnten, gaben mehrere Frauenhäuser an, dass es an personellen und materiellen Ressourcen fehlt, um die Bedarfe gemäß der Istanbul-Konvention zu decken. In einigen Fällen wurde deutlich gemacht, dass teilweise noch zusätzliche Sanierungs- oder Weiterentwicklungsbedarfe bestehen.

Als entscheidende Rahmenbedingungen zur Nutzung der geförderten Maßnahmen wurden von den Projektnehmenden insbesondere zusätzliche Stellen in der Einrichtung (59 Prozent), Kooperation mit anderen Einrichtungen (50 Prozent) sowie die Anschaffung von Ausstattung und die Bekanntmachung der Angebote genannt (jeweils 43 Prozent, vgl. Abbildung 19).

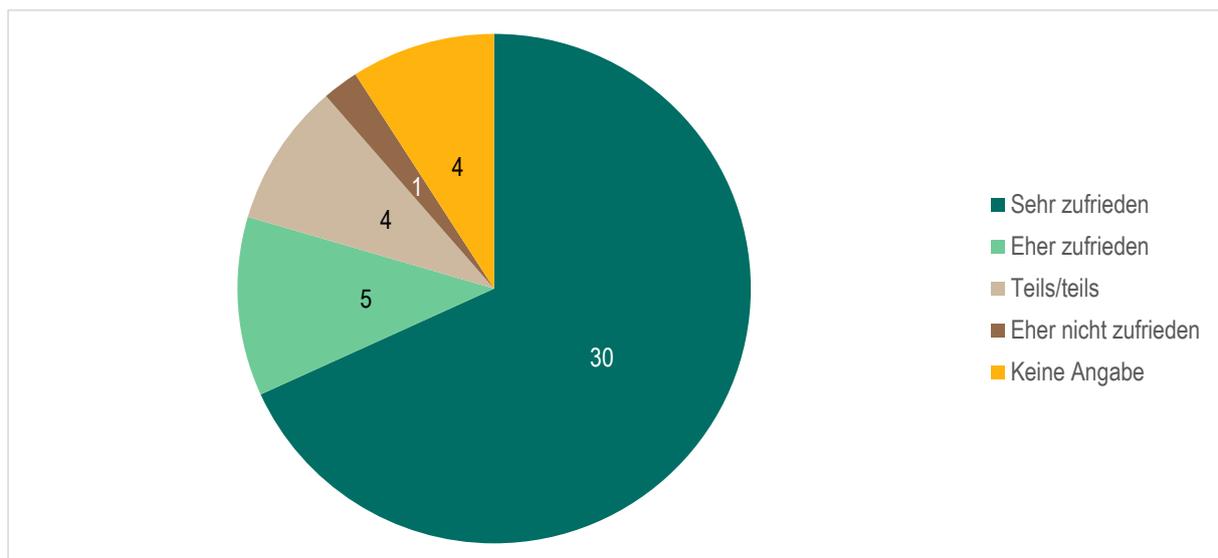
Abbildung 19: Entscheidende Rahmenbedingungen zur Nutzung der geförderten Maßnahmen in Schutzeinrichtungen und Beratungsstellen



Quelle: ZEP/IfS, Online-Befragung 3 der INV-Projekte 2024, N=44.

Die Zufriedenheit der Projektnehmenden mit dem Ergebnis des geförderten Projekts fiel zum Zeitpunkt der dritten Online-Befragung überwiegend sehr hoch aus. 30 der 44 Befragten (75 Prozent) gaben an, dass sie sehr zufrieden mit dem Ergebnis des Projekts sind, fünf weitere stufen sich als eher zufrieden ein. Eine Projektnehmerin war mit dem Ergebnis eher nicht zufrieden. Vier Befragte machten keine Angabe, was wahrscheinlich darauf zurückzuführen ist, dass die Projekte zum Zeitpunkt der Befragung noch nicht abgeschlossen waren (vgl. Abbildung 20).

Abbildung 20: Zufriedenheit der Trägerorganisationen mit dem Ergebnis des Projekts in ihrer Einrichtung



Quelle: ZEP/IfS, Online-Befragung 3 der INV-Projekte 2024, N=44.

Skeptisch sind die Trägerorganisationen in Bezug auf die zukünftigen finanziellen und personellen Ressourcen. Zehn Befragte gehen nicht davon aus, dass perspektivisch ausreichend



finanzielle und personelle Ressourcen zur Verfügung stehen, um die Angebote in guter Qualität und mit dem notwendigen Fachpersonal betreiben zu können. Weitere 22 Befragte antworteten mit teils/teils und lediglich in neun Fällen wurde die Frage bejaht.

Die Befragten konkretisierten die benötigten Ressourcen und wofür sie benötigt werden folgendermaßen:

1. Qualifikation: Für die Arbeit mit besonderen Zielgruppen,
2. Personal: Für Beratung im Frauenhaus, für Nachbetreuung (aufgrund steigender Bedarfe), für die Arbeit mit Kindern oder für Hausorganisation/Hausmeistertätigkeiten,
3. Finanzierung: Für Eigenmittel durch steigende laufende Kosten aufgrund der Erweiterung, für eine angemessene Bezahlung des Personals, für weitere bauliche Anpassungen oder generell für eine gesicherte Finanzierung des Regelbetriebs.

Die personellen Ressourcen zur Sicherung der erweiterten Kapazitäten und Angebote waren auch ein zentrales Thema in den Fallstudien-Interviews. Dabei zeigte sich ein gemischtes Bild. In sieben Fällen wurde explizit darauf verwiesen, dass die personellen Ressourcen als ausreichend bewertet werden, perspektivisch aber noch Verbesserungsbedarf bestehe. In zwei Fällen fand im Zuge des Projekts eine Aufstockung des Personals statt. In sechs anderen Fällen wurde dagegen berichtet, dass die personelle Situation sehr angespannt ist und eine Verbesserung der personellen Situation gefordert wird. In einigen Fällen waren die Projektnehmenden diesbezüglich bereits in Verhandlungen mit der Kommune oder planten mit dieser in Verhandlung zu treten. In zwei Fällen war die schwierige personelle Situation nach Auskunft der Trägerorganisation aber auch darauf zurückzuführen, dass die verfügbaren Personalstellen nicht voll besetzt werden konnten. In diesem Zusammenhang wurde darauf verwiesen, dass die Frauenhausarbeit oftmals mit besonderen Herausforderungen einhergeht, wie z. B. Rufbereitschaft, Nacharbeit, Wochenenddienste und mentalen Belastungen.

Dass für die Bereitstellung und Weiterentwicklung von qualitativ hochwertigen Angeboten in den Einrichtungen eine gute personelle Ausstattung besonders wichtig ist, wird auch daran deutlich, dass sich mit Blick auf die Zukunft 30 der 44 befragten Projektnehmenden (75 Prozent) eine Erweiterung der Personalkapazitäten zum Ausbau des bestehenden Angebots wünschen. 61 Prozent der Befragten sprachen sich auf die Frage, was sie sich für ihre Einrichtung für die Zukunft wünschen, für eine Entwicklung/Schaffung innovativer neuer Hilfsangebote aus. Der Wunsch nach einer (weiteren) qualitativen Verbesserung in Bezug auf Erreichbarkeit/Zugänglichkeit und Funktionsfähigkeit des bestehenden Angebots sowie einer (weiteren) Erweiterung der räumlichen Kapazitäten zum Ausbau des bestehenden Angebots wurden dagegen lediglich von 41 Prozent bzw. 36 Prozent der befragten Trägerorganisationen geäußert.

4.4 Einordnung der Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung der INV-Projekte

Die dargestellten Ergebnisse zur Umsetzung der INV-Projekte zeigen, dass 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 Corona-Pandemie und des Starts des Ukraine-Kriegs, was in vielen Fällen zu erheblichen Kostensteigerungen und Verzögerungen führte. Hinzu kam bei den kleineren Trägerorganisationen mit wenig oder keiner Bauerfahrung die Herausforderung, die Förderbedingungen zu erfüllen, die mit einem kom-



plexen Programm einhergehen. Ähnlich wie im Antragsverfahren zeigten sich auch im Umsetzungsprozess weitere Schwierigkeiten. In vielen Fällen trafen kleinere Trägerorganisationen mit einem hohen Beratungsbedarf auf eine neue Behördenstruktur, die noch im Entstehungsprozess war und später durch häufige Personalwechsel auch immer wieder die Einarbeitung von neuem Personal bewältigen musste.

Als **förderlich** hat es sich in diesem Zusammenhang erwiesen, wenn die Projektnehmenden durch Vertreter*innen der Länder oder von Kommunen oder Landkreisen unterstützt wurden, worauf insbesondere die kleineren Trägerorganisationen angewiesen waren. Zudem war es für diese sehr hilfreich, wenn sie von einem Architekturbüro begleitet wurden.

In Bezug auf die **Erweiterung der Kapazitäten in Hilfseinrichtungen** zeigen die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung, dass es mit dem Bundesförderprogramm gelungen ist, in 38 Frauenhäusern, Schutzwohnungen und Second-Stage-Wohnungsangeboten insgesamt 191 zusätzliche Familienplätze zu schaffen. Diese Kapazitäten entstanden jeweils etwa zur Hälfte in neu gegründeten Einrichtungen (47 Prozent) und bestehenden Einrichtungen (53 Prozent). Im Schnitt wurde die höchste Anzahl an neu geschaffenen Plätzen bei den sechs Neugründungen erzielt. In diesen Fällen entstanden im Schnitt 10,8 neue Familienplätze.

In den Projekten des investiven Strangs wurden auch die Kapazitäten für Familienplätze mit besonderen Ausstattungsmerkmalen für bislang unzureichend erreichte Zielgruppen erhöht. Die Anzahl der barrierefreien Familienplätze ist in 43 geförderten Einrichtungen um insgesamt 105 Familienplätze gewachsen, die Anzahl der Familienplätze in abgeschlossenen Wohneinheiten mit Küche und Bad in 20 Einrichtungen um 101 Familienplätze. Somit sind mit Hilfe des Bundesförderprogramms in mehreren Regionen verbesserte bauliche Rahmenbedingungen für die Aufnahme von besonderen Zielgruppen entstanden.

Von den 38 Projekten, in denen neue Familienplätze geschaffen wurden, waren zum Berichtszeitpunkt elf Projekte vollständig abgeschlossen. Damit werden die zusätzlichen Kapazitäten dem Hilfesystem überwiegend erst schrittweise im Laufe der Jahre 2024 und 2025 als bezugsfertige Familienplätze zur Aufnahme gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder zur Verfügung stehen. Viele Trägerorganisationen waren entsprechend noch nicht in einem Stadium des Betriebs, in dem die zusätzlichen Unterbringungsmöglichkeiten bereits über einen längeren Zeitraum zur Verfügung gestanden haben. Trägerorganisationen, die die Anzahl der nutzbaren Familienplätze in ihren Einrichtungen bereits erhöhen konnten, berichten davon, dass sie insgesamt mehr Frauen und Kinder aufnehmen können. In Bezug auf die Aufnahme besonderer Zielgruppen in den Familienplätzen mit besonderen Ausstattungsmerkmalen ist der Anteil der Trägerorganisationen, die tatsächlich bereits Personen aus diesen Zielgruppen aufnehmen, allerdings aktuell noch geringer. Das hat verschiedene Ursachen. In einigen untersuchten Fallstudien-Projekten besteht u. a. noch Bedarf für Lösungen zur Koordination der Belegung. Familienplätze können nur bei einer entsprechenden Nachfrage an Frauen mit besonderen Bedarfen vergeben werden. Ist diese nicht vorhanden, werden sie anderweitig belegt. Zudem wurde deutlich, dass es oft einer besonderen Ansprache der jeweiligen Zielgruppe bedarf, was konzeptionelle Veränderungen in der pädagogischen Arbeit und neue Kooperationen erforderlich macht. Dies setzt auch entsprechende personelle Ressourcen voraus.

Neben der Erweiterung der Kapazitäten stellte die **Verbesserung der Erreichbarkeit, Zugänglichkeit und Funktionsfähigkeit** einen wichtigen Schwerpunkt des investiven Strangs des Bundesförderprogramms dar. Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung wurde deutlich, dass viele Projekte, die hierzu Maßnahmen durchführten, bereits seit längerem nach einer geeigneten Finanzierung für die Umsetzung der Maßnahmen suchten, da sich im Hilfesystem teilweise ein hoher Sanierungsstau gebildet hatte. Mit Hilfe des Bundesförderprogramms



konnten deutliche Beiträge dazu geleistet werden, die Wohnqualität und die Sicherheit in den Einrichtungen erheblich zu verbessern, barrierefreie Zugänge zu Einrichtungen zu schaffen und die baulichen Voraussetzungen für flexible Nutzungen der Räumlichkeiten zu schaffen. In vielen der geförderten Einrichtungen sind neue Wohneinheiten entstanden, die von unterschiedlichen Zielgruppen genutzt werden können, z. B. von Frauen mit älteren Söhnen oder auch anderen besonderen Zielgruppen, wie z. B. trans-Frauen oder nicht-binären Personen. Der Zuwachs der barrierefrei gestalteten Räume eröffnet deutlich verbesserte Aufnahmemöglichkeiten von Frauen oder Kindern mit Mobilitätseinschränkungen.

Mittelfristig trägt die Erhöhung der Wohnqualität in Verbindung mit einer verbesserten Schalldämmung dazu bei, dass die Frauen und Kinder im Frauenhaus besser zur Ruhe kommen können, Konflikte reduziert werden und Frauen ihren Aufenthalt nicht vorzeitig abbrechen. 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. Die Bereitstellung zusätzlicher Angebote hängt aber sehr stark von den personellen Kapazitäten und Kooperationen mit weiteren Einrichtungen ab. Insgesamt wurde im Zuge der wissenschaftlichen Begleitung auch deutlich, dass in vielen Einrichtungen die personelle Situation angespannt ist und teilweise auch nicht alle Stellen besetzt werden können. Zusätzliche personelle Kapazitäten und Kooperationen mit anderen Einrichtungen werden als die wichtigsten Rahmenbedingungen für die Verstärkung 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.

5 Umsetzung und Ergebnisse des INO-Strangs

Um die Vielfalt der 22 Projekte im innovativen Strang des Bundesförderprogramms analytisch handhaben zu können und letztlich Erkenntnisse zu gewinnen, die über die einzelnen Projekte hinaus auch auf einer Metaebene belastbare Aussagen ermöglichen, wurden die Projekte nach ihren Schwerpunkten in vier Fallgruppen geclustert (siehe Kap. 3.2.5). Die Clusterung in Fallgruppen wurde thematisch-inhaltlich entlang zentraler Zielkategorien der Istanbul-Konvention sowie der Kategorien der Förderleitlinie und des Antragsformulars vorgenommen.

Die im Folgenden vorgestellten Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung der Projekte des innovativen Strangs des Bundesförderprogramms wurden auf Ebene der vier Fallgruppen anhand der differenzierten Wirkungsmodelle (siehe Kap. 2.3.2) analytisch verdichtet.

Auf dieser Basis wurde jedes geförderte Projekt einer der vier Fallgruppen zugeordnet wurden (siehe Kap. 3.2.5). Die Projekte variieren in ihrer inhaltlichen Komplexität und damit auch in der Breite ihrer Ergebnisse. Die detaillierten Ergebnisse zu den einzelnen Projekten werden in den Steckbriefen im Tabellenband zu diesem Bericht (vgl. Tabellenband, Abschnitt D) dokumentiert.

In diesem Abschnitt werden zunächst relevante Verfahrensaspekte zur Umsetzung der Projekte im innovativen Strang des Bundesförderprogramms erläutert (Kap. 5.1). Im Anschluss werden die Erkenntnisse der wissenschaftlichen Begleitung zum Output und zu den unmittelbaren Ergebnissen der Projekte auf Ebene der Fallgruppen zusammengefasst dargestellt (Kap. 5.2). Es folgt die Vorstellung der mittelbaren Ergebnisse und der Wirkungen der Projekte



auf Ebene der vier Fallgruppen (Kap. 5.3). Das Kapitel schließt mit einer analytischen Einordnung der Ergebnisse des innovativen Strangs des Bundesförderprogramms im Hinblick auf die Forschungsfragen.

Die Ergebnisse beruhen einerseits auf Expert*innen-Interviews mit 21 der 22 geförderten Projekte,⁴³ zehn Fallstudien und einer abschließenden E-Mail-Befragung der 21 Projekte. Andererseits werden auch die in weiteren Expert*innen-Interviews und in den Online-Befragungen bei den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten und den Bundesländern erhobenen Aussagen von Vertreter*innen aus Bund, Ländern, Kommunen und Fachverbänden einbezogen.⁴⁴

5.1 Relevante Verfahrensaspekte zur Umsetzung der INO-Projekte

Die **Zeitplanung der Projekte** war häufig ambitioniert, um das angestrebte Vorhaben bis zum Ende des Bundesinnovationsprogramms Ende 2022 umsetzen zu können. Ein langer Antragsprozess (siehe Kap. 3.2.6) führte dazu, dass Projekte verdichtet werden mussten, weil der Projektbeginn nach hinten verlagert wurde, ohne auch die Projektlaufzeit nach hinten verlängern zu können. Zum Teil wurde der Projektbeginn auch sehr zeitnah nach der Antragsstellung anvisiert. Speziell für die erst in 2022 beantragten und bewilligten Projekte, und insbesondere für die Projekte aus Phase 3 (siehe Kap. 3.2.1), war eine Verzögerung des Projektbeginns unweigerlich damit verbunden, dass die Arbeit in den Projekten verdichtet werden musste. Auch ein vorzeitiger Maßnahmebeginn löste diese Herausforderung nur zum Teil.

Für etwa die Hälfte der Projekte beschrieben die Projektnehmenden in den Interviews den **Projektstart** als relativ unkompliziert. Vor allem diejenigen Projekte, die mit bereits vorhandenem Personal arbeiteten, nahmen unmittelbar nach dem Erhalt des Zuwendungsbescheids die Arbeit wie geplant auf. Dabei zeigte sich zugleich, dass die zeitliche Planung der Projekte für den Start der Durchführung in mehreren Fällen nicht eingehalten werden konnte, wenn sich der Antragsprozess bis zur Projektbewilligung in die Länge gezogen hatte. Bei neun der 21 befragten Projekte verzögerte sich der geplante Projektstart um ein bis vier Monate. Von den Projekten, die in der hier beantragten Form ohne Verzögerung starten konnten, waren vier in anderer Form zuvor schon einmal abgelehnt worden und wurden deshalb inhaltlich verändert erneut und diesmal erfolgreich eingereicht.

Die **Projekte mit kurzer Laufzeit** standen insgesamt vor der Herausforderung, in kürzester Zeit etwa Schulungen für Zielgruppen zu terminieren, Modellregionen oder Kooperationspartner*innen zu gewinnen, Unterlagen zu Beispielen guter Praxis von Partner*innen zu erhalten oder eine Agentur für die Umsetzung von Informationskonzepten zu gewinnen (siehe Kap. 5.2).

Zehn der Projekte starteten über einen **vorzeitigen Maßnahmebeginn**, weil die Zeit drängte, die Anträge aber noch nicht abschließend bewilligt waren. In mehreren der 21 Projekte verzögerten sich geplante Umsetzungsschritte, weil notwendiges Personal, das für die Projektumsetzung erst eingestellt werden musste, nur mit Verzögerung gefunden werden konnte.

Zehn der 21 Projekte stellten zu Projektbeginn Personal neu ein. Acht dieser zehn Projekte berichteten dabei von einer zeitintensiven Personalsuche, die in einzelnen Fällen mit der Verschiebung geplanter Projektschritte verbunden war und in anderen Fällen dazu führte, dass bereits beim Projektträger beschäftigtes, jedoch nicht für die Arbeit im Projekt vorgesehenes

⁴³ Ein Projekt beteiligte sich nicht an der wissenschaftlichen Begleitung und Evaluation, weil die ausführende Mitarbeiterin den Arbeitgeber verlassen hatte.

⁴⁴ Zur Methodik siehe ausführlicher Kapitel 2.4.1.



Personal Mehrarbeit leisten musste. Einzelne Projekte beklagten in diesem Zusammenhang eine zu geringe Flexibilität im Prozess der Antragsprüfung, andere merkten an, dass der Abstand zwischen dem Erhalt des Zuwendungsbescheids und dem Projektbeginn zu knapp war, um rechtzeitig Personal gewinnen und einstellen zu können. Wieder andere berichteten, dass für das Projekt vorgesehene Personal wegen des verzögerten Projektbeginns abgesprungen war. In einem Fall nahm der Projektträger, auch vor dem Hintergrund des wahrgenommenen Drucks, Projektziele pünktlich umzusetzen, eine vorzeitige Personaleinstellung auf eigenes Risiko vor. Bei anderen hatte die Antragsbearbeitung so lange gedauert, dass sie nicht mehr mit einer Bewilligung des Projekts gerechnet hatten.

Zur **Kommunikation mit der Programmadministration während der Projektdurchführung** äußerten sich die Projektnehmenden insgesamt zufriedener als in der Zeit der Antragstellung bis zur Bewilligung. Einige Projektnehmende, deren Projekte in Phase 2 von der Bundesserviceestelle des BAFzA bewilligt wurden (siehe Kap. 3.2.1), berichteten aber von langwierigen Kommunikationsprozessen, in denen auch einfache Anliegen nur nach zahlreichen Nachfragen beantwortet wurden. Insbesondere bei Änderungsbedarfen im Projektverlauf berichteten mehrere Projektnehmende von einer als komplizierten und mit hohem Aufwand verbundenen Kommunikation mit dem BAFzA. Die befragten Projektnehmenden verwiesen dabei darauf, dass ihnen nicht klar war, ob die Hürde in der Kommunikation mit einzelnen, vielleicht noch neuen Personen in der Bundesserviceestelle lag oder in länger ausstehenden Entscheidungen seitens des BMFSFJ, ohne die die Programmadministration keine endgültigen Aussagen zu ihren Anliegen treffen konnte.

Teils berichteten Projektnehmende anhand sehr konkreter Beispiele, dass sie die Kommunikation mit dem BVA oder anderen Programm-Administrationen wie der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) im Vergleich zur Kommunikation mit dem BAFzA als einfacher und reibungsloser wahrnahmen. Diese Wahrnehmung wurde von mehreren Projektnehmenden darauf zurückgeführt, dass das BAFzA ein neuer Akteur in diesem Förderbereich war, der sich zudem für längere Zeit personell und fachlich noch im Aufbau befand. Da die in Phase 3 bewilligten Projekte kaum von vergleichbaren Kommunikationsproblemen berichteten, kann hier von einem deutlichen Lerneffekt ausgegangen werden.

Zur **Beobachtung der Projektumsetzung** führte das BMFSFJ mit den Projektnehmenden mehrfach im Jahr so genannte **Controllinggespräche** durch, teilweise auch mit Beteiligung der Programmadministration.⁴⁵ Zur Vorbereitung dieser Gespräche mussten die Projektnehmenden eine Woche im Voraus einen Sachstandsbericht vorlegen. Je nach Art und Inhalt des Projektes wurden zu diesen Gesprächen durch das BMFSFJ auch andere Akteur*innen hinzugezogen, die als fachliche Expert*innen im Themenfeld des jeweiligen Projektes aktiv sind. Die Bewertung des Nutzens dieser Controllinggespräche fiel sehr unterschiedlich aus, je nachdem, um welche Art von Projektnehmenden es sich handelte.

Kleinere Projektnehmende äußerten Anerkennung für die vergleichsweise enge inhaltliche Rückbindung mit dem BMFSFJ durch die regelmäßigen Controllinggespräche. Sie bezeichneten diese Gespräche in der Regel als hilfreiche und sinnvolle Gelegenheiten einer gemeinsamen Reflexion des praktisch Erreichten sowie eines inhaltlichen Austausches. Sie berichteten auch, dass die Gespräche ihre Sicherheit in der Projektumsetzung erhöhten, weil der Projektverlauf wertschätzend begleitet wurde.

⁴⁵ Das BMFSFJ verwies darauf, dass diese Controllinggespräche zur haushaltsrechtlich vorgeschriebenen begleitenden Erfolgskontrolle notwendig seien.



Die geförderten Fachverbände bemängelten den insgesamt hohen Aufwand für die Controllinggespräche, wobei sie dieses Verfahren auch aus der Förderung über den Haushaltstitel „Zuschüsse und Leistungen für laufende Zwecke an Träger und für Aufgaben der Gleichstellungspolitik“ kennen. Anders als die kleineren Projektnehmenden sahen sie nur einen geringen Mehrwert dieser Gespräche als Instrument zur inhaltlichen Überprüfung des Projektverlaufs. Gerade wenn sie für mehrere Projekte aus dem Bundesinnovationsprogramm und parallel aus dem Gleichstellungstitel des BMFSFJ gefördert wurden, erzeugten die regelmäßigen zusätzlichen Berichtspflichten vor den Controllinggesprächen und die beiden unterschiedlichen Verfahren zur Projektumsetzung insgesamt einen erhöhten administrativen Aufwand. Hinzu kam, dass auch von weiteren zusätzlichen Berichtspflichten für einzelne Projekte berichtet wurde, die den Aufwand noch einmal erhöhten, was insbesondere während der Coronakrise der Handlungsrealität wenig gerecht geworden sei.

Drei von sechs Projektnehmenden aus dem universitären und erweiterten Forschungs-Kontext fanden die Gespräche eher hilfreich für einen fachlichen Austausch, der der Weiterentwicklung der Projektidee nutzte. In einem Fall wurden die Controllinggespräche (aber nicht die Berichtspflichten) vor dem Hintergrund der Freiheit von Wissenschaft, Forschung und Lehre als formal eher irritierend beschrieben, zumal es sich nicht um Auftragsforschung handele, und berichtet, dass sie für die Projektumsetzung keinen Effekt hatten.

Das BMFSFJ argumentierte, Controlling-Gespräche seien wegen der haushaltsrechtlichen Kontrollpflichten im Rahmen der begleitenden Erfolgskontrolle erforderlich. Dieses Verfahren sei den Projektnehmenden erklärt worden und werde auch außerhalb dieses Förderprogramms angewandt. Es biete den Projektnehmenden rechtzeitiges Feedback, z. B. bei erforderlichen Umsteuerungen.

Mindestens zehn Projekte mussten im Projektverlauf umplanen und dazu ein bis vier **Änderungsanträge** stellen. Sie waren häufig notwendig, weil durch die Kontaktbeschränkungen während der COVID-19-Pandemie und deren Folgen Projektabläufe geändert werden mussten. Der Aufwand für diese Änderungsanträge und deren Bewilligungen wurde als hoch beschrieben, unabhängig davon, ob die Projekte vom BVA oder vom BAFzA administriert wurden. Es wurde berichtet, dass wegen recht kleinteiliger Finanzierungspläne, deren Struktur im Antragsverfahren angelegt war, schon bei relativ kleinen Veränderungen im Mitteleinsatz Änderungsanträge geschrieben werden mussten. Deren Bearbeitung kostete auf beiden Seiten viel Zeit und begrenzte die Flexibilität des Mitteleinsatzes. So waren die Umwidmung von Honorarkosten zwischen verschiedenen Teilpositionen oder die Umwidmung von Personalkosten zwischen Mitarbeitenden bei Verschiebungen der Stellenanteile oder bei längerer Erkrankung mit aufwändigen Erklärungen verbunden. Der Verschiebung von Mitteln ins Folgejahr wegen verspäteten Projektbeginns zog in einigen Fällen ebenfalls komplexe Änderungsanträge nach sich.

Die Projektnehmenden, die Erfahrung mit der Abrechnung von Projektgeldern sowohl beim BVA als auch bei der Bundesservicestelle gemacht hatten, schätzten den Aufwand für das **Abrechnungsverfahren** beim BVA in der Regel als geringer ein. Dies wurde aber auch darauf zurückgeführt, dass dieses Abrechnungsverfahren bekannt und eingeübt war, während für die Abrechnung der Fördermittel mit der Bundesservicestelle andere Formulare bearbeitet werden mussten. Mehrere Projektnehmende berichteten insgesamt von einem höheren Aufwand für die Abrechnung von bei der Bundesservicestelle administrierten Projekten. Als Erleichterung wurde wahrgenommen, dass im Laufe der Zeit von der Bundesservicestelle Vorlagen zur Verfügung gestellt wurden, etwa hinsichtlich des zahlenmäßigen Verwendungsnachweises.



Außerdem wurde von einigen Projektnehmenden das Verfahren zum Mittelabruf, das nach BHO vorgesehen ist und nach dem ausgezahlte Mittel „alsbald“ (spätestens innerhalb von sechs Wochen) ausgegeben werden müssen, angesichts der monatlich anfallenden Personalkosten als Belastungsfaktor wahrgenommen.

Der Abrechnungsaufwand wurde insgesamt als hoch beschrieben. Die Mehrzahl der Projekte hatte sich darauf aber bereits im Vorfeld eingestellt.

5.2 Output und unmittelbare Ergebnisse der INO-Projekte

In diesem Abschnitt geht es um den von den 22 geförderten INO-Projekten generierten Output und die erreichten unmittelbaren Ergebnisse. Sie werden anhand der differenzierten Wirkungsmodelle gebündelt für die vier Fallgruppen vorgestellt.

5.2.1 Fallgruppe „Innovationen für die Qualifizierung von Fachkräften“

Die Aktivitäten der sechs Projekte in der Fallgruppe „Qualifizierung von Fachkräften“ umfassten schwerpunktmäßig die Entwicklung von Schulungskonzepten sowie die Planung und Durchführung von Weiterbildungsveranstaltungen. Als Output wird im Folgenden betrachtet, welche Qualifizierungs-Produkte für welche Zielgruppen mit diesen Aktivitäten erzeugt wurden. Dazu gehört, inwieweit Schulungsunterlagen erstellt und Veranstaltungsformate beworben wurden sowie – so das Teil der Aktivitäten war – Zertifizierungsverfahren entwickelt wurden. Als unmittelbare Ergebnisse wird berichtet, inwieweit Interessierte an den organisierten Veranstaltungen teilgenommen, formale Qualifikationen (z. B. Abschlüsse, Zertifikate, Credit Points) erworben haben und welche Inhalte dabei vermittelt wurden (vgl. Abbildung 3).

Das Projekt INO-0001 eines bundesweiten Fachverbandes setzte auf die Qualifizierung der Fachkräfte des Hilfesystems zum Ausbau digitaler Beratungsangebote und zum sicheren Umgang mit diesen technischen Möglichkeiten. Für 52 Frauenhäuser und 104 Fachberatungsstellen haben **Fortbildungen zur Digitalisierung der Beratungs- und Unterstützungsarbeit** stattgefunden. Insgesamt 98 Einrichtungen haben darüber hinaus die Förderung qualifizierter Sprachmittlung genutzt. Dieser Teil des Projekts reagierte unmittelbar auf die Herausforderungen der Arbeit des Hilfesystems durch die Kontaktbeschränkungen während der COVID-19-Pandemie und zielte weniger auf langfristige strukturbildende Wirkungen im Hilfesystem. Ergänzend zu den Weiterbildungen wurden, finanziert über den investiven Strang des Bundesförderprogramms, 598 Anträge von 401 Trägern für 316 Frauenhäuser und Schutzwohnungen sowie für 531 Fachberatungsstellen zur Verbesserung der technischen Ausstattung bewilligt. Die neu eingerichtete IT-Ausstattung und die entsprechenden Schulungen der Mitarbeitenden führten unmittelbar bzw. kurzfristig zu verbesserten Arbeitsprozessen in den geförderten Einrichtungen, zu einer Verbesserung der Kommunikation mit Ämtern und Behörden sowie zu einer Erweiterung der Kommunikationskanäle mit gewaltbetroffenen Frauen (vgl. ausführlich Tabellenband, Tabelle D.2).

Zwei der geförderten Projekte dieser Fallgruppe verfolgten primär das Ziel, Infrastrukturen zu schaffen, um vorhandenes Wissen besser zu erschließen und für Fachkräfte verschiedener Professionen leichter zugänglich zu machen.

In einem dieser Projekte entwickelte ein Verbund von Wissenschaftler*innen den interdisziplinären **E-Learning-Kurs „Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt“** (<https://haeuslichegewalt.elearning-gewaltschutz.de/>). Der Kurs ist durch die Landesärztekammer Baden-Württem-



berg mit 42 CME-Punkten⁴⁶ zertifiziert, die bundesweite Registrierungsstelle beruflich Pflegenden anerkennt den Kurs mit 20 Fortbildungspunkten, die Fortbildungsordnung für Ergotherapeut*innen anerkennt ihn mit 42 Fortbildungspunkten. Der Kurs wurde schon während der Projektlaufzeit von zwei Testkohorten durchlaufen. Insgesamt wurden in dieser Zeit 5.301 Teilnehmende zugelassen. Davon haben 2.470 Teilnehmende den Kurs mit einem Zertifikat vollständig absolviert. Nach Tätigkeitsfeldern differenziert waren Teilnehmende aus der staatlichen und nichtstaatlichen Kinder- und Jugendhilfe und dem Gewaltschutzsystem besonders stark vertreten. Es wurden auch Teilnehmende aus Schulen, Kitas, Gesundheitssystem, Eingliederungshilfe, Migrationsberatung, Justiz, Polizei, Jobcentern und Sozialämtern erreicht. Nach den Rückmeldungen der Teilnehmenden sind die Kursinhalte für die adressierten Berufsgruppen grundsätzlich gut geeignet. Von den 2.470 Teilnehmenden, die den Kurs mit Zertifikat abgeschlossen haben, gaben 89 Prozent an, mehr Wissen und Verständnis für die Möglichkeiten und Grenzen der anderen Professionen im Umgang mit häuslicher Gewalt erhalten zu haben. 63 Prozent gaben an, die Inhalte und Materialien des Online-Kurses an Kolleg*innen weitergegeben zu haben. Um möglichst aktuelle Lerninhalte für den Kurs zu entwickeln, wurden im Projekt zudem verschiedene wissenschaftliche Expertisen erstellt, u. a. eine Rechtsexpertise „Kindschaftssachen und häusliche Gewalt“ (vgl. Meysen 2022). Außerdem wurden mit repräsentativen Befragungen Daten zur Prävalenz von Partnerschaftsgewalt und zum Hilfesystem aktualisiert (vgl. etwa Jud u. a. 2023). Zu weiteren Details des Projektes vgl. Tabellenband, Tabelle D.3.

Das im Projekt INO-0075 geförderte digitale **Wissensmanagement-Portal** <https://sicher-aufwachsen.org/> eines bundesweiten Fachverbandes versammelt über 250 Materialien für die eigenständige fachkompetente pädagogische Arbeit mit und Beratung von Kindern und Jugendlichen im Kontext von Partnerschaftsgewalt. Das Portal wurde seit der Veröffentlichung im März 2023 auf Fachveranstaltungen und Tagungen bis Dezember 2023 rund 1.800 Fachkräften aus den Bereichen Familien- und Erziehungsberatung, Frühe Hilfen, Kita und Schulsozialarbeit sowie von öffentlichen und freien Trägern der Kinder- und Jugendhilfe vorgestellt. Zudem wurde das Portal mit einer Vielzahl von analogen und digitalen Instrumenten der Öffentlichkeitsarbeit einem breiten Zielpublikum bekannt gemacht. Als digitales Wissensmanagementsystem ermöglicht das Portal einen niedrighschweligen, kostenlosen, zielgruppenübergreifenden und interdisziplinären Wissenstransfer zum Themenfeld für Fachkräfte unterschiedlicher Handlungsfelder. Die Suchfunktionen sind anwenderfreundlich gestaltet und die Inhalte einfach strukturiert, so dass ein schneller Zugriff erleichtert wird. Die Nutzung des digitalen Portals wurde und wird vom projekttragenden Fachverband über Webanalyse-Berichte beobachtet. Seit Start des Portals im März 2023 wurden bis Mitte Dezember 2023 dort insgesamt 9.860 Besuche mit 34.333 Aktionen (Downloads, Suchen, Seitenansichten etc.) verzeichnet. Im Durchschnitt besuchten in diesem Zeitraum täglich 150 Personen das Portal (zu den Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.4).

Drei Projekte dieser Fallgruppe dienen der Entwicklung von Weiterbildungs-Konzepten für die Qualifizierung von Fachkräften verschiedener Professionen zu speziellen Teilthemen der Arbeit des Gewaltschutzsystems im Sinne von Art. 15 IK.

Im Projekt INO-0027 wurden von einem regionalen Träger eines Wohlfahrtsverbandes **Fortbildungen zum Thema Männergewalt** konzipiert. Sie richteten sich an Fachkräfte aus psychosozialen Arbeitsfeldern, der Sozialverwaltung sowie Bildungseinrichtungen der Region, die mit Männern mit problematischem Krisen- und Gewaltverhalten in Kontakt treten. Trotz der

⁴⁶ Als *CME-Punkte* werden die von Fachärzt*innen im Rahmen der Continuing Medical Education erworbenen Fortbildungspunkte bezeichnet.



COVID-19-Pandemie konnten von den beiden Fortbildungstandems sechs Qualifizierungen mit dem geplanten Umfang von je fünf Fortbildungstagen in Abständen von ca. einem Monat in Präsenz durchgeführt werden. 75 Personen aus den Bereichen psychosoziale Beratung und Begleitung (Allgemeine Soziale Dienste, Familienhilfe, Wohnungslosenhilfe, Integration und Migration, Bildung, Pflege und Eingliederungshilfe) haben an den Fortbildungen teilgenommen (zu den Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.5).

Im Projekt INO-0069 wurde von Seiten der Wissenschaft u. a. das **Weiterbildungsmodul „Psychotherapie bei organisierter sexualisierter Gewalt“** entwickelt. Es umfasst 16 Unterrichtseinheiten und richtet sich an approbierte psychologische und ärztliche Psychotherapeut*innen, die mit – nach langjähriger bzw. besonders schwerer sexualisierter Gewalt – komplex traumatisierten Frauen arbeiten. Das Weiterbildungsmodul wurde noch während des Projektzeitraums einer intensiven Qualitätsprüfung unterzogen. Die Umsetzung des Weiterbildungsmoduls über einen Berufsverband war für die Zeit nach dem Projektende vorgesehen. Parallel zur Entwicklung des Weiterbildungsangebots wurde ein regionales Supervisionsnetzwerk aufgebaut, mit dem Psychotherapeut*innen unterstützt werden sollen, die mit komplex traumatisierten Personen arbeiten. So sollten letztlich mehr Therapeut*innen für die anspruchsvolle Arbeit mit dieser Zielgruppe gewonnen werden. Für dieses Netzwerk wurden sieben Supervisor*innen bzw. sehr erfahrene Psychotherapeut*innen gewonnen, die gemeinsam eine Weiterbildung zu den spezifischen Herausforderungen der traumatherapeutischen Begleitung der Zielgruppe durchliefen. Von diesen sieben Supervisor*innen fanden sich letztlich (nach Projektende) fünf in einer Kerngruppe zusammen, die seither Supervision in diesem Sinne anbieten. Die Weiterbildung für diese Gruppe während der Projektlaufzeit wurde von den Teilnehmenden als sehr gewinnbringend beschrieben – hinsichtlich Wissenszuwachs, Vernetzung und Ermutigung, mit komplex traumatisierten Menschen, meist Frauen mit organisierten Gewalterfahrungen, zu arbeiten und Supervision in diesem Feld anzubieten (zu den Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.6).

Im Projekt „Make it Work“ eines bundesweiten Fachverbandes wurde die Entwicklung von **Weiterbildungs-Konzepten zum Thema sexuelle Diskriminierung, Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz** mehrgleisig angelegt. Zum einen wurden bereits vorhandene Schulungskonzepte branchenspezifisch ausdifferenziert und in Fokusregionen erprobt. So wurden in einer Fokusregion u. a. ein spezielles Schulungskonzept für die Ausbildung zur Pflegepädagogik sowie ein digitales Train-the-Trainer-Seminar zum Schutz vor Belästigung in der Kranken- und Altenpflege entwickelt und durchgeführt. In einer anderen Fokusregion wurden u. a. zahlreiche landesweite Fortbildungsveranstaltungen für städtische Betriebe, Arbeitsagenturen und Versorgungsämter und ein zweitägiges Train-the-Trainer-Seminar entwickelt und durchgeführt sowie eine Handreichung für Gleichstellungsbeauftragte erstellt und veröffentlicht. Zudem wurde mit der Berufsgenossenschaft für Gesundheitsdienste und Wohlfahrtspflege (BGW) ein Schulungskonzept für Führungskräfte zum Thema sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz in Pflege- und Gesundheitsberufen entwickelt, das im Jahr 2022 gemeinsam mit regelmäßigen Schulungsterminen bundesweit umgesetzt wurde. An den Fortbildungsveranstaltungen mit verschiedenen Kooperationspartner*innen haben während der Projektlaufzeit mehrere hundert Personen teilgenommen, u. a. 138 Personen an der Fortbildung mit der BGW. Zum zweiten wurde die verbandsinterne Train-the-Trainer-Ausbildung weiterentwickelt, indem ein Fortbildungs-Baukasten entwickelt wurde, Infrastrukturen für die Vernetzung der Trainer*innen geschaffen und regelmäßig Vernetzungstreffen organisiert wurden. Mit diesen Aktivitäten wurde die Anzahl der Trainer*innen im Vergleich zur Zeit vor dem Projekt von 38 auf 57 Personen vergrößert. Die Ergebnisse des Projektes wurden unter anderem auf dem



Fachkongress „Was brauchen wir für eine Zukunft ohne sexualisierte Belästigung am Arbeitsplatz?“ vorgestellt (zu den Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.7).

5.2.2 Fallgruppe „Innovationen für die Arbeit spezialisierter Hilfsdienste sowie für die Täterarbeit“

Die Aktivitäten der acht Projekte in der Fallgruppe „Innovationen für die Arbeit spezialisierter Hilfsdienste sowie für die Täterarbeit“ umfassten schwerpunktmäßig die konzeptionelle Weiterentwicklung von fachlichen Arbeitsansätzen und deren praktische Erprobung. Als Output wird entsprechend des Wirkungsmodells (vgl. Abbildung 4) betrachtet, welche neuen Arbeitsansätze konzeptionell definiert und verschriftlicht sind, ob und mit welchen Ergebnissen sie erprobt wurden, ob und mit welchen Ergebnissen sie evaluiert wurden und inwieweit die Ergebnisse der Erprobung und Evaluation in die finalen Konzepte für die neuen Arbeitsansätze eingebaut wurden. Für die unmittelbaren Ergebnisse wurde die Bilanz der Projekte für die Arbeit in den entwickelnden Modellregionen *während* der Projektlaufzeit hinsichtlich organisatorischer Abläufe, fachlicher Inhalte, der Zusammenarbeit mit Kooperationspartner*innen und darüber letztlich auch der Arbeit mit den gewaltbetroffenen Personen analysiert.

Im Projekt INO-0006 wurde mit den erweiterten Personalressourcen aus der Förderung die Frequenz der **psychotherapeutischen Versorgung von Frauen, die von seelischer Behinderung bedroht oder betroffen sind**, weil sie in ihrer Kindheit und/oder Jugend massiver und langanhaltender organisierter sexualisierter Gewalt ausgesetzt waren, deutlich intensiviert. Im Projektverlauf wurden in der geförderten Fachberatungsstelle insgesamt 42 Frauen in 1.032 Beratungsterminen über das übliche Kontingent von zehn Beratungen hinaus beraten, erhielten Hilfestellung bei der Orientierung im Hilfesystem und wurden zu Hilfsangeboten vermittelt und zu Behörden und anderen Einrichtungen begleitet. Für weitere 56 Frauen mit komplexen Gewalterfahrungen fanden über den Förderzeitraum von 20 Monaten insgesamt 254 Beratungstermine statt. Zusätzlich wurden zwei Gruppen für Frauen, die in der Kindheit schweren sexuellen Missbrauch bzw. langjährige und komplexe sexualisierte Gewalt erfahren haben, gebildet und beraterisch angeleitet, an denen neun bzw. elf Frauen teilnahmen. Die projektumsetzende Fachberatungsstelle initiierte auch erstmals eine angeleitete Gruppe für Frauen mit einer dissoziativen Identitätsstruktur (DIS), an der sich fünf Betroffene beteiligten. Auf Basis einer regionalen Bedarfserhebung wurde ein Konzept für Fortbildungen zu schwerer Gewalterfahrung und deren Folgen für psychologische Psychotherapeut*innen und Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut*innen in Ausbildungsinstituten und für niedergelassene Psychotherapeut*innen erarbeitet, mit denen (zukünftige) Psychotherapeut*innen ermutigt werden sollen, herausfordernde Patient*innen mit multiplen Gewalterfahrungen in Therapie zu nehmen. Die Fortbildung wurde bei der Psychotherapeuten-Kammer eingetragen und bei Abschluss werden Credit Points für Fortbildungen anerkannt. Insgesamt wurden 160 Personen geschult. Außerdem wurden Fortbildungen für psychosoziale Fachkräfte in Einrichtungen und Diensten der Eingliederungshilfe entwickelt und angeboten, die u. a. Wissen und Handwerkszeug für eine gute Beziehungsgestaltung zu komplex traumatisierten Menschen vermitteln und die Fachkräfte darin stärken, eigene Unsicherheiten und Gefühle von Ohnmacht und Überforderung im Umgang mit der Zielgruppe ressourcenstärkend zu verarbeiten. Damit wurden insgesamt 36 Fachkräfte geschult. Über Vernetzungstreffen mit relevanten regionalen Akteur*innen entstanden neue Kooperationen mit anderen wichtigen Einrichtungen, Diensten und Behörden in der regionalen Versorgungslandschaft, die der insgesamt verbesserten Versorgung der Zielgruppe dienen. Konkrete Einblicke in den Arbeitsansatz, die speziellen Bedarfe der



Zielgruppe und Handlungsempfehlungen geben der Projektbericht und weitere Fachveröffentlichungen (vgl. etwa Kirchner 2022; Schmidt/Kirchner 2022).⁴⁷ Zu weiteren Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.8.

Das Projekt INO-0010 einer regionalen spezialisierten Fachberatungsstelle setzte auf die **Prävention und Hilfe bei Genitalverstümmelung** (Female Genital Mutilation, FGM) durch Beratung von (potentiell) Betroffenen und Fachkräften in Sachsen-Anhalt und Thüringen sowie durch die Vermittlung von weiterreichenden Unterstützungsangeboten für die Betroffenen. In 16 mehrsprachigen Workshops zu sexuellen und reproduktiven Rechten und Gesundheit in einer Erstaufnahmeeinrichtung und zwei Einrichtungen der Migrationshilfe in Sachsen-Anhalt wurden 102 teilnehmenden Frauen u. a. Informationen zum Thema Genitalverstümmelung vermittelt. In Thüringen wurden ab Herbst 2022 in zwei Einrichtungen der Migrationshilfe und des Gewaltschutzsystems kleinere Gesprächsrunden für (potentiell) betroffene Frauen angeboten. Die mobile aufsuchende mehrsprachige Beratung erreichte insgesamt 74 Klientinnen. Diese Frauen wurden in der Regel bei festen Sprechstunden in Einrichtungen der Migrationsberatung oder zentralen Erstaufnahmeeinrichtungen für Geflüchtete meist mehrfach beraten. Entsprechend dem Bedarf der Beratenen wurden thematisch sensibilisierte Sprachmittlerinnen eingebunden. Bei Bedarf wurden Frauen an allgemeine Hilfsdienste, auf Asylrecht spezialisierte Rechtsanwält*innen und an spezialisierte medizinische Versorgungseinrichtungen weitervermittelt. Für vier Frauen wurde eine fachliche Einschätzung im Rahmen einer Klage gegen einen negativen Bescheid im Asylverfahren erstellt, für 61 Frauen ein medizinisches Gutachten über den Grad der Genitalverstümmelung für eine weiterführende Behandlung. In beiden Bundesländern vermittelte das mobile Beratungsteam Frauen auch an spezialisierte Fachberatungsstellen für Betroffene von Menschenhandel und Zwangsverheiratung. Zudem wurde im Falle der ausdrücklichen Zustimmung der Klientin das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) über die asylrechtlich relevante geschlechtsspezifische Gewalterfahrung informiert. In Sachsen-Anhalt wurde eine Selbsthilfegruppe initiiert. Durch die Kontaktbeschränkungen durch die COVID-19-Pandemie verzögerte sich ihr Start. Zugleich wurde deutlich, dass auch die unsichere Lebenssituation der Betroffenen, die sich häufig noch im Asylverfahren befinden, die Teilnahme an einer regelmäßigen Selbsthilfegruppe erschwerte. Neben der Arbeit mit den Klientinnen war ergänzend auch die Weiterbildung von Fachkräften angrenzender Professionen ein Bestandteil des Projekts. Insgesamt wurden mit Fortbildungen und Fachtagen 310 regionale Fachkräfte diverser Bereiche für das Thema Genitalverstümmelung sensibilisiert und ein Erklärvideo und ein Flyer erstellt, da insbesondere in den Erstaufnahmeeinrichtungen zeitliche Ressourcen für Fortbildungen fehlen und die Personalfuktuation hoch ist (zu den Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.9).

Zwei Projekte bundesweiter Fachverbände reagierten auf die zunehmende **geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen im digitalen Raum** und die technologischen Entwicklungen in diesem Feld.

Das Projekt INO-0063 erprobte an zwei Modellstandorten interdisziplinäre Kooperationen zwischen Fachberatungsstellen und Kooperationspartner*innen aus der IT-Branche. In Zusammenarbeit mit den Modellstandorten und den IT-Expert*innen erstellte der projektttragende Fachverband Handlungsempfehlungen. Zum Projektende wurden die Ergebnisse unter dem Titel „Was tun gegen geschlechtsspezifische digitale Gewalt? Kooperationen zwischen Fachberatung und IT als Lösungsansatz“ veröffentlicht.⁴⁸ Während der Projektlaufzeit fanden in

⁴⁷ Vgl. auch <https://www.gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen.de/wildwasser-wuerzburg-ev>

⁴⁸ Vgl. https://www.frauen-gegen-gewalt.de/de/digitale-gewalt-material.html?file=files/userdata/bestellportal/digital-downloads/bff_broschuere-interaktion_kooperationen-zwischen-fachberatung-und-it.pdf



einer Modellregion zwei Geräte-Überprüfungen für Frauen statt, die eine Fachberatungsstelle aufgesucht hatten. Dabei wurde jeweils eine vom Täter installierte Software, die dem Stalking dient, gefunden. In der anderen Modellregion hat die kooperierende IT-Firma eine IT-Schulung zum Umgang mit bzw. zum Schutz vor digitaler Gewalt für die Fachkräfte der Fachberatungsstelle durchgeführt. In beiden Modellregionen haben die spezialisierten Fachberatungsstellen durch das Projekt an Erfahrung im Umgang mit technischen Fragen des Schutzes vor digitaler Gewalt gewonnen und konnten ihre Arbeitsprozesse auf dieses Thema einstellen (zu den Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.10).

Das andere Projekt adressierte den Datenschutz und den **Schutz vor digitaler Gewalt in Frauenhäusern**. Dazu wurde von mehreren Autor*innen-Teams ein Schutzkonzept erarbeitet, das 34 Leitfäden unter anderem zu IT-Sicherheit, Schutz vor Cyberstalking und Cybermobbing, Schutz vor Ortung und Überwachung und psychosozialen und rechtlichen Aspekten digitaler Gewalt enthält. An vier Modellstandorten wurde zu einem der vier Hauptthemen des Schutzkonzeptes eine individuelle Beratung des Frauenhauses durch die Autor*innen des jeweiligen Leitfadens durchgeführt. Die Leitfäden wurden vor Ort erprobt. Die Erkenntnisse wurden als „Tipps aus der Fachpraxis“ in die Leitfäden aufgenommen. Es gab vier Fortbildungen an den Modellstandorten zu technischen und rechtlichen Aspekten des Themas, Datenschutz und Datensicherheit sowie eine Fortbildung mit einer Cybercrime-Dienststelle eines Landeskriminalamts. Insgesamt sechsmal trafen sich die Modellstandorte zum Fachaustausch über die Leitfäden des Schutzkonzeptes und tauschten Erfahrungen damit aus, die in die Weiterentwicklung des Konzeptes einfließen. Das Schutzkonzept ist auf der Intranet-Seite des projekttragenden Fachverbands eingestellt und kann von den Mitgliedern passwortgeschützt abgerufen werden. Das Schutzkonzept wurde bis Ende Februar 2024 insgesamt 169 Mal heruntergeladen. 228 Mal wurde im digitalen Schutzkonzept geblättert. An den Modellstandorten haben die Einrichtungen sich für das Thema digitale Gewalt sensibilisiert und ihre Arbeitspraxis dazu professionalisiert. Bewohner*innen und ihre Kinder können dort digitale Medien sicherer nutzen. Der im Schutzkonzept enthaltene Leitfaden zur Risikoanalyse findet Anwendung. Neben dem internen Schutzkonzept ist auf der Homepage des Fachverbandes eine Fachinformation „Digitale Gewalt“ öffentlich verfügbar.⁴⁹ Zu den Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.11.

Im Projekt INO-0070 eines regionalen Trägers ging es um die Koordinierung und Installierung eines **Unterstützungsangebots für Frauen in Schutzwohnungen** mit zeitnaher Perspektive auf eine eigene Wohnung. Das Projekt setzte auf ein im investiven Strang des Bundesförderprogramms gefördertes Projekt des Trägers auf, mit dem zwei Schutzwohnungen gekauft wurden (siehe Kap. 4.2.1). Über das Projekt im innovativen Strang sollten die Bewohner*innen der geplanten Schutzwohnungen im Alltag aufsuchend sozialpädagogisch begleitet und bei der Wohnungssuche unterstützt werden. Es gab aus verschiedenen Gründen Verzögerungen im Antragsprozess sowohl im investiven als auch im innovativen Strang des Bundesförderprogramms und Verzögerungen bei der Klärung der Weiterfinanzierung des Projekts durch das Land. Die beiden Schutzwohnungen konnten erst kurz vor Ende des Projektzeitraums im investiven Strang des Bundesförderprogramm gekauft werden und konnten im Rahmen der Laufzeit der Förderung im innovativen Strang nicht bezogen werden. Damit entfiel die geplante Erprobung der entwickelten Arbeitsgrundlagen im laufenden Betrieb. Das erstellte Gesamtkonzept „Übergangswohnungen in Hamburg für von häuslicher und familiärer Gewalt bedrohter und betroffener Frauen im Beratungsverhältnis mit Perspektive eigener Wohnraum“ liegt

⁴⁹ Vgl. https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Fachinformationen/2021-11-10_FHK-Fachinformation_DigitaleGewalt_2021-Nr02.pdf



aber vor. Wegen der Verzögerungen in der Belegung der Schutzwohnungen befand sich das Projekt auch zum Ende der wissenschaftlichen Begleitung noch in der Umsetzungs- und Erprobungsphase mit den ersten Belegungen. Das Gesamtkonzept, das nach der Ergänzung um praktische Erfahrungen länderübergreifend als Modell für die Entwicklung von Schutz- und Übergangswohnungen dienen soll, war bis zur Berichtslegung nicht öffentlich zugänglich (zu den Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.12). Zur Vorlage beim BAFzA wurde zum Februar 2024 ein Handlungsleitfaden entwickelt, der bisherige Erfahrungen umfasst.

Mit dem Projekt INO-0055 führte ein Fachverband eine bundesweite **Kampagne zur Information** über die spendenfinanzierte **Webseite „Freie Frauenhausplätze“** durch. Die Information über die Webseite <https://www.frauenhaus-suche.de/> wurde über unterschiedliche Social-Media-Kanäle des projekttragenden Fachverbandes und kooperierender Organisationen wie dem bundesweiten Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“, Frauenhäusern und Fachberatungsstellen verbreitet. Einsatz fanden fünf erstellte Sharepics, ein Erklärvideo und ergänzend ein Infoposter für den Aushang vor Ort. Die Klickzahlen auf der Webseite „Freie Frauenhausplätze“ sind im Projektverlauf von 3.637 im Oktober 2021 auf 6.165 im Dezember 2021 gestiegen. Pro Tag wurden bei jeder Werbekampagne in den Social-Media-Kanälen des Fachverbandes mindestens ca. 1.000 Personen erreicht. Je bekannter die Webseite wurde, desto mehr gewaltbetroffene Frauen und deren Unterstützer*innen konnten selbständig nach einem freien Frauenhausplatz suchen. Aus den Frauenhäusern, deren Angebot auf der Webseite veröffentlicht ist, wurde berichtet, dass durch die Bekanntmachung der passgenauen Darstellung der freien Plätze weniger Anrufe von Frauen eingehen, denen kein Platz angeboten werden kann. Dies ist zwar primär ein Ergebnis der vom Fachverband selbst finanzierten Webseite. Aber die gestiegene Bekanntheit der Webseite, die über die Förderung der Informationskampagne durch das Bundesprogramm erreicht wurde, hat auch einen Beitrag dazu geleistet (zu den Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.13).

Ein anderes Projekt eines Fachverbandes verfolgte den **Aufbau eines Beschwerdemanagements zur Qualitätssicherung in Frauenhäusern** und Frauenschutzwohnungen. Nach einer Bestandsaufnahme zu vorhandenen Beschwerdemöglichkeiten und Bedarfen an Partizipation seitens der Bewohner*innen wurde an vier Modellstandorten eine einjährige digitale Fortbildungsreihe mit Prozessbegleitung zum Konzept der Partizipation und zur Entwicklung und Erprobung von Maßnahmen zum internen und externen Beschwerdemanagement mit 18 Terminen umgesetzt. In die Konzeptentwicklung wurde die Perspektive der Bewohner*innen über die Begleitung durch einen Betroffenenbeirat einbezogen. Es wurde ein Konzept für internes und externes Beschwerdemanagement (Modell Ombudsperson) entwickelt. Die Handreichung „Kritik erwünscht“ zum internen Beschwerdemanagement ist auf der Homepage des Fachverbandes kostenfrei verfügbar, ebenso sieben Praxismaterialien und mehrere Erklärvideos zum internen und externen Beschwerdemanagement.⁵⁰ Mit der Fachinformation „Partizipation“ kommunizierte der Fachverband die Ergebnisse des Projekts an die Mitgliedseinrichtungen.⁵¹ Über Öffentlichkeitsarbeit und zwei digitale Workshops beförderte er den Transfer der Projektergebnisse. Die Frauenhäuser an den vier Modellstandorte beschäftigten sich vertieft mit dem Themenfeld, die Mitarbeitenden wurden umfassend qualifiziert und die Projektträger haben Maßnahmen zur Einführung von internem Beschwerdemanagement initiiert. Der Praxisaus-

⁵⁰ Vgl. https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Handreichung_BM_Frauenhaus/Broschuere_Kritik_erwuenscht_Doppelseiten.pdf

⁵¹ Vgl. https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Fachinformationen/FHK-Fachinformation_Nr1_2021_Partizipation.pdf



tausch auf den zwei digitalen Workshops zum Ende des Projekts wurde von den teilnehmenden Fachkräften als inspirierend bezeichnet, das Verständnis für das Prinzip der Partizipation und die Qualitätssicherung in der Fachpraxis wurde erweitert (zu den Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.14).

Mit Innovationen in der **Arbeit mit Gewaltausübenden („Täterarbeit“)** befasste sich das Projekt INO-0003. Hier baute ein regionaler Träger ein Beratungszentrum zum Schutz vor häuslicher Gewalt in Familien und im sozialen Nahfeld auf und setzte einen systemischen Beratungsansatz um. Eine Handreichung auf Basis der Erfahrungen in der Konzeption und Umsetzung des Beratungszentrums liegt vor, war aber bis zur Berichtslegung nicht veröffentlicht. Im Projektzeitraum nahmen insgesamt 344 gewaltausübende Personen Kontakt zum Beratungszentrum auf, darunter 268 Männer und 63 Frauen in heterosexuellen Beziehungen sowie 13 queere Menschen (darunter zehn Frauen, zwei Männer und eine nicht-binäre Person). Die meisten gewaltausübenden Personen suchten das Beratungsangebot selbstmotiviert auf. Zwischen April 2021 und Dezember 2022 wurden insgesamt 618 Einzelgespräche mit den 268 gewaltausübenden Männern in heterosexuellen Beziehungen geführt. Mit 72 zugehörigen gewaltbetroffenen Frauen wurden Informationsgespräche geführt, 30 von ihnen wurden an die zwei kooperierenden Fachberatungsstellen für Betroffene häuslicher Gewalt vermittelt und dort beraten. In diesen Fällen stand das Projekt mit der Fachberatungsstelle für die Frauen im kollegialen Austausch, soweit die Ratsuchenden dies wünschten. Mit den 63 gewaltausübenden Frauen in heterosexuellen Beziehungen fanden 187 Einzelgespräche statt. Mit 29 zugehörigen gewaltbetroffenen Männern wurden Informationsgespräche geführt und der Bedarf für eine Beratung erfragt. Zwei Männer wurden an die Opferhilfe vermittelt. Mit den 13 queeren Gewaltausübenden wurden 45 Einzelgespräche geführt. Die Kooperation mit LSBTIQ*-Beratungsstellen erwies sich aufgrund von deren beschränkten personellen Kapazitäten als schwierig. Mit 17 Kindern, die von der Partnerschaftsgewalt ihrer Eltern betroffen waren, wurden 81 Einzelsitzungen durchgeführt, flankierend fanden 23 Elternteilgespräche statt. Die Aufnahmekriterien in das Projekt orientierten sich am Standard der Bundesarbeitsgemeinschaft Täterarbeit Häusliche Gewalt (BAG TäHG) e.V. Insgesamt haben 33 männliche Gewaltausübende in vier Gruppen ein im Rahmen des Projekts entwickeltes Gruppenprogramm besucht. Davon haben 27 Männer das Programm vollständig durchlaufen. Von den insgesamt sechs Teilnehmern, die das Gruppenangebot abgebrochen haben, haben zwei Männer im Rahmen einer Mediation bzw. von Paargesprächen das Beratungszentrum weiter aufgesucht, ein Mann hat das Gruppenprogramm wiederholt. An der Gruppe für gewaltausübende Frauen nahmen insgesamt 34 Frauen (darunter fünf queere Frauen) teil. Es gab insgesamt elf Abbrüche. In der Projektlaufzeit wurden die Fachkräfte des Beratungszentrums von drei Jugendämtern zu Hilfekonferenzen eingeladen, wobei die Initiative hierzu vom Beratungszentrum ausging (zu den Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.15).

5.2.3 Fallgruppe „Prävention durch Bewusstseinsbildung“

Die Aktivitäten der vier Projekte in der Fallgruppe „Prävention durch Bewusstseinsbildung“ umfassten schwerpunktmäßig die Diagnose von Problemstellungen, in Reaktion auf die Problemdiagnose die Auswahl von relevanten Themen bzw. Akteur*innen und die Erarbeitung von Lösungsansätzen. Als Output wird betrachtet, wie Multiplikator*innen und Betroffene angesprochen wurden und welche neuen Kooperationen durch die Aktivitäten entstanden. Dazu gehört, inwieweit Informationen adressat*innengerecht aufbereitet wurden und ob geeignetes Material für Kampagnen oder Bildungsangebote zur Bewusstseinsbildung vorliegt. Mit Blick auf die unmittelbaren Ergebnisse der Projekte wurde gefragt, wie die durchgeführten Informa-



tions- und Partizipationsmaßnahmen bei den adressierten Akteur*innen und in der allgemeinen Öffentlichkeit ankamen. Von Interesse ist also, inwiefern sich Bündnispartner*innen, Multiplikator*innen und Betroffene aktiv an Kampagnen oder Bildungsarbeit beteiligen und inwiefern das Material für die Öffentlichkeitsarbeit systematisch verbreitet wird (vgl. Abbildung 5).

Das Projekt INO-0028 widmete sich der extremsten Form geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und adressierte die **Prävention von Femiziden auf nationaler und europäischer Ebene**. Es wurde im Rahmen des Rights, Equality and Citizenship Programms der EU gefördert und durch das Bundesförderprogramm kofinanziert. In allen fünf beteiligten EU-Ländern zielte das stark anwendungsorientierte Forschungsprojekt darauf, zur Aufklärung über Femizide beizutragen und Impulse für politische Maßnahmen und die Verbesserung der professionellen Praxis zur Verhinderung von Femiziden zu setzen. Auf Basis einer vom Projekt methodisch weiterentwickelten Datenerhebung wurden länderspezifische Forschungsberichte zur Prävalenz von Femiziden im Kontext von Partnerschaftsgewalt und innerfamiliärer Gewalt erstellt und veröffentlicht.⁵² In Deutschland wurde ab Juli 2022 eine Videokampagne zur Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit, von Institutionen und Politik durchgeführt.⁵³ Leitlinien für Medienschaffende (etwa zur Terminologie, Ausgewogenheit der Berichterstattung und Kontextualisierung von Vorfällen geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen) wurden erarbeitet, im Rahmen eines digitalen Workshops mit acht Journalist*innen weiterentwickelt und anschließend an Medienschaffende versendet.⁵⁴ Zudem haben sich während der Förderung in Deutschland rund 20 politische Entscheidungsträger*innen aus Bundes- und Landesministerien an drei vom Projekt organisierten Treffen beteiligt. Die Diskussionsergebnisse sind in den entwickelten Aktionsplan eingeflossen.⁵⁵ Über digitale Workshops wurden 78 Fachkräfte aus Polizei, Justiz, Gesundheits- und Unterstützungssystemen für Risikofaktoren im Vorfeld von Femiziden, für problematische Einstellungen, Verhaltensweisen und Stereotype sensibilisiert und es wurden Strategien für einen besseren Schutz entwickelt, um die Sicherheit der Opfer zu erhöhen und Femizide zu verhindern.⁵⁶ Zu den Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.16.

Das Präventions- und Aufklärungsprojekt einer überregionalen Menschenrechtsorganisation, INO-0074, zielte auf die **Prävention von sexueller Ausbeutung durch die so genannte Loverboy-Methode** über Webinare mit Schüler*innen sowie Schulungen von Lehrkräften und Schulsozialarbeitenden. Zur breiten öffentlichen Aufklärung insbesondere junger Menschen über das Thema wurde eine zielgruppenadäquat gestaltete Aufklärungswebseite zu Mädchenhandel (<https://maedchenhandel.de/>) erstellt, die auch nach Projektabschluss verfügbar ist und nach Angaben des Projektträgers täglich von ca. 80 Personen besucht wird. Das Projekt hat – unter großem Zeitdruck wegen eines im Programmzeitraum relativ späten Projektbe-

⁵² Vgl. für Deutschland https://www.ifes.fau.de/files/2022/12/FEM-UnitED_country-report_Version-in-Deutsch_DE_IfeS_final.pdf

⁵³ Vgl. für die Videos https://www.ifes.fau.de/referenzen/projekte/gender-gewalt-und-menschensrechte/#collapse_2. Die Videos sind auch auf dem YouTube-Kanal des zyprischen Kooperationspartners Mediterranean Institute of Gender Studies (MIGS) abrufbar, z. B. hier: <https://www.youtube.com/watch?v=0TZNIh0ofCk>.

⁵⁴ Vgl. https://www.ifes.fau.de/files/2022/07/FEM-UnitED_Leitlinien-fuer-Medienschaffende_Final.pdf.

⁵⁵ Vgl. https://www.ifes.fau.de/files/2022/12/FEM-UnitED_Aktionsplan_Deutschland_-Version-in-Deutsch_DE_IfeS_22.11.22_final-1.pdf

⁵⁶ Vgl. http://web.cut.ac.cy/eof/wp-content/uploads/sites/106/2023/01/GERMANY-FEM-UNITED_Workshop-Recommendations.pdf.



ginn – umfangreiches Informationsmaterial für Schüler*innen sowie für Lehrkräfte und Schulsozialarbeitende erstellt.⁵⁷ Das Informationsmaterial wurde an alle Kultusministerien und bundesweit an 375 Schulen versendet. Mit einem 90-minütigen Webinar zu Mädchen- und Frauenhandel über die Loverboy-Methode hat das Projekt ein Lernmittel für die Klassenstufen 8 bis 10 entwickelt. Es wird durch umfangreiches Begleitmaterial für Lehrkräfte flankiert, das auch zur selbstständigen Durchführung von aufklärenden Unterrichtsstunden genutzt werden kann.⁵⁸ Das Webinar wurde während der kurzen Projektlaufzeit mit drei Schulklassen durchgeführt. 20 Lehrkräfte und Schulsozialarbeitende nahmen am Online-Training teil (zu den Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.17).

Das Projekt INO-0073, initiiert von einem bundesweiten Fachverband, zielte auf die **Verbesserung der Datenlage zur Arbeit der Frauenhäuser** und den soziodemografischen Daten der Bewohner*innen und kombinierte dazu Aktivitäten nach Art. 11 und 13 IK. Mit technischen Verbesserungen zur Anwendbarkeit der Dateneingabe durch die Einrichtungen, der Transformation des Rohdatensatzes in einen anonymisierten Datensatz, einer Weiterentwicklung von Auswertungstools und Anpassungen des Systems an die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) wurde die Basis für eine verbesserte Datensammlung zur Nutzung und Arbeitsweise der Frauenhäuser geschaffen. Das Zusatzmodul zur Testung einer flexiblen Erweiterung von Fragestellungen für eine verbesserte Aussagekraft und Passgenauigkeit der Auswertungen ermöglicht zusätzliche Erhebungen außerhalb der jährlichen Erhebungslogik. So können aktuelle Entwicklungen im Hilfesystem besser und schneller erfasst werden. Je belastbarer die Statistik und je fundierter die Auswertungsverfahren, desto mehr Gewicht können auch die auf Basis der generierten Daten durchgeführten Kampagnen des Fachverbandes zur Bewusstseinsbildung der breiten Öffentlichkeit erlangen. Die Anwendung ermöglicht zudem den beteiligten Frauenhäusern räumlich differenzierte Auswertungen, so dass sie die Daten auch für die regionale Öffentlichkeitsarbeit zur Prävention von Gewalt gegen Frauen nutzen können. Ob und in welchem Umfang die Zahl der sich beteiligenden Frauenhäuser aufgrund der erhöhten Nutzerfreundlichkeit steigt und damit die Belastbarkeit der Statistik, lässt sich frühestens im Herbst 2024 beobachten, wenn die bundesweite Frauenhaus-Statistik für das Jahr 2023 veröffentlicht wird (zu den Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.18).

Das Projekt INO-0037 setzte an den Art. 12 Abs. 3 IK und Art. 18 Abs. 3 IK an. Weil die Istanbul-Konvention sowohl zur Gewaltprävention als auch zum Opferschutz fordert, die Perspektive besonders schutzbedürftiger Personen in besonderem Maße zu berücksichtigen, berief das Land Bremen einen **Landes-Betroffenenbeirat**.⁵⁹ Mit diesem Beirat sollten das Wissen und die Perspektive von gewaltbetroffenen Frauen in die Erarbeitung und Umsetzung des Landesaktionsplans zur Umsetzung der Istanbul-Konvention systematisch einbezogen werden. Ergänzend wurde eine wissenschaftliche Befragung von Betroffenen zu ihren Erfahrungen mit dem Hilfesystem des Landes durchgeführt.⁶⁰ Der Betroffenenbeirat wurde im Oktober 2021 für

⁵⁷ Vgl. <https://frauenrechte.de/unsere-arbeit/frauenhandel-und-prostitution/die-loverboy-methode/aufklaerungs-und-praeventionsprojekt-gegen-sexuelle-ausbeutung-junger-frauen>

⁵⁸ Vgl. https://frauenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Unsere_Arbeit/Frauenhandel_und_Prostitution/FHP_Materialien/2022_TDF_Handreichung_Lehrkraefte_Loverboy-Methode-1.pdf

⁵⁹ Der Abschlussbericht zum Projekt wurde vom BMFSFJ unter <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/229910/5259cff2c798ba2930c309c34123c72f/optimierung-des-hilfesystems-fuer-von-gewalt-betroffene-frauen-und-kinder-data.pdf> veröffentlicht. Die Dokumentation der Abschlusstagung zum Projekt findet sich hier: https://bremen-sagt-nein.de/wp-content/uploads/2023/02/2023_Fachtag_Istanbul-Konvention-1.pdf

⁶⁰ Zu den Ergebnissen vgl. <https://www.gesundheit.bremen.de/frauen/bundesmodellprojekt-betroffenexpertise-und-perspektive/studie-zur-ermittlung-der-erfahrungen-von-gewaltbetroffenen-frauen-im-bremer-hilfssystem-42683> und https://www.gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen.de/fileadmin/GgGaF/Downloads/Bundesinnovationsprogramm/Schmidt-Semisch_Stahlke_Rubscheit_Schnepf_Jochem_2023_Das_Bremer_Hilfesystem.pdf



vier Jahre einberufen. Zehn Personen aus verschiedenen Altersgruppen, die unterschiedlichste Gewaltformen erlebt haben, gehören dem Betroffenenbeirat an. Für ihre Teilnahme an den Sitzungen des Beirats erhalten sie eine Aufwandsentschädigung. Der Beirat ist mit einer eigenen Rubrik auf der Webseite <https://bremen-sagt-nein.de/> vertreten, auf der über die Umsetzung des Landesaktionsplans berichtet wird. Bis zum Abschluss der über das Bundesprogramm geförderten Pilotphase im Dezember 2022 wurden zwölf Beiratssitzungen durchgeführt. In dieser Zeit wurden im Beirat selbst, in dessen Begleitung durch die Landeskoordinierungsstelle zur Umsetzung der Istanbul-Konvention und in der Moderation des Arbeitsprozesses des Beirats wertvolle Informationen dazu gesammelt, wie eine kontinuierliche Betroffenenbeteiligung mit einem solchen Instrument gestaltet werden kann und was dabei zu berücksichtigen ist. So stellte sich beispielweise heraus, dass die in der Konzeption ursprünglich eingeplanten drei Stunden pro Woche zur organisatorischen Unterstützung des Beirats durch die bei der Landeskoordinierungsstelle eingerichtete Geschäftsstelle nicht ausreichten, dass die Aufwandsentschädigungen sich auch auf die inhaltliche und Öffentlichkeits-Arbeit der Beiratsmitglieder außerhalb der Beiratssitzungen erstrecken sollte und dass Schutzmechanismen entwickelt werden müssen, um die Beteiligten nicht zu überfordern. Die im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung interviewten Mitglieder des Beirats erklärten, dass sie die Arbeit sinnvoll und bereichernd fänden und zugleich darauf achten müssten, durch die Arbeit nicht retraumatisiert zu werden. Sie würden zudem gern stärker proaktiv eigene Themen in die Debatte einbringen, die verfügbare Zeit und die finanziellen Ressourcen würden aber kaum für die zeitnahe Reaktion auf Gesetzesvorschläge oder aktuelle Medienberichte reichen (zu den Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.19).

5.2.4 Fallgruppe „Feststellung fachpolitischen Handlungsbedarfs durch Datensammlung und Forschung“

Die Aktivitäten der vier Projekte in der Fallgruppe „Feststellung fachpolitischen Handlungsbedarfs durch Datensammlung und Forschung“ umfassten schwerpunktmäßig die Diagnose von Problemstellungen, die Untersuchung vorhandener Praxis und die Ableitung von wissenschaftlich begründeten Handlungsbedarfen und Handlungsempfehlungen. Als Output wird betrachtet, welches neue Wissen zu speziellen Themenfeldern und Fragestellungen generiert wurde. Dazu gehört, inwieweit das Wissen und die Handlungsempfehlungen wissenschaftlich aufbereitet wurden und inwiefern die Ergebnisse in Berichten und Veröffentlichungen vorliegen. Darüber hinaus wurde gefragt, welche unmittelbaren Ergebnisse die Projekte in der Fachöffentlichkeit und im Bewusstsein relevanter Akteur*innen zeitigen. Von Interesse ist also, inwiefern sich die gewonnenen Erkenntnisse etwa über Fachtagungen und Publikationen verbreiten und von Akteur*innen wie Fachverbänden, ministeriellen Ressorts oder Parlamenten wahrgenommen werden (vgl. Abbildung 6).

Alle vier Projekte dieser Fallgruppe zielten im Kern auf eine wissenschaftlich fundierte Feststellung fachpolitischen Handlungsbedarfs durch Datensammlung und Forschung und damit auf die Förderung evidenzbasierter Politikgestaltung im Hilfesystem bei geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen.

Das Projekt INO-0004 widmete sich der **Begleitforschung zu einem innovativen lokalen Ansatz im Bereich der Umsetzung von Art. 31 IK**. Hier wurde die Implementation eines Fragebogens zur Dokumentation und Gefährlichkeitseinschätzung in Umgangs- und Sorgerechtsverfahren bei häuslicher Gewalt mit anwendungsorientierter Forschung begleitet. Diese wurde mit der Förderung der koordinierten und behördenübergreifenden Zusammenarbeit vor Ort durch eine öffentliche Veranstaltungsreihe kombiniert. Die mit einschlägigen Expert*innen



besetzte digitale Ringvorlesung erreichte relevante Akteur*innen aus diversen Professionen über das Bundesland hinaus. Zwischen 46 und 79 Personen besuchten die einzelnen Veranstaltungen, die als Videostream auf der Projekt-Homepage abrufbar sind.⁶¹ Es wurden Nutzungshinweise zur Anwendung des Fragebogens entwickelt, die seit Beginn der Implementierungsphase im Frühjahr 2022 über die Projekt-Homepage abrufbar sind. Die starke Anwendungsorientierung der Begleitforschung zeigte sich u. a. daran, dass die Wissenschaftlerinnen zur Förderung der lokalen Kooperation der Anwender*innen im Projektzeitraum zusätzlich eine Schulung zum Fragebogen organisierten. Zudem richtete sich die digitale Abschlussveranstaltung im Dezember 2022, auf der die Ergebnisse vorgestellt wurden, primär an die Interviewpartner*innen und die an der Evaluation beteiligten Einrichtungen. Der Bericht mit den Projektergebnissen (vgl. Nothafft u. a. 2022) steht auf der Projekt-Homepage zur Verfügung.⁶² Dem Fragebogen, der in den Sonderleitfaden Münchner Modell eingebettet ist, war der Weg in die Praxis bis zum Projektende nur in geringem Umfang gelungen. Die Ursachen dafür werden im Abschlussbericht benannt und Optimierungsvorschläge unterbreitet. Die Projektleitung hat die Ergebnisse nach Projektabschluss aktiv in die Politik und Praxis getragen. Es gab regelmäßige Anfragen zu Vorträgen zur Weiterentwicklung der Praxis der Familiengerichte und gerichtsnahen und/oder parteilichen Beratungsstellen. Vorträge erfolgten etwa bei einem Fachgespräch des städtischen Sozialausschusses und beim Fachtag Femizide des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz. Die Ergebnisse der Begleitforschung haben auch europaweite Sichtbarkeit erreicht. Die Projektleitung hat sie auf der ersten pan-europäischen Konferenz zur Istanbul-Konvention des „Open Council of Europe Academic Networks“ (OCEAN) vorgestellt (zu den Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.20).

Das vergleichende Forschungsprojekt INO-0053 adressierte den gleichen Themenkomplex wie das Projekt INO-0004 und war u. a. durch das Beispiel des Sonderleitfadens Münchner Modell motiviert. Es zielte auf eine **bundesweite Bestandsaufnahme** und darauf, bundesweit **gute Praxis für Verfahren zur systematischen Berücksichtigung von häuslicher Gewalt bei Umgangs- und Sorgeregelungen sowie in familiengerichtlichen Verfahren zu identifizieren**. Mit einer vertieften Analyse der lokalen Umsetzungspraxis über Fallstudien in besonders aktiven Regionen wurden Erfolgsfaktoren identifiziert und Impulse für die Weiterentwicklung der Praxis generiert. Die vom Projekt untersuchten lokalen Ansätze aus dem gesamten Bundesgebiet sind im Ergebnisbericht dokumentiert (vgl. Kotlenga u. a. 2023) und können im Sinne von Best-Practice-Beispielen von anderen Regionen aufgegriffen werden.⁶³ Zugleich wurden durch die Befragungen im Rahmen dieser Studie auch Erkenntnisse zu Problemen und Herausforderungen in diesem Themenfeld bestätigt, die in den letzten Jahren in anderen wissenschaftlichen Studien, Fallstudien und fachverbandlichen Stellungnahmen (z. B. Hammer 2022; Meysen 2022; Mundlos 2023; DV 2022) und dem Bericht der GREVIO-Kommission (GREVIO 2022) veröffentlicht wurden. Die Projekterkenntnisse wurden in der Fachöffentlichkeit verbreitet und von relevanten Akteur*innen aus dem Feld wahrgenommen. Die hybride Fachtagung im Dezember 2022 im BMFSFJ haben wegen der damals geltenden Kontaktbeschränkungen angesichts der COVID-19-Pandemie 38 Teilnehmende vor Ort besucht. Digital nahmen insgesamt über 500 Personen teil. Die Teilnehmenden kamen aus verschiedenen

⁶¹ Vgl. <https://www.safetyfirst-umgang-sorge.de/#ringvorlesung>

⁶² Vgl. <https://www.safetyfirst-umgang-sorge.de/#mediathek>

⁶³ Vgl. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/230672/2f46e9271f62769c2fe3a2dbfac1f8be/lokale-ansaeetze-zur-beruecksichtigung-haeuslicher-gewalt-bei-der-regelung-von-sorge-und-umgang-data.pdf> und https://www.gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen.de/fileadmin/GgGaF/Downloads/Bundesinnovationsprogramm/Metastudie_auf_Deutsch.pdf



Arbeitsfeldern und dem gesamten Bundesgebiet. Die schriftliche Dokumentation der Fachtagung ist auf der Instituts-Homepage zugänglich.⁶⁴ Die Ergebnisse wurden zudem über verschiedene, für das Thema einschlägige Netzwerke bekannt gemacht und über zwei Fachpublikationen verbreitet (vgl. Kotlenga 2023a, 2023b, zu den Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.21).

Ein weiteres, international vergleichendes Forschungsprojekt, INO-0076, widmete sich angesichts der anhaltend hohen Prävalenz häuslicher Gewalt und den vorhandenen Zugangsschwellen ins Hilfesystem **der Bedeutung von zivilgesellschaftlichem Engagement und lokalen Communities für die Prävention von häuslicher Gewalt und die niedrigschwellige Unterstützung der Betroffenen**. Die Metastudie zeigt anhand der Auswertung vielfältiger Wirkungsanalysen, dass Community-orientierte bzw. Gemeinwesen-Arbeit als Bindeglied zwischen Betroffenen und professionellem Hilfesystem fungiert, Teilhabe für die Zivilgesellschaft bietet, Männer als Teil der Zivilgesellschaft involviert, Gewaltbetroffenen Unterstützung bietet und auch gewaltausübenden Personen Hilfe zukommen lassen kann. Die untersuchten Beispiele aus aller Welt geben einen fundierten Überblick über Ergebnisse evidenzbasierter Wirkungsforschung zu Community-Projekten im Hinblick auf das Ziel, häusliche Gewalt zu stoppen. Der Bericht (vgl. Gloor/Meier 2022a) ist auf Deutsch und Englisch im Internet veröffentlicht, u.a. auf der Seite des BMFSFJ.⁶⁵ Die Dokumentation der untersuchten Angebote im Anhang der Studie lässt sich als Methodensammlung nutzen. An der hybriden Fachtagung im Dezember 2022 nahmen rund 170 Personen aus fast allen Bundesländern sowie aus der Schweiz und Österreich teil. Vertreten waren unterschiedliche kommunale Verwaltungen, Landesbehörden, Polizei und Landeskriminalämter, Stiftungen, wissenschaftliche Einrichtungen, regionale Netzwerke, Fachverbände, Wohlfahrtsverbände und allgemeine sowie spezialisierte Hilfsdienste. Damit konnten die Studienergebnisse in die relevanten fachlichen Zusammenhänge verbreitet werden. Der Ergebnisbericht wurde zudem über verschiedene, auch internationale Netzwerke bekannt gemacht, beispielsweise über das European Network for Gender Based Violence. Die Projektleitung hat die Ergebnisse auch über die Projektlaufzeit hinaus in der Politik vorgestellt, unter anderem auf Parteiveranstaltungen, in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Häusliche Gewalt auf Einladung des BMFSFJ und im zuständigen Bundestagsausschuss (zu den Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.22).

Auch das vierte Projekt dieser Fallgruppe war eine vergleichende wissenschaftliche Studie. Es untersuchte die Situation der medizinischen **Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt** in den Bundesländern und damit die Umsetzung von Art. 25 IK in Deutschland. Die Ergebnisse zeigen, dass in Deutschland bis zum Projektende im November 2020 eine qualifizierte medizinische Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt nach den Leitlinien der WHO (2013) noch nicht gewährleistet war, obwohl eine entsprechende Regelung im SGB V seit März 2020 in Kraft ist. Die geförderte Studie hat eine solide wissenschaftliche Grundlage dafür geschaffen, das Thema auf die fachpolitische Tagesordnung zu setzen und eine fundamentale Versorgungslücke zu schließen. Die vom Projekt untersuchten lokalen Ansätze aus dem Bundesgebiet sind im Ergebnisbericht ausführlich dokumentiert und können der Praxis als Orientierung für die Verbesserung der Akutversorgung bei sexualisierter Gewalt dienen. Der Bericht (vgl.

⁶⁴ Vgl. https://prospektive-entwicklungen.de/pdfs/Dokumentation_Fachtagung_Umgangsrecht_und_Gewalt-schutz.pdf

⁶⁵ Vgl. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/229894/4a7a646d9fef7cfe813739b0bfc88373/community-matters-studie-gewalt-gegen-frauen-data.pdf> und https://www.gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen.de/fileadmin/GgGaF/Downloads/Bundesinnovationsprogramm/Metastudie_auf_Englisch.pdf



Fischer 2020) mit den Untersuchungsergebnissen und den entwickelten Handlungsempfehlungen ist auf der Homepage des Instituts veröffentlicht⁶⁶ und steht der Fachöffentlichkeit und der Politik im Social Sciences Open Access Repository (SSOAR) zur Verfügung.⁶⁷ An der abschließenden virtuellen Fachkonferenz im Oktober 2020 nahmen rund 120 Personen teil (zu den Projektdetails vgl. Tabellenband, Tabelle D.23).

5.3 Mittelbare Ergebnisse und (erwartbare) Wirkungen der INO-Projekte

In diesem Abschnitt werden die von den 22 geförderten INO-Projekten erreichten mittelbaren Ergebnisse und (erwarteten) Wirkungen vorgestellt. Sie werden wiederum anhand der differenzierten Wirkungsmodelle (siehe Kap. 2.2.2) gebündelt für die vier Fallgruppen dargestellt.

5.3.1 Fallgruppe „Innovationen für die Qualifizierung von Fachkräften“

Mittelbar stellt sich bei den Projekten aus der Fallgruppe „Qualifizierung von Fachkräften“ nach dem Wirkungsmodell die Frage, inwieweit die Fachkräfte, die an den Qualifikationen teilgenommen haben, die Ergebnisse des jeweiligen Projekts auch mittelfristig in ihre Arbeit einfließen lassen und ob und wie es den Projektnehmenden gelungen ist, die neuen Qualifizierungsangebote auch an Fachkräfte des Hilfesystems in anderen Regionen bzw. an Fachkräfte (potentieller) Kooperationspartner*innen zu vermitteln.

Für die Langfrist-Wirkung ist zu fragen, inwieweit die Projekte zur Verbesserung der Versorgungssituation gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder beitragen, auf deren Schutz und Unterstützung die Arbeit der Fachkräfte des Hilfesystems und der Kooperationspartner*innen zielt.

Dabei sind die mittel- und langfristigen Wirkungen vom Zusammenspiel der Projektaktivitäten mit weiteren Angeboten und Rahmenbedingungen in den jeweiligen Zielregionen abhängig, beispielsweise von der Bekanntheit der Qualifizierungsangebote, von der Ressourcenausstattung der Adressat*innen, der Qualität und Passgenauigkeit der Qualifizierungsangebote und von bereits bestehenden oder im Projektkontext neu aufgebauten Netzwerken und Arbeitsbeziehungen mit Kooperationspartner*innen.

Mittelfristig erleichtert die **Digitalisierung von Beratung und Netzwerkarbeit** (INO-0001) die Arbeit in den Frauenhäusern und spezialisierten Fachberatungsstellen des Hilfesystems und trägt so zu einer Verbesserung der Versorgung nach Art. 22 und 23 IK bei. Sie führt laut einer Befragung von Einrichtungen des Hilfesystems im Jahr 2022 zu Einsparungen bei Wegezeiten, erleichtert den Arbeitsalltag, unterstützt bei Verwaltungsprozessen und erhöht die Flexibilität der Arbeitsabläufe (vgl. Gloor/Meier 2022b: 86). Zugleich steigen die Anforderungen an Teambildung und die Entwicklung angemessener Formen der Zusammenarbeit, um den Informationsaustausch und das Zusammengehörigkeitsgefühl der Mitarbeitenden zu sichern. Außerdem wurde die Möglichkeit von Homeoffice teilweise als förderlich für die Work-Life-Balance wahrgenommen, teils aber auch als Gefährdung der Abgrenzung des Privatlebens von der Arbeit (vgl. ebd.). Während der COVID-19-Pandemie hatte die Ausstattung mit digitaler

⁶⁶ Vgl. https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Analyse_Studie/Analyse_Akutversorgung_nach_sexualisierter_Gewalt.pdf

⁶⁷ Dort wurde er seit seiner Veröffentlichung 435 Mal heruntergeladen (Stand 25. April 2024). Zu den Downloadzahlen der Forschungsberichte der anderen Projekte dieser Fallgruppe liegen der wissenschaftlichen Begleitung keine Angaben vor, da sie auf den jeweiligen Webseiten nicht erhoben werden.



Technik in den Schutzunterkünften und die technische Qualifizierung der Mitarbeitenden zudem dazu geführt, dass dort lebende Kinder über sichere Kanäle am digitalen Unterricht in den Schulen teilnehmen und so sozial integriert bleiben konnten.

Die Mitarbeitenden etwa jedes siebenten Frauenhauses und jeder siebenten Fachberatungsstelle erhielten über das Projekt eine Qualifizierung zur Digitalisierung der Beratungsangebote. Die Anzahl der Einrichtungen, die daraufhin direkt aus Mitteln des Bundesförderprogramms digitale Beratungsangebote entwickelten oder digitale Fachsoftware zur elektronischen Aktenführung einführten, ist unbekannt. Ein einfacher Zusammenhang zwischen Ursache (Fortbildung) und Wirkung (Digitalisierung von Arbeitsprozessen und Angeboten) lässt sich zudem nicht extrahieren, weil parallel zum Bundesförderprogramm eine Reihe weiterer Impulse für die Digitalisierung von sozialer Beratung gesetzt wurden und auch, weil digitale Beratungsangebote in einzelnen Einrichtungen auch vor der Förderung schon bestanden, auch wenn noch nicht alle Mitarbeitenden dafür qualifiziert waren. Zu den projektexternen Impulsen zählte einerseits der akut gestiegene Bedarf an kontaktfreier Beratung während der Lockdowns 2020 und 2021. Andererseits setzten in dieser Zeit und setzen seither auch die Wohlfahrtsverbände insgesamt stark auf die Entwicklung digitaler Beratungsangebote – unter anderem auch unter dem Eindruck des Onlinezugangsgesetzes (vgl. Kaps u. a. 2021).⁶⁸ Auch Schulen und Behörden boten zunehmend digitale Zugangskanäle zu ihren Leistungen an und forderten deren Nutzung auch ein. Und nicht zuletzt zwingt die zunehmende digitale Gewalt die Mitarbeitenden in Schutzeinrichtungen und Fachberatungsstellen dazu, sich aktiv mit Aspekten der Digitalisierung auseinanderzusetzen.

Eine Internetrecherche im Rahmen der vorliegenden Untersuchung zeigte, dass eine Reihe von spezialisierten Fachberatungsstellen unterdessen aktiv auch digitale Beratung als Mail-Beratung zu speziellen Terminen oder als Chatberatung anbieten. Ein Teil von ihnen nutzt dazu die digitalen Beratungsplattformen ihres jeweiligen Wohlfahrtsverbandes. Andere nutzen die neu geschaffenen technischen Möglichkeiten der angewendeten Fachsoftware-Systeme. Und wieder andere haben sich eigene technische Systeme bzw. Arbeitsprozesse geschaffen, um digitale Kanäle für die Beratung anzubieten.

Aus eigener Kraft und mit eigenen Sachmitteln hätten die meisten Einrichtungen des Hilfesystems den Schritt hin zu einer Digitalisierung ihrer Angebote zu diesem Zeitpunkt nicht leisten können. Zudem wären auch die Entwicklungskosten auf einem rein regionalen Pfad unproportional höher gewesen. Allerdings wäre – zumindest aus theoretischer und nachgehender Betrachtung – eine zentralisierte Planung und Organisation der Qualifizierungen durch den geförderten Fachverband effizienter und wohl auch noch wirksamer gewesen. Zum damaligen Zeitpunkt mitten in der COVID-19-Pandemie wäre dies aber nicht schnell genug möglich gewesen.

Insgesamt lässt sich konstatieren, dass mit der Einführung digitaler Beratung in einem relevanten Teil der Einrichtungen des Hilfesystems ein Beitrag zur Qualitätsentwicklung im Hilfesystem und zur Diversifizierung der Zugänge in die Beratung geleistet wird und dass dieser Effekt auch mittel- und langfristig wirkt. Die Fortbildungen im Rahmen des Bundesförderprogramms haben zu dieser Entwicklung beigetragen.

⁶⁸ Ein Beispiel für ein überregionales Online-Beratungsangebot zum Gewaltschutz stellt die Online-Beratung der Freien Wohlfahrtspflege Landesarbeitsgemeinschaft Bayern unter <https://www.onlineberatung-gewalt.de/> dar, ein anderes überregionales Angebot stellt die Diakonie bundesweit unter <https://beratung.diakonie.de/themen> zur Verfügung.



Die Nutzung professioneller und gewaltsensibler digitaler Dolmetsch- und Übersetzungsdienste in diesem Projekt war auf den Förderzeitraum begrenzt. Für gewaltbetroffene Frauen mit Verständigungsschwierigkeiten konnte so der Zugang zu Fachberatungsstellen und Frauenhäusern verbessert und während der COVID-19-Pandemie eine bedarfsgerechte Beratung per Telefon, Video oder Mail gewährleistet werden. Dieses Ergebnis wirkt aber nicht mittel- und langfristig. Dennoch haben die 98 Einrichtungen, die diesen Ansatz im Rahmen der Förderung nutzten, Erfahrungen mit solchen Diensten gesammelt. Inwiefern sie daraus mittelfristig auf anderen Wegen Finanzierungsquellen für die Fortführung solcher Dienste erschließen konnten, ist nicht bekannt. Hingegen kann die Anschaffung digitaler Übersetzungsgeräte, für deren Betrieb in der Regel allerdings auch Lizenzkosten anfallen, eine nachhaltige Investition für Übersetzungen sein, wenn die eingesetzte Software die notwendige (traumasensible) Sprachqualität bietet.

Die geförderten Einrichtungen betonten, dass der Zugang zu digitaler Beratung für Betroffene nicht gleichermaßen gegeben ist. Einerseits können Betroffene in größerer räumlicher Entfernung und mit bestimmten körperlichen Beeinträchtigungen auf digitalem Weg besser erreicht werden. Andererseits erschweren digitale Lösungen sowohl den Zugang zu Beratung als auch zu Leistungen von Ämtern und Behörden für spezielle, meist besonders vulnerable bzw. intersektional diskriminierte Gruppen (vgl. Gloor/Meier 2022b: 86).

Und nicht zuletzt ergeben sich aus der Anwendung digitaler Prozesse und Fachsoftware neue Weiterbildungsbedarfe für die Mitarbeitenden wie auch für die gewaltbetroffenen Personen hinsichtlich des Datenschutzes und digitaler Sicherheit (vgl. Gloor/Meier 2022b: 87f.).⁶⁹

Weiterer Bedarf zeigte sich auch hinsichtlich der technischen Ausstattung der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen. In einer Befragung aus dem Jahr 2022 gaben zwei Drittel der antwortenden Frauenhäuser und Fachberatungsstellen an, ihre verbesserte technische Ausstattung aus Mitteln des Projektes „Hilfesystem 2.0“ finanziert zu haben (vgl. Gloor/Meier 2022b: 78f.). Zugleich gaben 58 Prozent der Fachberatungsstellen und 60 Prozent der Frauenhäuser Bedarf zur weiteren technischen Ausstattung an (vgl. ebd.: 82f.). Damit hatte knapp die Hälfte der geförderten Einrichtungen nach Ende der Förderung Bedarf an zusätzlicher Ausstattung.⁷⁰ Insbesondere für die Finanzierung laufender Kosten für den Betrieb, für externen technischen Support sowie für die regelmäßige Prüfung der Sicherheit der IT-Netzwerke, Anwender-Hardware und für Software-Lizenzen, aber auch für den internen Personalmehraufwand für die regelmäßige Aktualisierung von Internet- und Social Media-Angeboten, die Pflege der digitalen Beratungsportale oder die Verwaltung von Hardware bei Ausleihe an Bewohner*innen gibt es bisher häufig keine Kostendeckung aus den Fördermitteln der Länder und Kommunen.

E-Learning-Plattformen erleichtern die Weiterbildung von Fachkräften verschiedener Professionen, weil sie Lernen ortsunabhängig und zeitlich flexibel ermöglichen. Sie stellen eine wichtige Infrastruktur dar, um die dringend, kontinuierlich und in hoher Qualität und Praxisnähe benötigte berufliche Weiterbildung für möglichst viele Fachkräfte zum Themenfeld häusliche und sexualisierte Gewalt im Sinne von Art. 15 IK zu ermöglichen. Wenn mit solchen Kursen Zertifikate, Creditpoints für Ausbildungen oder Fortbildungspunkte verbunden sind, dann erhöht das die Motivation zur Teilnahme und die Sichtbarkeit der Qualifizierungsangebote.

⁶⁹ An dieser Stelle setzen zwei andere im innovativen Strang geförderte Projekte an (siehe Kap. 5.2.2 und 5.3.2).

⁷⁰ Die interne Evaluation des Fachverbandes geht auf Basis der Angaben der Letztempfänger*innen davon aus, dass 42 Prozent von ihnen weiterhin Ausstattungsbedarf haben (vgl. FHK 2022: 28).



In der projektinternen Evaluation des **E-Learning-Kurses „Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt“** äußerten sich die Fachkräfte verschiedener Professionen, die während der Projektlaufzeit am Kurs teilnahmen, insgesamt zufrieden dazu, ob sie die gewonnenen Erkenntnisse in der eigenen Arbeit anwenden können, insbesondere die Materialien wurden als hilfreich bewertet. Außerdem wurde berichtet, dass man durch die erworbenen Kompetenzen im Umgang mit Betroffenen an Sicherheit gewonnen habe. Weil die Ergebnisse der Evaluation alle Beteiligten überzeugten, steht der Kurs dank der gemeinsamen Weiterfinanzierung durch die Bundesländer auch nach Projektende zur Verfügung. Die Bundesländer haben, organisiert über die GFMK, ab Juli 2022 gemeinsam die Finanzierung des Weiterbetriebs der E-Learning-Plattform nach dem Königsteiner Schlüssel für fünf Jahre übernommen. Das Abrechnungsverfahren dafür – ein Bundesland stellt allen anderen jährlich eine Rechnung, die diese dann einzeln bezahlen – ist allerdings relativ aufwändig. Die interviewten Vertreterinnen von acht Ländern waren unterschiedlicher Meinung, ob sich dieses gemeinschaftliche Finanzierungsmodell für eine dauerhafte Finanzierung des hier geschaffenen bundesweiten Angebots eignet. In der Online-Befragung der Länder 2024 sahen die zehn Länder, die sich zu dieser Frage äußerten, die Verantwortung für die langfristige finanzielle Absicherung bundesweiter Infrastrukturen und für die regelmäßige Aktualisierung der Inhalte dieser Infrastrukturen beim Bund. Lediglich ein Land stimmte eher zu, dass bundesweite Infrastrukturen und die regelmäßige Aktualisierung der dort enthaltenen Inhalte langfristig von den 16 Ländern gemeinsam finanziell abgesichert werden sollten (vgl. Tabellenband, Tabelle F.24).

Die Zeit bis zur Weiterfinanzierung wurde durch die projektnehmenden Wissenschaftler*innen für eine weitere inhaltliche Überarbeitung des Kurses auf Basis der Ergebnisse der projektinternen Evaluation genutzt, ohne dass dies in die Förderung des Projektes eingeschlossen war. Künftige inhaltliche Aktualisierungen oder Erweiterungen sind von der Finanzierung durch die Länder bisher nicht gedeckt. Die Anzahl der CME-Punkte, die mit dem Zertifikat erworben werden können, wurde inzwischen von 42 auf 92 Fortbildungspunkte erhöht. Nach Überarbeitung des Kurses und Verstetigung des Projektes hatten sich zwischen Juli 2022 und November 2023 bereits rund 4.100 Personen zu diesem Kurs angemeldet. Rund 1.230 Teilnehmende haben den Kurs in dieser Zeit mit Zertifikat abgeschlossen. Mit der Verstetigung des Kurses wurde auch der Wunsch vieler Teilnehmenden der Projektphase erfüllt, weiterhin Zugang zum Kurs und den Materialien zu haben. Eine relevante Zahl an Teilnehmenden wünscht sich über den E-Learning-Kurs hinaus einen regionalen interdisziplinären Austausch mit anderen Teilnehmenden, um das gewonnene Wissen zu festigen und auch in den regionalen Strukturen nutzbar zu machen. Dies ist weder von der Förderung durch das Bundesprogramm noch durch die Anschlussfinanzierung durch die Länder gedeckt, sondern müsste durch einzelne Bundesländer umgesetzt werden. Außerdem deuten Rückmeldungen von Teilnehmenden in zwei Gruppendiskussionen im Rahmen der Fallstudien der wissenschaftlichen Begleitung darauf hin, dass ein vergleichbares Angebot auch für das Themenfeld sexualisierte Gewalt gegen Frauen für notwendig erachtet wird. Zugleich bestätigten diese Gruppendiskussionen die hohe Zufriedenheit der Fachkräfte verschiedener Professionen mit den Inhalten des Kurses und den Wunsch nach einer besseren regionalen Vernetzung.

Durch das im Projekt INO-0075 geförderte digitale **Wissensmanagement-Portal** <https://sicher-aufwachsen.org/> wird die Qualifizierung von Fachkräften, die mit Kindern und Jugendlichen, die mit elterlicher Partnerschaftsgewalt konfrontiert sind, mit umfangreichem Material unterstützt. Mit dem aufbereiteten Material können erstens die Fachkräfte in den Frauenhäusern, Fachberatungsstellen und angrenzenden Bereichen der Kinder- und Jugendhilfe besser als zuvor vorhandenes Fachwissen und Beispiele guter Praxis in die eigene Arbeit



einbauen. In der projektinternen Evaluation über einen bundesweiten Arbeitskreis der Kinderfachkräfte des Gewaltschutzsystems bewerteten 95 Prozent dieser Fachkräfte das Portal als sehr gut. Zweitens können mit dem Material neu eingestellte Erzieherinnen und andere Fachkräfte leichter und auf einem bundesweit einheitlicheren Niveau und Wissensstand eingearbeitet werden. Dies spart Ressourcen für das Personalmanagement und trägt zur Qualitätsentwicklung in den Einrichtungen bei. Drittens können durch den freien und kostenlosen Zugang zu diesem Material auch Pädagog*innen, Sozialarbeitende und andere Fachkräfte außerhalb des Gewaltschutzsystems leichter ihre Kompetenzen im Themenfeld erweitern und so in entsprechenden Konstellationen früher und sicherer intervenieren. Das kann auch die Kooperation zwischen Akteur*innen des Gewaltschutzes und der Kinder- und Jugendhilfe erleichtern und trägt damit zur Verbesserung der Arbeit der allgemeinen Hilfsdienste nach Art. 20 IK bei. Inwieweit dies tatsächlich gelingt, war im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung nicht zu erheben. Für eine redaktionelle Weiterarbeit an den Inhalten des Portals steht nach Ende der Förderung durch das Bundesprogramm keine Finanzierung über andere Quellen zur Verfügung. Die Pflege des Portals konnte nach Projektabschluss lediglich zeitlich befristet bis Ende 2023 erfolgen. Die zuständige Referentin übernahm diese Aufgabe, während sie über ein Parallelprojekt beschäftigt war, das aus Spenden eines großen Unternehmens gefördert wurde und das auf die Unterstützung von Kindern in Frauenhäusern zielte

Das Wissensmanagement-Portal ergänzt mit den gelisteten Inhalten auch vorhandene E-Learning-Angebote zum Schutz von Kindern vor sexualisierter Gewalt (z. B. <https://elearning-kinderschutz.de/> und <https://www.was-ist-los-mit-jaron.de/>) um den Themenbereich der Folgen von häuslicher Gewalt bzw. elterlicher Partnerschaftsgewalt auf Kinder als Zeug*innen und leistet damit einen wichtigen Beitrag dazu, vorhandenes Wissen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen als Zeug*innen häuslicher Gewalt im Sinne von Art. 26 IK besser zu verbreiten.⁷¹

Ob das langfristige Ziel erreicht wird, durch eine verbesserte Präventions- und Interventionsarbeit mit diesen Kindern und Jugendlichen eine bedarfsgerechtere Unterstützung für sie zu sichern und so den Schutz- und Unterstützungsauftrag gegenüber Kindern als Zeug*innen von häuslicher Gewalt nach Art. 26 IK zu erfüllen, war im Beobachtungszeitraum der wissenschaftlichen Begleitung nicht zu ermitteln. Nach den Aussagen von Erzieherinnen und Kinderpsychologinnen aus Frauenhäusern erfordert eine bedarfsgerechtere Unterstützung von Kindern neben gutem Bildungsmaterial zumindest auch eine stärker altersdifferenzierte Ausstattung der Schutzunterkünfte und in vielen Fällen auch einen angemesseneren Personalschlüssel. Der Fachverband, der das Projekt umgesetzt hat, entwickelte parallel zur Förderung durch das BMFSFJ und darüber hinaus mit einer privaten Großspende ein weiteres, größeres Projekt im Themenfeld, in dem unter anderem mit Mikroförderung neue Ansätze der konkreten Beratungs- und Unterstützungsarbeit im Kinder- und Jugendbereich vor Ort erprobt werden, Best-Practice-Ansätze in einem digitalen Blog dokumentiert werden, Qualitätsempfehlungen für die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen im Frauenhaus entwickelt werden und eine digitale Fortbildungsreihe "Pädagogik des sicheren Ortes" umgesetzt wird. Angesichts dieser Entwicklung lässt sich die genaue Wirkung des geförderten Projektes nicht von der des Parallel-Projektes trennen. Es kann aber sicher festgestellt werden, dass das Wissensmanagement-Portal hilfreich ist, um das vielfältige Wissen aus den regionalen Einrichtungen bundesweit wesentlich besser sichtbar zu machen und den Mitarbeitenden viel Rechercheaufwand zu ersparen.

⁷¹ Diese Portale decken das hier diskutierte Weiterbildungsthema sexualisierter Gewalt im Erwachsenenalter aber nicht ab.



Zur langfristigen Wirkung der Arbeit der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen auf die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen, die von häuslicher Gewalt betroffen sind, besteht weitergehender langfristiger Forschungsbedarf.

Die drei Projekte dieser Fallgruppe zur Entwicklung von Weiterbildungs-Konzepten für die Qualifizierung von Fachkräften verschiedener Professionen zu speziellen Teilthemen der Arbeit des Gewaltschutzsystems nach Art. 15 IK erreichten ihre Ziele hinsichtlich der Erprobung neuer Ansätze. Zugleich zeigte sich in der wissenschaftlichen Begleitung, dass der Transfer der Ergebnisse einen hohen zusätzlichen Aufwand erfordert. Dieser war in der begrenzten Projektlaufzeit in der Regel nicht oder nicht abschließend zu leisten.

Im Projekt INO-0027 bewerteten 95 Prozent der Teilnehmenden der **Qualifizierung zum Thema Männergewalt** die in der Qualifizierung behandelten Themen als völlig oder überwiegend nutzbringend für ihre beruflichen Aufgaben und deren Inhalte als wichtigen Impuls für ihre Arbeit. Das im Projekt erarbeitete Fortbildungskonzept wurde dem bundesweiten Fachverband Jungen- und Männerarbeit des Sozialdienst Katholischer Männer (SKM) Bund nach Projektende angeboten. Der bundesweite Fachverband plant die Übernahme des Konzepts. Damit würde die Fortbildung bundesweit zur Verfügung stehen. Weil aber die Projektleitung relativ bald nach Ende des Projektes in Rente ging und die Übernahme eines breiteren Aufgabenspektrums durch die Nachfolge viel Zeit in Anspruch nahm, wurde der Transfer des Projektes bis zum Ende der wissenschaftlichen Begleitung noch nicht erreicht. Der lokale Träger plant zugleich, künftig vertiefende Fachtage zur Thematik anzubieten, und damit auf einen von Teilnehmenden geäußerten Wunsch zu reagieren.

Im Projekt INO-0069 war die Pilotierung des **Weiterbildungsmoduls "Psychotherapie bei organisierter sexualisierter Gewalt"** für 2023, also für die Zeit nach dem Projektende vorgesehen. Im Projekt wurde großer Wert auf Qualitätsentwicklung gelegt. Deshalb wurde das im Projekt entwickelte „Konsensuspapier“ mit Empfehlungen zu guter Praxis nach dem Projektzeitraum in einem gründlichen Diskussionsprozess innerhalb der Fachcommunity abgestimmt. Zum Ende der wissenschaftlichen Begleitung liefen die Vorbereitungen zu seiner Veröffentlichung. Die nach Projektabschluss konsolidierte Gruppe der weitergebildeten Supervisor*innen bietet Psychotherapeut*innen aus der Region, die mit komplex traumatisierten Frauen arbeiten, Supervision an. Damit wurde das Supervisionsangebot für Psychotherapeut*innen auch über die Projektlaufzeit hinaus erweitert. Diese Erweiterung der Infrastruktur verbessert die Anreize für Traumatherapeut*innen in der Region nachhaltig, bei komplexen Traumafolgen und organisierten Gewalterfahrungen eine angemessene Behandlung anzubieten. Dass die beteiligten Supervisor*innen weitere Weiterbildungsangebote planen, ist ein weiterer strukturbildender Effekt des geförderten Projektes und wird helfen, den vorhandenen Bedarf an Schulungen zum Themenfeld zu decken. In der Auseinandersetzung mit dem Themenfeld wurde für die Projektnehmenden sichtbar, dass die Vernetzung zur Unterstützung der Betroffenen noch weiter ausgebaut werden sollte, insbesondere zu Einrichtungen und Fachkräften, die mit Betroffenen von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung und im Gewaltschutz arbeiten.

Im Projekt „Make it Work“ schulten die Trainer*innen in den beiden Fokusregionen auch nach Projektende intensiv. Der Schwerpunkt einer Fokusregion auf die Qualifizierung von Personal in Kliniken und der ambulanten und stationären Pflege wird fortgeführt. Hier kann die Fachberatungsstelle die Personalkosten aus den Einnahmen für die **Schulungen zum Thema sexuelle Diskriminierung, Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz** unterdessen refinanzieren, was das Angebot auf nachhaltige Beine stellt. Alle Ende 2023 gelisteten 54 Trainer*innen des bundesweiten Netzwerks schulen in ihren Regionen. Im Netzwerk tauschen sie sich im Sinne



kollegialer Beratung aus. Auf diese Weise wird die Qualitätsentwicklung gemeinsam vorangetrieben. Zunächst konnte eine steigende Zahl von Anfragen nach Vorträgen, Schulungen und Beratungen für Fach- und Führungskräfte bundesweit bedient werden. Zugleich hat aktive Öffentlichkeitsarbeit im Projekt und haben parallel auch bundesweite Kampagnen wie „Stärker als Gewalt“ und bundesweite Aktivitäten wie die der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, der BGW und des DGB zum Thema die Nachfrage weiter gesteigert, so dass die Kapazitäten, die mit dem Projekt aufgebaut wurden, nicht mehr ausreichend sind.

Zwischen 2023 bis 2026 wird in einem Folgeprojekt unter dem Titel „make it work – then make it better!“ die Arbeit des Projektes in erweiterter Form mit Mitteln des BMFSFJ fortgesetzt. Mit der Förderung sollen zusammen mit externen Expert*innen Qualitätsstandards für die Trainings erarbeitet werden und es soll ein modularer Ausbildungsgang konzipiert und erprobt werden. Parallel vernetzt der Fachverband Nachfrage nach und Angebot an Schulungen. Mittelfristig sollen mit den Qualitätsstandards und dem Ausbildungsgang, über verschiedene Vernetzungs- und Fachveranstaltungen, Interventionsangebote, Materialien und Workshops auch weitere Trainer*innen für das Themenfeld gewonnen werden.

In allen drei Projekten dieser Fallgruppe, die sich primär mit der **fachlichen Entwicklung von Weiterbildungs-Konzepten für die Qualifizierung von Fachkräften verschiedener Professionen** beschäftigten, zeigte sich eine große Nachfrage. Insofern wurden hier Bereiche weiterentwickelt, für die es einen bundesweiten Bedarf gibt, der nicht allein mit regionalen Aktivitäten bedient werden kann. Wenn die Teilnehmenden von Qualifizierungen zu ihren Erfahrungen mit den jeweiligen Schulungen befragt wurden, dann äußerten sie mehrheitlich, dass die besuchten Kurse für ihre berufliche Tätigkeit hilfreich wären, also mittelbare Wirkungen erzielten. Häufig wünschten sie auch weiterführende Aufbaukurse oder auf Basis ihres neu gewonnen Wissens eine verstärkte regionale Vernetzung mit den anderen relevanten Akteur*innen zu besserem Schutz bzw. zur besseren Unterstützung und Versorgung der Gewaltbetroffenen. Inwieweit sich das gestiegene Wissen der Fachkräfte auf die konkrete Unterstützung der Betroffenen von häuslicher oder sexualisierter Gewalt auswirkt, ließ sich im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung der geförderten Projekte nicht ermitteln. Dazu wäre längerfristige Forschung notwendig, denn die Wirkungskette von der Schulung von Fachkräften über eine Veränderung ihrer Arbeitsweisen bis zu direkten Wirkungen solcher veränderten Arbeitsweisen auf die Betroffenen ist zu lang für den hier möglichen Beobachtungszeitraum. Auffällig war hier, dass mit der Bewerbung derartiger Projekte auch die Nachfrage steigt, die dann mit den neugeschaffenen Kapazitäten nicht vollständig bedient werden konnte. Insofern wurde ein über die Projekte hinausgehender Bedarf an Weiterbildung sichtbar. Außerdem trugen diese Projekte über den kollegialen Austausch zwischen den Teilnehmenden und ihren Kolleg*innen auch zu einer erhöhten Sensibilisierung von Fachkräften bei, die die eigentliche Qualifizierung noch gar nicht durchlaufen hatten.

In mehreren Projekten, die hier nach ihren Schwerpunkten in andere Fallgruppen sortiert sind, zeigten sich ähnliche Ergebnisse hinsichtlich der Nachfrage nach in den Projekten entwickelten Fortbildungsangeboten.

Die Projekte, die eher auf die **Schaffung von Infrastrukturen** setzten, um vorhandenes Wissen besser zu erschließen und für Fachkräfte verschiedener Professionen leichter zugänglich zu machen, nutzten dafür verschiedene konzeptionelle Ansätze. Sowohl die Schaffung von E-Learning-Plattformen als auch von technischen Wissensmanagement-Systemen erwiesen sich grundlegend als hilfreich, um die Qualifizierung von Fachkräften bundesweit – und auch ortsunabhängig und zeitlich flexibel – voranzutreiben oder zu unterstützen. Das Potential dieser Ansätze erscheint noch nicht ausgeschöpft. Dennoch sollte nicht übersehen werden, dass



die Teilnehmenden auch einen direkten kollegialen Austausch mit den relevanten Kooperationspartner*innen in ihrer Region wünschen, um das Gelernte möglichst unmittelbar umsetzen zu können.

Mit der **Weiterbildung der Mitarbeitenden des Hilfesystems** zum Umgang mit digitalen Tools wurden die Mitarbeitenden etwa jeder siebenten Einrichtung des Gewaltschutzsystems auf die Digitalisierung ihres Handlungsfeldes und die Digitalisierung der Sozialverwaltungen wirksam und nachhaltig vorbereitet. Die überwiegende Mehrheit der Einrichtungen hat die Fördermittel für diese Weiterbildungen im Förderzeitraum nicht genutzt bzw. nicht nutzen können, weil die technische Ausstattung oder die Erfahrung damit, welche Weiterbildung wirklich benötigt würde, zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorhanden waren, während der Pandemie insgesamt zu wenig Weiterbildungsangebote zur technischen Schulung zur Verfügung standen oder weil die Belastungen zur Sicherung der Arbeit mit den gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern unter den Bedingungen der Kontaktbeschränkungen und der Infektionsgefahr zu hoch waren, um nebenher auch noch digitale Beratungsangebote zu entwickeln.

Der Weiterbildungsbedarf ist deshalb weiterhin hoch. Mit den voranschreitenden technischen Möglichkeiten zur Beratung und Unterstützung von Betroffenen und zur Optimierung von Arbeitsprozessen, aber auch mit der Digitalisierung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen, stellen sich immer wieder neue Herausforderungen – auch für die Einrichtungen, die die Förderung nutzen konnten. Die Fördermöglichkeiten des Bundesprogramms haben somit insgesamt dazu beigetragen, dass sich die Einrichtungen des Hilfesystems auf diesen Weg gemacht haben.

5.3.2 Fallgruppe „Innovationen für die Arbeit spezialisierter Hilfsdienste sowie für die Täterarbeit“

Mittelbar wird bei den Projekten aus der Fallgruppe „Innovationen für die Arbeit spezialisierter Hilfsdienste sowie für die Täterarbeit“ gefragt, welche Ergebnisse die Projekte für die Arbeit in den entwickelnden Modellregionen nach Auslaufen der Förderung haben. Weil Projektwirkungen nicht selten nach Ende von Förderungen – u. a. wegen dann wieder fehlender Ressourcen für intensivere Arbeitsabläufe oder wegen des Weggangs von während des Projekts befristet beschäftigtem zusätzlichem Personal – schnell nachlassen, ist hier zwischen unmittelbaren Ergebnissen während der Projektlaufzeit (vgl. Kapitel 5.2.2) und mittelbaren Ergebnissen in der Zeit nach der Förderung zu unterscheiden. Mittelbar stellt sich außerdem die Frage, wie die Ergebnisse des Projekts in andere Regionen übertragen werden und in welchem Ausmaß das gelingt. Im Hinblick auf langfristige, nachhaltige Wirkungen ist zu fragen, inwieweit die Projekte und damit auch das Programm zur Verbesserung der Versorgungssituation gewaltbetroffener Personen beitragen, auf deren Schutz und Unterstützung die Arbeit der Fachkräfte und Projektpartner*innen zielt.

Dabei ist die Frage, inwieweit sich der Projektoutput auch über die Modellregionen hinaus langfristig auswirkt, vom Zusammenspiel mit weiteren Rahmenbedingungen abhängig, beispielsweise von der Qualität der Übersetzung der Modell-Erkenntnisse in die fachlichen Konzepte, den Ressourcen der Projektnehmenden für den Transfer und dem Interesse bzw. der Kapazität der Adressat*innen in anderen Regionen, die Konzepte zu übernehmen.

Einige der Projekte dieser Fallgruppe haben durch eine veränderte, intensiviertere oder längerfristige Arbeit mit Betroffenen oder durch deren aktive Einbeziehung und Befragung dazu beigetragen, dass die **Bedarfe der Betroffenen besser als bisher erkannt** wurden.



Den Bedarf von infolge komplexer Gewalterfahrungen psychisch stark beeinträchtigten und seelisch behinderten Frauen an derartigen Angeboten sichtbar gemacht zu haben, ist ein wichtiges Ergebnis des Projektes INO-0006 (vgl. etwa Schmidt/Kirchner 2022). Dies war erst durch eine wesentlich längerfristige Begleitung von komplex traumatisierten Betroffenen langanhaltender und massiver Gewalt als üblich möglich.

Im Projekt INO-0010 wurden für zwei Bundesländer die Bedarfe von Frauen, die von FGM betroffen sind, sowohl quantitativ errechnet als auch qualitativ herausgearbeitet. Damit wurde das Themenfeld für diese beiden Bundesländer erstmals systematisch erschlossen.

Im Projekt Digitale Gewalt im Frauenhaus wurden Bewohner*innen und deren Kinder zu ihren Erfahrungen mit digitaler Gewalt befragt.⁷² Dabei zeigte sich sowohl, dass die gewaltausübenden Personen häufig auch zu Cyberstalking, digitaler Ortung und Überwachung greifen, als auch, dass ein Teil der Betroffenen dafür eigenständig Lösungen findet. Zugleich wünschten sich die Betroffenen aber auch eine bessere Unterstützung bei der Abwehr digitaler Gewalt durch Polizei, Frauenhaus und IT-Spezialist*innen sowie bei deren Strafverfolgung durch die Polizei. Im Projekt Beschwerdemanagement im Frauenhaus wurde über eine Befragung von Bewohner*innen von Frauenhäusern und einen begleitenden Betroffenenbeirat die Perspektive der Betroffenen in die erstellten Handlungskonzepte einbezogen.

Zudem zeigte sich in geförderten Projekten dieser Fallgruppe ein großer **Bedarf an Intervention und Supervision für Fachkräfte**, die mit gewaltbetroffenen Personen arbeiten. Dieser Bedarf hält über die Laufzeit der geförderten Projekte an, auch wenn in den Modellregionen durch die Arbeit in den Projekten entsprechende Angebote geschaffen werden konnten.

Im Projekt INO-0006 war ein zentrales Ergebnis der Befragung bei regional niedergelassenen Psychotherapeut*innen und Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut*innen, dass sie für die Arbeit mit schwerbelasteten Patientinnen eine fachlich gut informierte kollegiale Unterstützung benötigen (vgl. Kirchner 2022). Diese war über die zwei von der Fachberatungsstelle initiierten und begleiteten Interventionsgruppen während der Projektlaufzeit gewährleistet. Die Begleitung der zwei Interventionsgruppen wird nach Projektende über Teilnahmegebühren finanziert und so fortgesetzt. Eine Verbreiterung des kollegialen Austauschs im Sinne von Art. 15 IK wird über die im Projekt entstandene regionale Vernetzungsgruppe versucht, die nach Ende des Projekts durch die Fachberatungsstelle ebenfalls weiter unterstützt wird. Hier ergeben sich Bezüge zur Fallgruppe 1 („Qualifizierung von Fachkräften“). So arbeitet die während des Projekts INO-0069 gegründete Supervisionsgruppe ebenfalls nach Projektende weiter und leistet einen Beitrag zum kollegialen Austausch im Sinne von Art. 15 IK, der zugleich der fachlichen Weiterentwicklung im Hilfesystem dient (siehe Kap. 5.3.1).

Im Projekt Beschwerdemanagement im Frauenhaus erhielten vier Frauenhäuser die Möglichkeit einer intensiven Weiterbildung in Kombination mit Prozessbegleitung. Sie betonten, dass neben der Wissensvermittlung insbesondere der fachliche Austausch zwischen den Einrichtungen wichtig sei und wünschten sich mehr Möglichkeiten zu derartigem kollegialem Austausch. Sie betonten aber auch, dass die aktuellen Arbeitsbedingungen und die zu geringen Personalschlüssel einen kontinuierlichen Austausch zwischen den Einrichtungen und ein Lernen voneinander strukturell behindern.

⁷² Vgl. https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Handreichungen_Arbeitshilfen/22-11-29_FHK_Bericht_Bewohnerinnenperspektiven_auf_den_Schutz_vor_digitaler_Gewalt_im_Frauenhaus.pdf



Im Projekt INO-0003 zur systemischen Arbeit mit gewaltbelasteten Familiensystemen bzw. Beziehungsgefügen zeigte sich ein deutlicher Bedarf an Intervision zwischen der Beratungsstelle für gewaltausübende Männer und Frauen und den spezialisierten Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen und Männer. Hier geht es darum, die verschiedenen fachlichen Perspektiven der Arbeit nach Art. 16, 22 und 26 IK zueinander in Bezug zu setzen, aus geteilter Fallbearbeitung gemeinsam hilfreiche Schlüsse zu ziehen und immer auch Vorkehrungen zum Schutz der gewaltbetroffenen Personen und Kinder miteinander abzustimmen.

In den Projekten mit Fokus auf die fachliche Weiterentwicklung des Hilfesystems zeigten sich auch große **Weiterbildungsbedarfe der Fachkräfte des Hilfesystems** – insbesondere zur Digitalisierung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen und zur Arbeit mit den Kindern in den Schutzunterkünften.

So wurde im Projekt Digitale Gewalt im Frauenhaus großer Weiterbildungsbedarf zu Formen von Gewalt im digitalen Raum und zu deren wirksamer Abwehr in den Frauenhäusern und für die Bewohner*innen sichtbar. Dieser wird angesichts der schnellen technischen Entwicklungen nach Einschätzung der befragten Expertinnen absehbar auch noch über einen längeren Zeitraum bestehen bleiben.

Im Projekt INO-0063 wurde ähnlicher Bedarf für die Fachberatungsstellen sichtbar. Die Erkenntnisse des Projekts fließen in die Fachkräftefortbildung der Mitgliedseinrichtungen ein, die der Fachverband im Rahmen des thematisch breiter angelegten Folgeprojekts „aktiv gegen digitale Gewalt“ (Laufzeit 2023-2026, Förderung BMFSFJ) durchführt.

Im Projekt Beschwerdemanagement im Frauenhaus wurden große Weiterbildungsbedarfe zu Verfahren und Prozessen des internen und externen Beschwerdemanagements deutlich. Zur Qualitätssicherung der Arbeit in den Schutzunterkünften wird hier auch mittelfristig weitere Qualifizierung und Organisationsentwicklung zu leisten sein.

Mehrere Projekte haben zur Weiterbildung der Fachkräfte des Hilfesystems verschiedene Ansätze – Inhouse und unter Einbeziehung externer Expertise – erprobt, die verschiedene Vor- und Nachteile mit sich bringen. Hier wird erst in mittlerer Sicht erkennbar werden, welche Ansätze sich bewähren und am besten in der Lage sind, die großen und bundesweit vorhandenen Bedarfe zu decken (siehe dazu auch Kap. 5.3.1 und 6.2).

Zudem zeigten sich in Projekten mit dem Schwerpunkt auf Innovationen für die Arbeit spezialisierter Hilfsdienste **Weiterbildungsbedarfe nach Art. 15 IK für Fachkräfte angrenzender Professionen** zu speziellen Teilthemen der Arbeit des Gewaltschutzsystems.

Im Projekt INO-0006 wurde ein Konzept für Fortbildungen zu schwerer Gewalterfahrung und deren Folgen für psychologische Psychotherapeut*innen und Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut*innen in Ausbildungsinstituten und für niedergelassene Psychotherapeut*innen erarbeitet. Außerdem wurde ein Fortbildungskonzept für psychosoziale Fachkräfte in Einrichtungen und Diensten entwickelt. Beide Fortbildungen sollten auch nach Projektende aktiv beworben und bundesweit über den Fachverband Bundeskoordination spezialisierter Fachberatungsstellen (BKSF) bekannt gemacht werden.

Im Projekt INO-0010 wurden während der Projektlaufzeit Fortbildungen und Fachtage für Fachkräfte diverser Bereiche durchgeführt und ein Erklärvideo und ein Flyer erstellt, um für das Thema Genitalverstümmelung zu sensibilisieren. Die Erkenntnisse des Projekts wurden vom Träger in ein vom BMSFSJ gefördertes Folgeprojekt eingebracht, in dem zwischen August und Dezember 2023 eine Reihe von Erklär-Videos speziell für medizinische Fachkräfte entwickelt wurden. Die Videos können bundesweit eingesetzt werden.



Teilweise wurde im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung im Nachgang der Förderzeiträume der Projekte deutlich, dass die **Herausforderungen**, die teilweise aufwändigeren **neuen Arbeitsansätze nach Ende der Förderung fortzusetzen**, besonders hoch sind.

So wurde aus dem regionalen Projekt INO-0006 eines freien Trägers berichtet, dass die angeleiteten Gruppen für Betroffene komplexer Gewalt nicht weitergeführt werden konnten, weil es keine **Anschlussfinanzierung vom Land oder der Kommune** gibt.

Im Projekt INO-0010 eines freien Trägers wurde über mobile Beratung für Frauen, die von FGM betroffen sind, in zwei Bundesländern das Themenfeld erstmals erschlossen. Die im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung befragten Vertreter*innen der Bundesländer und die befragte Sonderbeauftragte des BAMF für geschlechtsspezifische Verfolgung betonten den großen Wert der geleisteten Arbeit. Dennoch wurde das Projekt, das im Sinne von Art. 22 i.V.m. Art. 12. Abs. 3 IK einen Bedarf besonders unterstützungsbedürftiger Personen bedient, zunächst nicht in die Landesförderung übernommen. Der Projektträger warb bei den beiden Bundesländern, in denen das neue Angebot etabliert wurde, intensiv und mit viel Aufwand um eine Fortsetzung der Projektförderung und generierte zunächst eine Zwischenfinanzierung über Aktion Mensch. Letztlich konnte eine Anschlussfinanzierung aus Landesmitteln in einem Bundesland nach fast einjähriger Unterbrechung organisiert werden, wobei derzeit gesichert Mittel für 2024 zur Verfügung stehen. Im anderen Bundesland wurde die Förderung zunächst bis Ende des ersten Folgejahres nach Projektende befristet. Eine Weiterförderung erfolgt wiederum befristet für das Jahr 2024. Mit der Landesförderung wurden je spezifisch die Projektaktivitäten an die Anforderungen der Bundesländer angepasst und damit die Ergebnisse der Förderung aus dem Bundesprogramm regional adaptiert. Anfang 2024 initiierte der Träger das „Forum FGM – Gemeinsam gegen Genitalverstümmelung“ (<https://forum-fgm.de/>) als bundesweite Plattform für interdisziplinären Austausch, Vernetzung und Fachinformation.

Wenn, wie in diesen beiden Fällen, nach innovativen und wirksamen Pilotprojekten aus Bundesmitteln eine Anschlussförderung aus Landesmitteln erreicht werden soll, dies aber während der Projektlaufzeit trotz intensiver Bemühungen nicht gelingt, dann erfordert ein über die Projektlaufzeit hinausgehendes Werben um Unterstützung ein hohes Engagement der Projektnehmenden. Nicht immer kann das im Alltag der häufig unterfinanzierten regulären Arbeit der regional aktiven Einrichtungen des spezialisierten Hilfesystems geleistet werden. Auch die **inhaltlich-fachliche Weiterentwicklung der pilotierten Beratungsangebote** wird aufgrund der Bindung der Arbeitskapazitäten für die Sicherung der Finanzierung und laufende Beratungsarbeit erschwert; mitunter ist sie daher nur über ehrenamtliches Engagement auf Seiten der Projektnehmenden möglich.

Ähnliches zeigte sich in den Projekten dieser Fallgruppe, die von Fachverbänden umgesetzt wurden und in denen in ausgewählten Modellregionen innovative Ansätze für die fachliche Weiterentwicklung erprobt wurden. Auch hier erfordern die verbesserten Arbeitsweisen vor Ort in der Regel mehr Arbeitsaufwand. Inwieweit dieser in den Regionen dauerhaft geleistet werden kann, ist für die wissenschaftliche Begleitung bisher nicht abschätzbar.

Zwei Projekte, INO-0070 und INO-0003, hatten bereits vor der Förderung durch den Bund eine Zusage für eine anschließende Weiterfinanzierung durch das Land. Auch wenn diese Förderung in einem Fall kurz vor Projektende wegen eines Haushaltsvorbehalts zunächst ungesichert erschien und im anderen Fall noch nicht endgültig gesichert war, wurde sie letztlich in beiden Fällen durch das jeweilige Land gewährt, so dass diese Projekte fortgeführt werden konnten. Dies gilt auch für das Projekt INO-0070, das in der vom Bund geförderten Laufzeit aus verschiedenen Gründen seine Ziele nicht erreichen und noch keine Wirksamkeit entfalten konnte. Übergreifend hat sich im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung gezeigt, dass die



geförderten Projekte bei der Organisation von Anschlussfinanzierung unterschiedlich erfolgreich sind. Das unterschiedlich ausgeprägte Interesse der Länder an einer Weiterfinanzierung des jeweiligen Projekts ist ein wichtiger Erfolgsfaktor für das Gelingen einer Verstetigung.

Um genauer zu verstehen, warum welche mit Bundesmitteln angestoßenen Pilotprojekte eine Anschlussförderung in den Ländern erhalten und wie der Transfer von Innovationen im Hilfesystem funktioniert, bräuchte es grundlegende Forschung, die auch den Innovationstransfer aus früheren Pilotprojekten berücksichtigt und systematisch Gelingensbedingungen für Innovationstransfer untersucht. Dies kann im Rahmen der vorliegenden wissenschaftlichen Begleitung allein wegen der noch nicht absehbaren mittelfristigen Effekte nicht geleistet werden.

In zwei anderen Projekten, die durch Fachverbände umgesetzt wurden, werden durch das BMFSFJ **Anschlussprojekte** gefördert, die im Bundesförderprogramm erarbeitete Ergebnisse weiterentwickeln sollen und dabei entweder auf die Entwicklung von Curricula für bundesweite Schulungen zum Transfer der Ergebnisse oder von bundesweiten Qualitätsstandards zu deren bundesweiter Umsetzung zielen. Neben dem bereits erwähnten Projekt INO-0063 ist dies das Projekt zu digitaler Gewalt in Frauenhäusern. Im Rahmen des neuen Projektes findet eine zweijährige digitale Fortbildungsreihe zu den Inhalten des Schutzkonzepts für Mitarbeitende der Frauenhäuser statt. Die Teilnehmenden können ein Zertifikat erwerben und dann als Multiplikator*innen ihre Kolleg*innen und die Bewohner*innen bei Fragen der digitalen Sicherheit und der Abwehr digitaler Gewalt unterstützen. Mit dem Projekt reagierte der Fachverband auf einen von den Mitgliedseinrichtungen geäußerten Unterstützungsbedarf bei der Umsetzung des Schutzkonzepts.

Manchmal laufen **Aktivitäten zur Weiterentwicklung des Hilfesystems auf Bundes- und Landesebene auch parallel** zueinander. Ein Beispiel dafür ist das Projekt INO-0063, mit dem eine Kooperation von Fachberatungsstellen und externen IT-Fachkräften zur Verbesserung des Schutzes gewaltbetroffener Frauen vor digitaler Gewalt erprobt wurde. Etwas zeitversetzt vorher – aber nachdem der Antrag bereits lief – hatte Baden-Württemberg eine Förderlinie zum Empowerment der Fachberatungsstellen und anderer spezialisierter Hilfsdienste im Sinne der Istanbul-Konvention „zur Bekämpfung und zum Schutz vor geschlechtsspezifischer digitaler Gewalt“ und eine Koordinierungsstelle ausgeschrieben.⁷³ In solchen Fällen besteht eine zusätzliche Herausforderung für die geförderten Projekte und auch für die Fördernden, die Ergebnisse unterschiedlicher innovativer Ansätze regelmäßig zu überblicken, fachlich zu verarbeiten und daraus Schlüsse zu ziehen, die eine wirksame Weiterentwicklung erfolgreicher Ansätze ermöglichen. Hier wäre eine bessere Übersichtlichkeit laufender Modellprojekte von Bund und Ländern im Sinne von Art. 19 IK hilfreich.

Regionale Projekte haben es schwer, **überregionale und strukturelle Veränderungen zu bewirken**. Aber zugleich braucht es das Wissen aus den Regionen, um Verbesserungen der überregionalen Regelungen und Infrastrukturen zu erreichen.

So wurde im Projekt INO-0006 während der Projektlaufzeit die Versorgung komplex traumatisierter Frauen durch eine Intensivierung und Flexibilisierung der psychosozialen Beratung über das mit der Regelfinanzierung mögliche Angebot hinaus grundlegend verbessert. Zugleich wurden durch eine Befragung von niedergelassenen Psychotherapeut*innen der Einzugsregion wichtige Hinweise darauf gewonnen, wie die psychotherapeutische Versorgung von – durch schwere bzw. lang anhaltende Gewalterfahrungen – komplex traumatisierte Menschen bundesweit verbessert werden kann. Dazu forderten die Befragten vor allem fachliche

⁷³ Vgl. https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Foerderaufrufe/20210901_Digitale_Gewalt_Foerderungaufuf_Empowerment.pdf



Unterstützung und Qualifizierung, aber auch eine bessere Vergütung. Hier sind die Fachverbände der Psychotherapie und des Gewaltschutzsystems gefordert, die Ergebnisse in Verhandlungen mit dem Gesundheitswesen um eine bessere finanzielle und strukturelle Ausstattung der Therapie von komplex traumatisierten Personen, die (sexualisierte) Gewalt erfahren mussten, einfließen zu lassen. Das BMFSFJ kann dabei durch Transfer der in den einschlägigen geförderten Modellprojekten (INO-0006, INO-0069) gewonnenen Erkenntnisse Unterstützung leisten.

Im Projekt INO-0003 wurde als Projektziel auch ein überregionaler Transfer benannt. Dazu wurden aber in der Projektlaufzeit keine Aktivitäten in Angriff genommen. Stattdessen wird in der Zeit nach Projektende verstärkt an einer Intensivierung der regionalen Kooperation gearbeitet. Das regionale Versorgungsangebot konnte mit dem Projekt mittelbar verbessert werden. Als einzige Beratungsstelle im Bundesland werden auch gewaltausübende Frauen und mitbetroffene Kinder beraten.

Im Projekt INO-0010 kam der Projektträger aus einem anderen Bundesland und hat sein Angebot auf zwei neue Bundesländer ausgeweitet. Dazu wurde erprobt, wie sich spezialisierte Fachberatung durch erfahrene Beratungsstellen **mit mobilen Ansätzen in andere, bisher unversorgte Regionen transferieren** lässt. Dass solche „Akteur*innen von außen“ im Hilfesystem eines Bundeslandes akzeptiert werden, ist nicht automatisch gegeben. Zum einen bestehen Konkurrenzen um Fördermittel, zum anderen sehen Förderrichtlinien teilweise auch vor, dass nur Träger gefördert werden können, die einen Geschäftssitz im Bundesland haben. Diese strukturelle Hürde zum Transfer von innovativen Ansätzen über die Grenzen der Bundesländer hinweg behindern den Transfer von Ansätzen in andere Regionen auf Dauer. Außerdem wird dann oft besonders darauf geachtet, dass sich die Innovationen von außen in das regionale Hilfesystem integrieren bzw. intensiv mit ihm vernetzen.

Zwei Projekte dieser Fallgruppe widmeten sich mit der Weiterentwicklung des Schutzes vor geschlechtsspezifischer Gewalt im digitalen Raum, einem Themenfeld, in dem die technischen Entwicklungen zur Ausübung dieser Gewalt rasant vorangetrieben werden.

In beiden Projekten wurde sichtbar, dass für einen fachkompetenten Schutz von Frauen vor digitaler geschlechtsspezifischer Gewalt **Kooperationen mit externen IT-Dienstleistern** ein probates Mittel sein können, um die Fachberatungsstellen hier auf der Höhe der technischen Entwicklungen zu unterstützen, bzw. dass Kooperationen mit IT-Fachleuten für die Entwicklung wirksamer Ansätze zum Schutz vor digitaler Gewalt und Cyberstalking wichtig sind, weil die notwendige Fachkompetenz anders kaum zu erlangen ist. Dies erfordert eine **neue Öffnung des Hilfesystems** gegenüber solchen Expert*innen. Zugleich sind für die Finanzierung solcher technischen Unterstützung zusätzliche finanzielle Ressourcen notwendig, die bisher im Hilfesystem nicht zur Verfügung stehen. Diese Projekte machten deutlich, dass **die finanzielle Ausstattung des Hilfesystems möglichst agil auf die Digitalisierung der praktizierten Gewaltformen reagieren muss**, wenn Betroffene wirksam geschützt werden sollen. Insbesondere die konkrete technische Unterstützung zur Verhinderung digitaler Gewalt können die Betroffenen häufig nicht aus eigenen Mitteln bezahlen. Und auch die flächendeckend notwendige Qualifizierung der Mitarbeitenden der Schutzunterkünfte und Fachberatungsstellen wird ohne dafür regelmäßig zur Verfügung stehende finanzielle Ressourcen nicht gelingen. Dabei ist sie Voraussetzung dafür, dass Fachkräfte einschätzen können, wann es der Hinzuziehung von IT-Expert*innen bedarf. Bestehende Versorgungslücken im Kontext digitaler geschlechtsspezifischer Gewalt schnell zu schließen, ist bedeutsam. Auch wenn sich das Gefährdungspotential von KI-basierten Anwendungen noch nicht abschließend beurteilen lässt,



werden zukünftig Anwendungsszenarien von KI im Kontext digitaler Gewalt von großer Relevanz sein. Vor diesem Hintergrund ist es eine positive Entwicklung, dass im Dialog für Cybersicherheit des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik am Konzept Technikkompetenzzentrum (Technische Anlaufstelle für Betroffene von digitaler Partnerschaftsgewalt) gearbeitet wird. In der Arbeitsgruppe sind die beiden projekttragenden Fachverbände vertreten und bringen ihre Expertise ein.

In mehreren geförderten regionalen Projekten zur Verbesserung der Arbeit im Hilfesystem wurde die Entwicklung und Erprobung neuer Arbeitsansätze mit intensiver Netzwerkarbeit kombiniert. Während der Projektlaufzeit war diese Netzwerkarbeit Teil des Projekts. Um aber **nachhaltige Netzwerkarbeit auch nach Projektende** im Sinne von Art. 9 IK leisten zu können, sind nach Art. 8 IK in der Regelfinanzierung entsprechende Ressourcen erforderlich. Es kann nicht erwartet werden, dass die Mitarbeitenden ausschließlich ehrenamtlich ihr erworbenes Wissen in regionale und überregionale Wissensnetzwerke und Arbeitsbündnisse einspeisen. Teilweise war sogar zu beobachten, dass Wissen und Erfahrung nach Ende des Projektes in der geförderten Organisation gar nicht mehr zur Verfügung standen, weil für Projekte befristet beschäftigte Mitarbeitende anschließend nicht weiterbeschäftigt werden konnten.

In den Projekten dieser Fallgruppe wurden häufig auch direkt in der Praxis **neue Arbeitsansätze entwickelt**, die zu einer besseren Versorgung der gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder führen. Diese erfordern aber in der Regel auch **mehr Aufwand**, ohne dass damit eine langfristige Verbesserung der Personalausstattung verbunden wäre. Das gilt sowohl für Modellprojekte einzelner lokaler Träger als auch für die Modellregionen, die in Projekten der Fachverbände innovative Ansätze erprobt haben. Insofern ist die Nachhaltigkeit der erarbeiteten Ergebnisse aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitung bisher nicht gesichert.

Mit den geförderten Projekten der Fallgruppe 2 wurde meist auch **zusätzlicher Bedarf im Bereich der öffentlichen Bewusstseinsbildung** nach Art. 13 IK sichtbar. Dies gilt für die Projekte INO-0006, INO-0010, INO-0063 und Digitale Gewalt im Frauenhaus. Die im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung Interviewten betonten zu diesem Aspekt häufig, dass breitere Präventions- und Aufklärungsarbeit nicht allein im Rahmen kurz- bis mittelfristiger Förderprojekte geleistet werden könne, sondern es dafür zwischen Bund und Ländern koordinierter regelmäßiger und langlaufender Kampagnen bedürfe.

Mittelbar unterstützte das geförderte Projekt INO-0055 mit der Social-Media-Kampagne zur Bekanntmachung der Webseite „Freie Frauenhausplätze“ die öffentliche Debatte und die Frage, was als angemessener Bedarf nach Art. 23 IK verstanden wird. Auch wenn noch nicht alle Schutzunterkünfte des Hilfesystems auf der Webseite registriert sind, so wird mit ihr doch deutlich, dass die Kapazität in den Frauenhäusern und Schutzwohnungen nach wie vor nicht ausreicht. Diese Kampagne erzielte eine breite Resonanz in den Medien. Dies zeigt sich nicht zuletzt an einer umfangreichen Studie des Recherchekollektivs „Correctiv“, das über das Jahr 2022 auf Basis einer täglichen Analyse der Webseite die Belegung der gelisteten Frauenhäuser beobachtete (vgl. Bender u. a. 2023).

5.3.3 Fallgruppe „Prävention durch Bewusstseinsbildung“

Mittelbar stellt sich bei den Projekten der Fallgruppe „Prävention durch Bewusstseinsbildung“ die Frage, inwieweit Multiplikator*innen aktiv werden und die Informationen und das durch die Aktivitäten zur Bewusstseinsbildung gewonnene Wissen verbreiten, ob und wie Betroffene ihre Erfahrungen und Forderungen einbringen (können) und wie die Projekte für einen wirksamen



Transfer ihrer Inhalte in die Öffentlichkeit sorgen. Langfristig ist nach den Wirkungen auf übergeordneter Ebene der Programmziele zu fragen. Dabei ist zu betrachten, inwieweit sich Haltungen der Öffentlichkeit gegenüber den angesprochenen Themen bzw. geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Gleichstellung der Geschlechter insgesamt verändern, inwieweit sich die Haltungen und die Sensibilität von Professionellen im Umgang mit Betroffenen wandeln, inwieweit sich Leistungsprozesse oder die Qualität der in der Istanbul-Konvention geforderten Maßnahmen zu wirksamem Opferschutz und konsequenter Strafverfolgung verändern und inwieweit eine stärkere Einbeziehung der Opferperspektive in die jeweiligen Entwicklung erfolgt.

Inwieweit sich der Projektoutput auch mittelbar und langfristig auswirkt, hängt vom Zusammenspiel der Projektaktivitäten mit weiteren Rahmenbedingungen ab, beispielsweise der Teilnahmebereitschaft der Adressat*innen an den Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung, der Bereitschaft von Multiplikator*innen zur Öffentlichkeitsarbeit und der grundlegenden Bereitschaft von Betroffenen und Gewaltausübenden zur Partizipation an der Veränderung der Verhältnisse.

Im Vergleich der vier Projekte dieser Fallgruppe zeigen sich zentrale Unterschiede und Gemeinsamkeiten. Zielten drei Projekte primär auf die Information der Allgemeinbevölkerung über verschiedene Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen (INO-0028, INO-0073, INO-0074), fokussierte ein Projekt (INO-0037) auf die Partizipation von gewaltbetroffenen Frauen, mit dem Ziel, die Perspektive von Betroffenen in politischen Prozessen und der Öffentlichkeit eines Bundeslandes sichtbar(er) zu machen.

Zwei der Informationsprojekte (INO-0028, INO-0073) kombinierten zudem Aktivitäten zur Bewusstseinsbildung mit Aktivitäten zur Datensammlung und Forschung zum Themenfeld. Zum einen mit Blick auf Femizide, zum anderen mit Blick auf die Arbeit von Frauenhäusern und die soziodemografische Struktur der Bewohner*innen wurde hier eine **erweiterte Datenbasis für eine verbesserte Intervention und Prävention** geschaffen.

Das Projekt INO-0028 hat mit der Weiterentwicklung quantitativer und qualitativer Instrumente zur länderübergreifenden Zusammenführung von **Daten über Femizide**, zur Erfassung der Prävalenz von Femiziden sowie deren Risikofaktoren einen Beitrag zur Umsetzung von Art. 11 Abs. 1 IK bezogen auf die Gewaltform Femizide geleistet. Zugleich verweist der im Projekt erstellte Aktionsplan mit Blick auf Deutschland auf weiterführenden Bedarf bei der regelmäßigen systematischen Erhebung und Auswertung fallbezogener Daten zu Femiziden als Basis für eine verbesserte Intervention und Prävention (vgl. Tabellenband, Tabelle D.16). Im März 2022 startete dazu am Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) ein noch bis 2025 laufendes Forschungsprojekt zur empirischen kriminologischen Untersuchung von Tötungsdelikten gegen Frauen. Mit dem Aktionsplan wird darüber hinaus ein gezieltes Monitoring von Schutzmaßnahmen, Präventionsstrategien, Ermittlungs- und Sanktionspraktiken des Staates auf Fallbasis und (wie in ersten anderen EU-Ländern) die Finanzierung einer nationalen Femizid-Beobachtungsstelle gefordert, die alle Informationen zu vollendeten und versuchten Femiziden zusammenführt und auswertet. Inwieweit diese Forderung in Deutschland aufgegriffen wird, ist zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht erkennbar.

Mit dem Projekt INO-0073 wurden die **Daten der bundesweiten Frauenhaus-Statistik** besser nutzbar gemacht. Die Überarbeitung der Benutzeroberfläche führte zu einem höheren Maß an Praktikabilität für den Arbeitsalltag in Frauenhäusern. Mit dem anonymisierten Forschungsdatensatz können künftig vertiefte Auswertungen des vorhandenen Datenbestandes für eine bessere Erfüllung der Anforderungen zur bundesweiten Datensammlung zu Auslastung und Arbeitsweisen der Schutzunterkünfte nach Art. 11 IK durchgeführt werden. Die detaillierter



möglichen Datenauswertungen können auch als eine empirische Grundlage für eine verbesserte Bedarfsplanung durch die Bundesländer genutzt werden. Da der Forschungsdatensatz vollständig anonymisiert ist, eignet er sich grundsätzlich auch für die Verwendung im Rahmen der Berichterstattungsstelle zum Monitoring der Istanbul-Konvention. Damit ist dem Projekt ein langfristiger Beitrag zur Verbesserung der bundesweiten Datengrundlage für die Erfordernisse des Monitorings gelungen. Zum Projektabschluss stand der Forschungsdatensatz als Prototyp zur Verfügung. Bezüglich der mittelbaren bzw. weiteren Verwendung müssen allerdings noch datenschutzrechtliche und finanzielle Fragen geklärt werden. So fehlt bisher ein finanzieller Anreiz für die Frauenhäuser, sich an der Datenerhebung zu beteiligen. Bisher diene die Erhebung dem Zweck, für den eigenen Fachverband eine belastbare Datengrundlage zur Situation in den Frauenhäusern zu erzeugen und damit aus Sicht der Einrichtungsträger die Lobbyarbeit des Verbandes zu unterstützen. Dafür wurde die nicht unerhebliche Arbeit der Befüllung der Statistikabfrage laut den Projektnehmenden von den Mitarbeitenden der Einrichtungen ehrenamtlich geleistet. Wenn die Daten künftig auch für das bundesweite Monitoring genutzt würden, dann käme ein neuer Nutzungszweck hinzu, der einer staatlichen Aufgabe und Verpflichtung des Staates nach Art. 11 IK dient (vgl. Europarat 2011: Erläuterung 75 zu Art. 11 Abs. 1a IK). Die Beteiligung der Einrichtungen an der Erhebung könnte beispielsweise über ein Gesetz (ähnlich §§ 126 ff. SGB XIV oder dem Wohnungslosenberichterstattungsgesetz) oder eine Verordnung (ähnlich der Kennzahlenverordnung nach § 48a SGB II) geregelt und auch angemessen finanziert werden. Der Fachverband argumentierte im Abschlussbericht, dass für die Erhebung durch die Frauenhäuser Personalressourcen zur Verfügung gestellt werden sollten, um einen noch größeren Anreiz zur Teilnahme an der Statistik zu setzen. Der Fachverband selbst benötigt mehr Ressourcen zu einer vertieften Auswertung des jährlichen Forschungsdatensatzes, für eine regelmäßige Weiterentwicklung der technischen Infrastruktur, zur Bewältigung der immer wieder neuen technischen Herausforderungen beim Datenschutz sowie zur regelmäßigen Weiterentwicklung der fachlichen Inhalte der Befragung.

Zudem müssten dann sinnvollerweise auch die Definitionen der zu erhebenden Daten zwischen allen Beteiligten abgestimmt werden.

Für die hier vorgelegte Evaluation war bis zum Ende der Erhebungen nicht erkennbar, ob und inwieweit die Datendefinitionen aus der seit mehr als 20 Jahren vorhandenen Frauenhaus-Statistik strukturellen Einfluss auf das bundesweite Monitoring zur Umsetzung der Istanbul-Konvention haben. Der datenerhebende Fachverband wurde von der aktuell bis 2026 befristet beim Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR) angesiedelten Berichterstattungsstelle (wie alle anderen Fachverbände und die Bundesländer auch) aufgefordert, Daten in der Form der vom DIMR theoretisch hergeleiteten Monitoring-Indikatoren zur Verfügung zu stellen. Insofern laufen hier mindestens zwei Prozesse zur Datengenerierung parallel zueinander. Ob dies am Ende zu einer Verbesserung der Bewusstseinsbildung beiträgt oder eher zu einer neuen Unübersichtlichkeit führt, kann hier noch nicht abgeschätzt werden.

Das BMFSFJ erklärte, dass die Berichterstattungsstelle beim DIMR nach Ende der Projektförderung entfristet werden soll. Nach den Erkenntnissen der Evaluation erschwert unter anderem die Befristung der Berichterstattungsstelle bisher strukturell eine nachhaltige Entwicklung gemeinsamer Datendefinitionen für ein bundesweit einheitliches Monitoring der Arbeit der Schutzunterkünfte.

Abzuwarten bleibt, ob durch das geplante Gewalthilfegesetz zusätzlich eine bundesweite Statistik auf gesetzlicher Grundlage eingeführt wird, die neben die oben genannten Instrumente der Frauenhaus-Statistik der Frauenhauskoordinierung und des Monitorings der unabhängigen



gen Berichterstattungsstelle tritt. Im Gesetzentwurf zum Gewalthilfegesetz ist eine Verordnungsermächtigung des Bundes enthalten, „das Nähere zur Durchführung der Statistik (...), insbesondere (...) zu den Erhebungsmerkmalen“ und „zum Kreis der zu Befragenden“ mit Zustimmung des Bundesrates zu regeln. Dies könnte bei Inkrafttreten des Gesetzes dazu genutzt werden, die Datendefinitionen in fachlicher Abstimmung mit den Ländern, der Berichterstattungsstelle und den Einrichtungen des Hilfesystems zur vereinheitlichen.

Die beiden anderen Projekte zielten primär auf die **Aufklärung** breiter Teile der Öffentlichkeit.

Das Projekt INO-0074 trug durch Aufklärung über die **Loveboy-Methode** über eine zielgruppenspezifisch gestaltete Aufklärungswebseite und das Angebot von Webinaren an Schulen bundesweit zum Schutz von Mädchen und jungen Frauen vor sexueller Ausbeutung bei. Damit kombinierte es allgemeine Bewusstseinsbildung nach Art. 13 Abs. 1 IK mit gezielten Bildungsangeboten nach Art. 14 IK. Das Webinar für die Schüler*innen zu Mädchen- und Frauenhandel über die Loveboy-Methode kann nach Ende der Projektlaufzeit aufgrund der Refinanzierung des Personalaufwandes durch private Spendenmittel für einen befristeten Zeitraum weiterhin kostenfrei angeboten werden (vgl. Tabellenband, Tabelle D.17). In Berlin und Umland wird das Webinar Dank der privaten Spenden mittlerweile auch als Präsenzveranstaltung angeboten, weil die projektnehmende Organisation dort angesiedelt ist. In der Summe ergänzt das Projekt mit der Entwicklung von digital verfügbaren Materialien und Lernformaten die in einzelnen Regionen bereits früher vorhandenen Schulungsangebote einzelner Fachberatungsstellen zum Thema. Vor allem die zielgruppenadäquat gestaltete Aufklärungswebseite führt zu einer Verbreiterung der Aufklärung über diese Form geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Mädchen und junge Frauen und trägt so zur bundesweiten Prävention bei. Auf Initiative eines Landesamts für Schule und Bildung wurde das Projekt in die Angebote auf dem Landesportal zur schulischen Qualitätsentwicklung im Themenbereich Gesundheitsförderung und Prävention integriert. Da sich das Portal an sämtliche Schulen des Bundeslandes richtet, wurde in diesem Land damit die Sichtbarkeit des Angebots für alle dortigen Schulen erhöht. Damit hat das Projekt eine zielgruppengenaue Sichtbarkeit erhalten, die zu weiterer Nachfrage nach Aufklärungsprojekten in Schulen beitragen kann. Allerdings war die Nachfrage bis zum Ende der wissenschaftlichen Begleitung eher gering. Dazu wurde der wissenschaftlichen Begleitung berichtet, dass in 2023 Themen wie das Nachholen von Bildungsinhalten nach der COVID-19-Pandemie, internationale Konflikte und die hohe Anzahl von geflüchteten Schüler*innen die Situation an den Schulen dominiert haben. Um die Onlinetrainings für die Lehrkräfte wirksamer zu bewerben, wurden für das Jahr 2024 auf der Projekthomepage feste Termine angeboten.

Das Projekt INO-0028 zielte ebenfalls auf Prävention durch Aufklärung der Öffentlichkeit. Über alle beteiligten EU-Länder hinweg erreichte die **transnationale Videokampagne zum Themenfeld Femizide** Aufmerksamkeit in der Medienberichterstattung. Damit hat das Projekt einen Beitrag zur Umsetzung von Art. 13 Abs. 1 IK geleistet. Mittelbar ist es dem Projekt gelungen, dass Journalist*innen in Deutschland als Multiplikator*innen aktiv geworden sind und die Informationen verbreitet haben. Auch andere Institutionen sind als Multiplikator*innen aktiv geworden. In Deutschland haben etwa Polizeidienststellen und Schulen die Videos zu Bildungs- und Schulungszwecken eingesetzt. Solange sämtliches Informationsmaterial auf der Homepage der für das Projekt geförderten Universität zum Download bereit steht und die Videos auch nach Projektabschluss verfügbar bleiben, können sie auch zukünftig genutzt und weiterverbreitet werden. Dies erfordert eine langfristige finanzielle Unterstützung des Projekts durch die hostende Institution, hier eine Universität. Für die nachhaltige Sicherung dieser technischen Infrastruktur gilt das zu Fallgruppe 1 Gesagte (siehe Kap. 5.3.1). Mit dem unter Beteiligung von Journalist*innen erarbeiteten **Leitfaden für Medienschaffende** wurde ein Beitrag



zur Umsetzung von Art. 17 Abs. 1 IK geleistet. Der Leitfaden kann dazu beitragen, dass Medien konstruktiv über Gewalt gegen Frauen und Femizide berichten, die gesellschaftlichen Zusammenhänge klar benennen und geschlechtsspezifische Gewalt nicht individualisieren. Inwieweit diese Wirkung tatsächlich eintritt, konnte im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung nicht empirisch beobachtet werden.

Zudem verfolgten die Projekte INO-0028 und INO-0074 das Ziel der **Prävention durch Schulung von Fachkräften**. Inwieweit sich das gestiegene Wissen der teilnehmenden Fachkräfte auf den Umgang mit (drohenden) Femiziden und sexueller Ausbeutung und damit auf die Zielgruppen auswirkt, lässt sich im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung der geförderten Projekte nicht ermitteln. Dazu wäre längerfristige Forschung notwendig (zur Wirkungskette von Schulungen von Fachkräften siehe Kap. 5.3.1). Die Fachkräfteschulung für Lehrkräfte und Schulsozialarbeitende im Projekt INO-0074 wird nach Projektende gegen ein geringes Entgelt weiter angeboten. Die Erhebung von Teilnahmegebühren kann dabei zur langfristigen Finanzierung der Schulungsangebote beitragen. Das Projekt zeigt exemplarisch, wie eine nachhaltige Finanzierung von Schulungsangeboten im Rahmen der beruflichen Weiterbildung von Fachkräften gestaltet werden kann, ohne dass dauerhaft das Hilfesystem dafür Fördermittel generieren müsste. Allerdings zeigte sich auch, dass eine solche gebührenfinanzierte Weiterbildung nur bei größerer (und nachhaltiger) Nachfrage dauerhaft auf halbwegs stabile Beine gestellt werden kann.

Der im Projekt INO-0028 entwickelte Aktionsplan benennt detaillierte Maßnahmen für zehn zentrale Aktivitätsfelder für eine wirksame Intervention und Prävention von Femiziden in Deutschland. Ob die empfohlenen Maßnahmen entsprechende Reaktionen bei den politisch Verantwortlichen hervorgerufen haben, ist für die wissenschaftlichen Begleitung nicht erkennbar. In den Partnerländern des Projekts, Malta und Zypern, wurde die Rechtspraxis verändert: Auf der Basis der gewonnenen Daten zu Femiziden kam es zu einer Verschärfung der Strafen bei der Tötung einer Frau aus geschlechtsspezifischen Gründen. Für Deutschland lässt sich Vergleichbares bisher nicht beobachten.

Ob die drei Aufklärungsprojekte (INO-0028, INO-0073, INO-0074) langfristig zu einer Veränderung der Haltung der Öffentlichkeit gegenüber den adressierten Themen beitragen, liegt außerhalb des Beobachtungszeitraums der wissenschaftlichen Begleitung, der ein Jahr nach Ende der geförderten Projekte umfasste. Um solche Wirkungen beurteilen zu können, bräuchte es längerfristige und breiter angelegte Forschung, etwa im Falle der Projekte INO-0028 und INO-0074 repräsentative Längsschnittbefragungen der Bevölkerung oder von einzelnen Bevölkerungs- und Berufsgruppen zum vorhandenen Wissen über Wege in sexuelle Ausbeutung oder zu Einstellungen zu Femiziden.

Durch den im Rahmen des Partizipationsprojekts INO-0037 gebildeten Betroffenenbeirat und die ergänzende Studie konnten die **Perspektiven von Betroffenen** zwar nicht mehr in den Prozess der Erarbeitung des Landesaktionsplans eingebracht werden, weil der Landesaktionsplan zum Zeitpunkt der Bewilligung des Projektes bereits entworfen war. Der Betroffenenbeirat konnte seine Arbeit aber noch so rechtzeitig aufnehmen, dass seine Stellungnahme zum Entwurf des Landesaktionsplans mit diesem veröffentlicht werden konnte. Weitere Handlungsempfehlungen und Stellungnahmen des Beirats zu spezifischen Teilthemen sind durch die Veröffentlichungen auf seinem Webauftritt sichtbar. Außerdem engagierte sich der Betroffenenbeirat in den Arbeitsgremien zur Umsetzung des Landesaktionsplans. Dadurch haben die Themen Viktimisierung von Gewaltbetroffenen durch betreuende Berufsgruppen (etwa Polizei) und Vermittlung von traumasensiblen Kompetenzen bei Qualifizierungen dieser Berufsgruppen im Bundesland eine größere Relevanz gewonnen. Mit den durch den Betroffenenbeirat



eingebrachten Themen Umgangsrecht und ökonomische Gewalt gegen Frauen durch das Scheidungsrecht konnten thematische Lücken im Landesaktionsplan geschlossen werden. Mitglieder des Betroffenenbeirats traten bei einem lokalen, einem bundesweiten und einem internationalen Fachtag öffentlich auf (vgl. Tabellenband, Tabelle D.19).

Darüber hinaus zeigten sich aus Sicht der in der Tiefenanalyse befragten Beiratsmitglieder, der beauftragten Moderatorin der Beiratsarbeit und der Vertreterinnen der Landesverwaltung aus der Geschäftsstelle des Beirats aber auch Herausforderungen, wenn es um die Veränderung von Prozessen geht. Beteiligung könne nicht darauf reduziert werden, die Perspektive der Betroffenen politisch anzuhören. Sie müsse sich auch in politischem Handeln niederschlagen. Beteiligung vollziehe sich erst dann, wenn im Sinne von echter Ko-Produktion die Betroffenen auch Entscheidungen treffen und Prozesse auf Augenhöhe mitgestalten können. Konkret ist etwa offen, ob alle Forderungen des Beirats zur geplanten Gewaltschutzambulanz umgesetzt werden können oder einzelne Elemente doch aus Kostengründen nicht berücksichtigt werden. Die im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung interviewten Mitglieder des Betroffenenbeirats thematisierten eine mögliche Alibi-Funktion des Beirats, weil ihre Arbeit von Seiten der Regierungsparteien und des Senats nicht ausreichend ernst genommen werde. Was generell die Veränderung von Prozessen zu erleichtern und die Wirksamkeit zu verbessern scheint, ist der erreichte Grad an Institutionalisierung und Formalisierung von Betroffenenbeteiligung. Der Beirat konnte sich bei einigen Gremien – etwa beim Runden Tisch Istanbul-Konvention oder bei Tagungen des Opferbeauftragten des Landes – auf seinen Anspruch berufen, angehört zu werden. Solche verbrieften Anhörungsrechte erschweren es politischen Akteur*innen, den Beirat zu umgehen. Zukünftiges Ziel ist es, dass sich der Betroffenenbeirat als repräsentative Instanz in Bremen fest etabliert und seine fachlichen Stellungnahmen bei politischen Vorhaben über formalisierte Verfahrensabläufe systematisch einbezogen werden.

Der Betroffenenbeirat wird über den Förderzeitraum hinaus aus Landesmitteln zur Umsetzung des Landesaktionsplans bis Ende 2025 finanziert. Eine begleitende Supervision wird seit 2023 umgesetzt und sollte nach Meinung der Bremer Projektbeteiligten zukünftig bei der Einrichtung von Betroffenenbeiräten in anderen Bundesländern oder auf Bundesebene von vornherein finanziell eingeplant werden. Aus Sicht einiger interviewter Beiratsmitglieder erschwert die befristete Finanzierung das zukunftsorientierte Arbeiten des Beirats. Der Betroffenenbeirat forderte im Mai 2023 die Parteispitzen des Landes dazu auf, die Belange von Betroffenen geschlechtsspezifischer Gewalt in die damals laufenden Koalitionsverhandlungen einzubeziehen. Der Beirat forderte zum einen eine dauerhafte Verstetigung seiner Arbeit und zum anderen zusätzliche finanzielle Mittel, mit denen neben den Sitzungszeiten auch die darüber hinaus geleistete Arbeit seiner Mitglieder angemessen entlohnt werden kann sowie ein Budget für Öffentlichkeitsarbeit und digitale Infrastruktur. Auch der projektragende Bremer Senat sieht die Notwendigkeit, den Beirat künftig besser finanziell auszustatten, so dass unter anderem auch häufigere Beiratssitzungen stattfinden können.

Letztlich wurden die Fortführung des Betroffenenbeirats über das Jahr 2025 und seine bessere finanzielle Ausstattung in den Bremer Koalitionsvertrag aufgenommen. Zum Zeitpunkt der Berichtslegung war nach Angaben der Landeskoordinierungsstelle Istanbul-Konvention eine Verstetigung des Projekts über die zentralen Mittel des Landes zur Umsetzung der Istanbul-Konvention geplant.

Das geförderte Projekt hat Beispielcharakter für andere Bundesländer. Das Interesse aus anderen Ländern zur Übertragung des Ansatzes ist groß. Zum Transfer des Ansatzes fand bei-



spielsweise ein Austausch zwischen dem Bremer Betroffenenbeirat und dem Berliner Betroffenenrat⁷⁴ statt. In Hamburg wurde im November 2022 ein Antrag an die Bürgerschaft gestellt, den Senat zur Prüfung der Übertragbarkeit des Bremer Betroffenenbeirats aufzufordern. Die Übertragung des Ansatzes in andere Regionen wurde also eingeleitet, sie hat jedoch bislang (noch) nicht stattgefunden. Bei der Übertragung in Flächenländer bedarf es Überlegungen zur repräsentativen Zusammensetzung der Betroffenenbeiräte. Vermutlich wären Betroffenenbeiräte in Flächenländern größer, eine breitere Streuung von Kompetenzen wäre möglich und ein größerer Beirat könnte Arbeitsgruppen bilden. Für die Übertragung von Betroffenenbeiräten lassen sich aus dem Modellprojekt Gelingensbedingungen ableiten. Gute Rahmenbedingungen für die Arbeit von Betroffenenbeiräten umfassen, dass die Tätigkeit der Mitglieder angemessen honoriert wird, etwa mit einer monatlichen Aufwandspauschale oder einer aufwandsbezogenen Vergütung in angemessener Höhe. Damit erfährt die Arbeit der Betroffenen angemessene Wertschätzung und es werden die Bedingungen dafür geschaffen, dass die Beiratsmitglieder ihrer Arbeit intensiv nachgehen können und sich auch jenseits der Sitzungen notwendige Expertise aneignen können. Zudem braucht es Qualifizierungsangebote und fachliche Inputs zu Teilthemen durch Expert*innen. Die Betroffenenbeiräte sollten bei einer Verwaltung angedockt sein, damit diese organisatorische Unterstützung leisten kann. Zudem bedarf es verwaltungsseitig einer Qualifikation in traumasensibler Gesprächsführung und einer angemessenen Übersetzung von Inhalten in beide Richtungen.

Auf Ebene der Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK) wurde 2023 eine Initiative für die Einrichtung eines Betroffenenbeirats auf Bundesebene angestoßen, die vom Bremer Modellprojekt inspiriert ist.⁷⁵ Laut Aussage der im Juni 2024 interviewten Vertreterinnen des zuständigen Fachreferats im BMFSFJ prüfe der Bund im Rahmen der geplanten Erstellung einer Gesamtstrategie zur Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt (Gewaltschutzstrategie) die Möglichkeiten einer Beteiligung von Betroffenen auf Bundesebene. Interviewte Mitglieder des Bremer Betroffenenbeirats bewerteten die Einrichtung eines Betroffenenbeirats auf Bundesebene als notwendig, weil eine Vielzahl relevanter Gesetze auf Bundesebene geregelt ist und die Perspektive der Betroffenen deshalb nur mit einem Bundesbetroffenenbeirat umfassend und nachhaltig in die Umsetzung der Istanbul-Konvention eingebracht werden könne. Die Kombination aus einem Bundesbetroffenenbeirat und Landesbetroffenenbeiräten in allen Bundesländern würde die Bildung von Fachgruppen zu speziellen Teilthemen ermöglichen, in denen einzelne Mitglieder aus dem Bundesbeirat und den Landesbeiräten themenspezifisch zusammenarbeiten könnten.

5.3.4 Fallgruppe „Feststellung fachpolitischen Handlungsbedarfs durch Datensammlung und Forschung“

Mittelbar stellt sich bei den Projekten der Fallgruppe „Feststellung fachpolitischen Handlungsbedarfs durch Datensammlung und Forschung“ die Frage, inwieweit das neue Wissen zu einem Reframing von Handlungsfeldern und politischer Steuerung führt, sich etwa auf die Gesetzgebung, Informationspolitik oder Schaffung von Infrastrukturen auswirkt. Langfristig ist nach den Wirkungen auf übergeordneter Ebene der Programmziele zu suchen. Dabei stellt sich einerseits die Frage, inwieweit die Projektergebnisse zu Veränderungen von Prozessen und Verfahren führen (etwa bei Familiengerichten, der medizinischen Erstversorgung nach

⁷⁴ Zum Berliner Betroffenenrat vgl. <https://traumanetz.signal-intervention.de/betroffenen-rat>

⁷⁵ Vgl. https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/33-gfmk-beschluesse-und-entschliessungen-neu_1687343772.pdf



erlittener Gewalt oder in der Gemeinwesenarbeit). Andererseits ist die Frage, inwiefern die Zielgruppen, auf die sich die konstatierten Handlungsbedarfe beziehen, damit eine Verbesserung ihrer Situation erfahren.

Inwieweit sich der Projektoutput auch mittelbar und langfristig auswirkt, hängt vom Zusammenspiel der Projektaktivitäten mit weiteren Rahmenbedingungen ab, beispielsweise von der Offenheit politisch relevanter Akteur*innen gegenüber den neuen Erkenntnissen, von der Größe des politischen Handlungsdrucks, dem politischen Willen, den Mehrheitsverhältnissen oder der Verfügbarkeit von Ressourcen.

Alle vier Projekte dieser Fallgruppe geben **Hinweise auf Handlungsbedarfe** zur Weiterentwicklung umfassender und koordinierter politischer Maßnahmen im Sinne von Art. 7 IK und zur Verbesserung der Anforderungen der Istanbul-Konvention an eine bundesweite Datensammlung und Forschung nach Art. 11 IK. Zwei dieser Projekte beschäftigten sich mit dem Opferschutz bei Entscheidungen über das Umgangs- und Sorgerecht für gemeinsame Kinder und dessen praktischer Ausübung (Art. 31 IK). Je ein Projekt beschäftigte sich mit Art. 12 und 25 IK.

Die Ergebnisse der **formativen Begleitforschung zu einem innovativen lokalen Ansatz** im Bereich der Umsetzung von Art. 31 IK (INO-0004) trugen zur Weiterentwicklung des erprobten Fragebogens bei. Sie wurden durch einen lokalen multiprofessionellen Arbeitskreis aufgegriffen und der Fragebogen wurde verbessert. Die Klärung des Anwendungsbereichs des erprobten Fragebogens durch das Projekt war ein weiterer wichtiger Schritt zur Umsetzung von Art. 31 IK in der Region (vgl. Tabellenband, Tabelle D.20). Das Projekt zeigte zugleich die Herausforderungen für einen erfolgreichen **Wissenstransfer in die lokale Praxis**. Mit der Förderung gelang es während der Laufzeit, über die öffentliche Veranstaltungsreihe eine zusätzliche Schulung zu organisieren und über die Abschlussveranstaltung relevante lokale Akteur*innen aus diversen Professionen für die Anwendung des Leitfadens zu sensibilisieren. Diese können in ihren Arbeitskontexten als Multiplikator*innen fungieren. Dabei war die Förderung der Begleitforschung aus Bundesmitteln hilfreich, weil der lokale Ansatz dadurch eine Aufwertung erfuhr und so vor Ort von den Akteur*innen, die ihn umsetzen sollten, zumindest teilweise ernster genommen wurde. Solange die einzelnen Veranstaltungen der Veranstaltungsreihe als Videomitschnitte auf der Projekthomepage zur Verfügung stehen und auch die erarbeiteten Nutzungshinweise dort zugänglich sind, können sich neu eingestellte und weitere Fachkräfte den erarbeiteten Wissensstand aneignen, was die multiprofessionelle Kooperation vor Ort erleichtern kann. Mit einer zusätzlichen Arbeitstagung sechs Monate nach Ende der Projektförderung, mit der auf nicht vorhersehbare Dynamiken der fortlaufenden Implementation und Weiterentwicklung des Fragebogens reagiert wurde, wurde der Effekt mittelfristig verlängert. Dies wäre aber ohne ein hohes Engagement der Projektleitung kaum möglich gewesen, die auch über die Projektlaufzeit hinaus in den Arbeitskreis zur Weiterentwicklung des Instruments involviert bleibt und dort ihre Expertise ehrenamtlich einbringt.

Das Projekt hat auch zum **überregionalen Praxistransfer** beigetragen. Aktuell soll die Anwendung des Fragebogens zur Dokumentation und Gefährlichkeitseinschätzung in Umgangs- und Sorgerechtsverfahren nach einer Trennung aufgrund von häuslicher Gewalt auf das gesamte Bundesland übertragen werden. Das Bayerische Staatsministerium für Justiz, das das Projekt kofinanziert hat, wird den Fragebogen nach Abschluss der Weiterentwicklung durch das zuständige Entwicklungsteam anderen Bayrischen Kommunen zur Einführung empfehlen. Eine Fachtagung in Kooperation mit dem Landes-Sozialministerium zur Einführung des Fragebogens ist geplant. In diesem Kontext hat das Staatsministerium für Justiz den Erhalt der



Projekt-Homepage ab 2024 (nach einer einjährigen Übergangsfinanzierung durch die Hochschule) durch eine zeitlich unbefristete Weiterfinanzierung sichergestellt, um damit den gewünschten Praxistransfer auch über das Bundesland hinaus zu unterstützen (vgl. zur Sicherung von Infrastrukturen Kap. 5.3.1). Auf europäischer Ebene wurden die Projektergebnisse vom Netzwerk „Women Against Violence Europe“ (WAVE) aufgegriffen und sind in das „Toolkit for victim-friendly judicial practice in child custody, contact and visitation matters“⁷⁶ eingeflossen.

Das **vergleichende Forschungsprojekt** INO-0053 hatte u.a. mit einer Online-Erhebung bundesweit **Beispiele guter Praxis** zur Berücksichtigung von häuslicher Gewalt bei der Regelung von Umgang und Sorge erhoben. In einigen der Regionen, die sich daran beteiligten, wurde anschließend die Übertragung vorgestellter Ideen und Modelle erwogen. Hier wurden teilweise die regionalen Prozesse und Verfahren auf Basis der Projektergebnisse verändert. Als relevant erkannte Aspekte wurden aufgenommen oder es ist geplant, vorgestellte Verfahren zusätzlich zu etablieren. In einer Fallstudien-Region wurde ein Leitfaden zur systematischen Berücksichtigung von häuslicher Gewalt gänzlich neu entwickelt. Aus mehreren dieser Regionen wurden die Projektmitarbeitenden für Vorträge angefragt. Auch andere Regionen, die nicht an der Studie beteiligt waren, zeigten Interesse an den Praxisbeispielen und fragten Vorträge an (vgl. Tabellenband, Tabelle D.21). Insofern deutet sich zumindest in einzelnen Regionen ein Reframing im Verhältnis von Opferschutz und Elternrechten zugunsten der Anforderungen von Art. 31 IK an.

Gleichzeitig verdeutlichen die Projektergebnisse, dass sich mit den untersuchten lokalen Ansätzen keine strukturellen Probleme lösen lassen, die aus der Nichtberücksichtigung häuslicher Gewalt in den gesetzlichen Regelungen zu Umgang und Sorge und zur familiengerichtlichen Verfahrensgestaltung resultieren. Die Studie verweist darauf, dass eine grundlegende Veränderung gesetzlicher Rahmenbedingungen für den Transfer der Beispiele guter Praxis in die Fläche notwendig ist und **diskutiert Lösungsvorschläge für eine gesetzliche Regulierung zentraler Herausforderungen**, wie sie ähnlich auch in den zeitlich parallel entwickelten Empfehlungen des Deutschen Vereins (DV 2022: 25f.) enthalten sind. Damit bestätigt die wissenschaftliche Studie die Handlungsbedarfe, die in einem interdisziplinären Arbeitskreis des Deutschen Vereins von Praktiker*innen des Themenfeldes erarbeitet wurden. So wurde beispielsweise vorgeschlagen, zu einer Verstärkung der Motivation zur Teilnahme an lokalen Netzwerken diese Aufgabe in die Personalbemessung der Justizbehörden (PEBB§Y) einzu beziehen, den spezialisierten Hilfsdiensten des Gewaltschutzsystems dafür mehr finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen und freie Stellen in den Jugendämtern schneller zu besetzen. Zur Verbesserung des Wissens der lokalen Akteur*innen wurde beispielsweise gefordert, Familienrichter*innen über ein entsprechendes Budget zu einer Teilnahme an interdisziplinären Fortbildungen und Supervision zu motivieren.

Änderungen auf der gesetzlichen und strukturellen Ebene wären für Familiengerichte und Jugendämter ein wichtiges Signal dafür, dass häusliche Gewalt in Partnerschaften in Regelungen zu Umgang und Sorge entsprechend den Art. 31 und 51 IK Beachtung finden muss. Im Januar 2024 hat dazu das Bundesministerium der Justiz ein Eckpunktepapier für eine Reform des Kindschaftsrechts vorgelegt, mit dem Defizite des geltenden Kindschaftsrechts bei der Berücksichtigung von häuslicher Gewalt in Sorge- und Umgangsverfahren behoben werden

⁷⁶ Vgl. <https://wave-network.org/new-publication-toolkit-for-victim-friendly-judicial-practice-in-child-custody-contact-and-visitiation-matters/>



sollen.⁷⁷ Den interviewten Vertreterinnen des Fachreferats im BMFSFJ zufolge habe es im Bundesministerium der Justiz Nachfrage nach den wissenschaftlichen Erkenntnissen aus dem Bundesförderprogramm gegeben und man habe in sehr gutem fachlichem Austausch gestanden. Im Referentenentwurf wird auf eine Reihe juristischer Gutachten und Studien verwiesen, darunter die zu Artikel 31 IK im INO-Projekt E-Learning entstandene rechtliche Studie von Meysen (2022). Die beiden geförderten Studien INO-0004 und INO-0053 werden im Entwurf aber nicht erwähnt. Außerdem wurde der Referentenentwurf bis Anfang November 2024 noch nicht zu einem Gesetzentwurf weiterentwickelt.

Beide Projekte haben mit qualitativen Interviewverfahren die befragten Fachkräfte für das Thema sensibilisiert, zum Einsatz des zu erprobenden Fragebogens aktiviert (INO-0004) bzw. zum Einsatz verschiedener Ansätze motiviert (INO-0053) und zur Reflexion des eigenen Handelns angeregt. Inwieweit sich das gestiegene Wissen der Fachkräfte auf die Anwendung des Fragebogens bzw. auf die konkrete Regelung von Umgang und Sorge bei häuslicher Gewalt in den Fallstudien-Regionen und damit auf die Zielgruppe auswirkt, lässt sich im Rahmen der zeitlich befristeten wissenschaftlichen Begleitung der geförderten Projekte nicht ermitteln. Dazu wäre längerfristige Forschung notwendig.

Die Metastudie „Community matters?!“ (INO-0076) hat erstmals einen **systematischen und deutschsprachigen Zugang zu internationalen Erkenntnissen** über vielfältige **Instrumente der Community-Arbeit zur Prävention häuslicher Gewalt** geschaffen. Sie setzt mit einer umfangreichen Sammlung von methodisch-instrumentellen Arbeitshilfen viele Impulse für die Praxis und zeigt aus mehr als 50 Projekten in anderen Ländern Handlungsmöglichkeiten. Die Diskussion bei der abschließenden Fachtagung über die Ergebnisse der geförderten Studie zeigte einen Motivationsschub für die anwesenden Fachkräfte, von Erfahrungen aus anderen Ländern, gerade auch aus dem Globalen Süden, zu lernen (vgl. Tabellenband, Tabelle D.22). Untersucht wurde in der Studie auch der 2010 in Deutschland entwickelte Ansatz „Stadtteile ohne Partnerschaftsgewalt“ (StoP). Dieser nachbarschaftsbezogene Präventionsansatz hat durch die Metastudie und die breit besuchte Fachtagung an Bekanntheit und Interesse gewonnen.

Das geförderte Forschungsprojekt hat wesentlich **zum Praxistransfer dieses Ansatzes beigetragen**. Im Nachgang zum Projekt wurden in drei Bundesländern neue StoP-Projekte initiiert und in einem Bundesland die Finanzierung eines StoP-Projekts wieder aufgenommen. In einem Bundesland wurden Informationen zum StoP-Ansatz in die Fortbildung für Gemeinwesenarbeitende integriert. In weiteren Bundesländern wird die Umsetzung von StoP-Projekten diskutiert. Interessierte Kommunen haben aber teilweise das Problem, dass sie die Finanzierung nicht allein aus kommunalen Mitteln leisten können. Sie sind zumindest auf eine anteilige finanzielle Unterstützung seitens des jeweiligen Landes angewiesen. Insofern hängt die weitere Verbreitung des Ansatzes grundlegend von der Finanzierung ab. Die geförderte Metastudie zeigt anhand einiger Länder (etwa Neuseeland, Australien oder Kanada), dass die explizite Erwähnung von Community-Initiativen als einem primärpräventiven Ansatz in einem nationalen Strategieplan zur Prävention von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt eine bestärkende Orientierung entfalten und eine legitimatorische Unterstützung bei der Verhandlung über finanzielle Mittel darstellen kann. Die Metastudie liefert mit dem aufgearbeiteten interna-

⁷⁷ Im Juli 2024 wurde dann ein Referentenentwurf zu einem „Gesetz zur Verbesserung des Schutzes von gewaltbetroffenen Personen im familiengerichtlichen Verfahren, zur Stärkung des Verfahrensbeistands und zur Anpassung sonstiger Verfahrensvorschriften“ vorgelegt (vgl. https://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/Gesetzgebung/RefE/RefE_FamFG_Aend.pdf).



tionalen Forschungsstand Aussagen zur Effektivität und Effizienz Community-basierter Ansätze. Für Australien kam die Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsgesellschaft PriceWaterhouseCoopers (2015) in einem Bericht zu dem Ergebnis, dass die Kosten für die Umsetzung von primärpräventiven Community-Projekten deutlich geringer sind als die volkswirtschaftlichen Kosten nicht verhinderter Gewalt gegen Frauen. Und eine randomisierte Vergleichsstudie zum SASA-Ansatz (<https://raisingvoices.org/women/sasa-approach/>), der in vielen Ländern des so genannten Globalen Südens Anwendung findet und dem deutschen StoP-Ansatz ähnelt, zeigte, dass die jeweils von Frauen erlebte physische Partnerschaftsgewalt in SASA-Communities im Vergleich zu Dörfern und Stadtteilen, in denen dieser Ansatz nicht genutzt wurde, um 52 Prozent niedriger lag, der Ansatz also sehr effektiv sein kann (vgl. Abramsky u. a. 2014). Während für Länder mit niedrigem und mittlerem Einkommen vielversprechende Forschungsergebnisse vorliegen, mangelt es noch an einer soliden Datenbasis für Hocheinkommensländer, da es in letzteren deutlich weniger Community-Projekte gibt, diese selten breit finanziell gefördert und deshalb auch nicht gründlich evaluiert werden (Gloor/Meier 2022a: 47).

Die Metastudie hat zu einer **verbesserten Sichtbarkeit des Gemeinwesen-Ansatzes** bei fachpolitischen Akteur*innen geführt. Ihre weltweit vergleichenden wissenschaftlichen Ergebnisse haben eine hoch relevante **Datenbasis für evidenzbasierte Politikgestaltung** (auch) in Deutschland geschaffen. Diese Evidenz wurde unter anderem durch die Abschlussveranstaltung und über die Projektlaufzeit hinaus durch die Projektleitung im fachpolitischen Raum verbreitet. Obwohl das Projekt bei den fachpolitischen Akteur*innen auf positive Resonanz stieß, sind auf Bundesebene noch keine mittelbaren Ergebnisse etwa in Form einer Anpassung politischer Steuerungsansätze erkennbar.

In den Eckpunkten zu einem Gewalthilfegesetz, die vom BMFSFJ zur Diskussion am Runden Tisch „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ vorgelegt wurden⁷⁸, sind nach Angaben des BMFSFJ keine konkreten Maßnahmen zur Prävention häuslicher Gewalt enthalten. Ob und inwieweit der Gemeinwesen-Ansatz in eine Gesamtstrategie des Bundes zur Umsetzung der Istanbul-Konvention Eingang findet, ist für die Evaluation aktuell noch nicht absehbar. Das BMFSFJ berichtete im Interview, dass die Erkenntnisse in die Entwicklung der Gesamtstrategie einfließen sollen.

Da der Ansatz der Gemeinwesenarbeit in Deutschland – von wenigen Ausnahmen abgesehen – bislang kaum genutzt wird, die Metastudie aber ein großes Spektrum an Handlungsmöglichkeiten und Veränderungschancen sowie eine hohe Wirksamkeit des Ansatzes zeigt, liegt in einer intensiveren Anwendung dieses Ansatzes nach Einschätzung der wissenschaftlichen Begleitung des Bundesförderprogramms ein **großes Potential, geschlechtsspezifische innerfamiliäre und Partnerschaftsgewalt zu reduzieren und Haltungen und Verhaltensweisen von Männern und Frauen wirksam zu verändern**. Hier könnte die Bundesrepublik von den Nachbarn lernen. In Österreich wurde der StoP-Ansatz, der dort seit 2019 umgesetzt wird, im Dezember 2023 mit dem Staatspreis für freiwilliges und ehrenamtliches Engagement in der Kategorie Innovation ausgezeichnet. In der Schweiz wird seit 2022 ein Projekt gegen häusliche Gewalt in der Nachbarschaft finanziert, das den StoP-Ansatz als Vorbild hat.⁷⁹

Das Projektteam hat derweil EU-Mittel eingeworben und ein internationales Praxistransfer-Projekt „StoP – Community Matters! Community based model to stop domestic violence“ mit

⁷⁸ Vgl. <https://netzpolitik.org/2024/gewalthilfegesetz-das-plant-die-ampel-zum-schutz-vor-geschlechtsspezifischer-gewalt/>

⁷⁹ Vgl. <https://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/sue/amt-fur-erwachsenen-und-kinderschutz/pi-lotprojekt-tuer-an-tuer>



mehreren Partnerländern (Deutschland, Österreich, Frankreich, Belgien, Tschechien, Rumänien) begonnen. Das Projekt soll das Community-Präventionsprogramm StoP in andere EU-Ländern tragen, eine digitale Toolbox, ein Curriculum für den internationalen Einsatz und ein Trainingsprogramm entwickeln.⁸⁰ Das Projekt greift auf Erkenntnisse der Metastudie zu und nutzt die im Rahmen des Bundesförderprogramms entwickelten Ergebnisse in einem länderübergreifenden Forschungs- und Praxisverbund.

Die wissenschaftliche Studie zur **Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt** zeigt, dass das Versorgungssystem unter anderem bezüglich der räumlichen und zeitlichen Verfügbarkeit von Versorgung, speziell geschulten medizinischen Personals und einer fachgerechten Begleitung und Weiterverweisung noch deutliche Lücken aufwies. Empfohlen wurde daher u. a., flächendeckend Krankenhäuser und niedergelassene Ärzt*innen besser in die Versorgungsstrukturen zu integrieren, rechtsmedizinische Expertise für behandelnde Ärzt*innen besser zugänglich zu machen, flächendeckende Patient*innen-Begleitung durch geschultes Fachpersonal einzuführen, barrierearmes Informationsmaterial zur Verfügung zu stellen und verbindliche Qualitätsstandards anhand der WHO-Leitlinie zu entwickeln. Um einen diskriminierungsfreien Zugang zur medizinischen Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt zu gewährleisten, bräuchte es zudem Begleitdienste insbesondere für Menschen mit Behinderung und Sprachmittlung im Gesundheitswesen als Leistung der (Gesetzlichen) Krankenkassen (vgl. Tabellenband, Tabelle D.23).

Parallel zum geförderten Projekt wurden im SGB V erstmals rechtliche Rahmenbedingungen zur vertraulichen Spurensicherung bei sexualisierter Gewalt definiert. Damit wurde ein kleiner Teil der **Empfehlungen des Projektes** zumindest theoretisch umgesetzt. Allerdings haben bis Ende 2023 – also auch 45 Monate nach dem Inkrafttreten von § 27 Abs. 1 Nr. 6 und § 132k SGB V – mit Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Niedersachsen erst drei Bundesländer die notwendigen Vertragsverhandlungen mit den Krankenkassen zur Umsetzung der vertraulichen Spurensicherung abgeschlossen. Und in manchen Bundesländern hat das zuständige Landesministerium die Krankenkassen noch nicht einmal zu Verhandlungen aufgefordert. Dabei liegen neben der über das Bundesförderprogramm finanzierten Studie seit längerem auch weitere fachlich fundierte Handlungsempfehlungen zur Umsetzung der WHO-Leitlinie von 2013 und der zum März 2020 in Kraft getretenen gesetzlichen Regelungen im SGB V vor (vgl. S.I.G.N.A.L. 2020; RTB 2021).

Jenseits der ausstehenden Umsetzung der bundesgesetzlichen Regeln des SGB V zur kassenfinanzierten vertraulichen Spurensicherung durch die anderen 13 Bundesländer **fehlen bislang zentrale weitere Aspekte für eine verlässliche medizinische Akutversorgung** nach sexualisierter Gewalt. Darauf weist die im Bundesförderprogramm finanzierte Studie deutlich und mit fundierten Vorschlägen hin. So fehlen unter anderem verbindliche Qualitätsstandards für die medizinische Erstversorgung nach sexualisierter Gewalt und belastbare Daten aus dem Gesundheitssystem zur Umsetzung der entsprechenden Leitlinie der WHO. Dazu schlägt die Studie unter anderem vor, Notfallkontrazeptiva in Fällen sexualisierter Gewalt über eine Änderung des § 24a Absatz 2 Satz 2 SGB V zur Leistung der gesetzlichen Krankenversicherung ohne Altersgrenze zu machen. In § 132 k S. 4 SGB V ist zwar für die Leistung der vertraulichen Spurensicherung die Anonymität der Versicherten bei der Abrechnung vorgesehen. Die geförderte Studie zeigte, dass dennoch weiterhin Schutzlücken für die Betroffenen bestehen, etwa weil die Krankenkassen einen Unfallbogen versenden, über den sie mögliche Regressansprüche gegenüber den Gewaltausübenden geltend zu machen versuchen, wozu sie grundsätzlich rechtlich verpflichtet sind. Die **Studie empfiehlt hier eine Klarstellung der**

⁸⁰ Vgl. <https://stop-partnergewalt.at/stop-in-der-eu/>



Rechtslage, was bisher im politischen Prozess nicht aufgegriffen wurde. Außerdem müssten, so die Studie, die mit den gesetzlichen Krankenkassen zu treffenden Regelungen zur vertraulichen Spurensicherung auch auf private Krankenversicherungen ausgeweitet werden. Und die medizinische Akutversorgung und vertrauliche Spurensicherung nach sexualisierter Gewalt sollte auch für Menschen ohne Krankenversicherung finanziert werden. Die Studie empfiehlt außerdem, entsprechend Art. 11 Abs. 1 IK gesetzgeberisch auf eine umfassende und bundeseinheitliche Datenerfassung hinzuwirken.

Im Vergleich der vier Projekte dieser Fallgruppe zeigen sich zentrale Unterschiede und Gemeinsamkeiten. Durch alle vier wissenschaftlichen Studien wurden **wichtige fachpolitische Handlungsbedarfe zur Umsetzung der Istanbul-Konvention** aufgezeigt. Alle vier Projekte haben das generierte Wissen über abschließende bundesweite Fachtagungen und frei verfügbare Veröffentlichungen in die breite Fachöffentlichkeit transportiert. Die Tagungen wurden jeweils von mehr als 100 Personen aus den jeweils relevanten Akteursgruppen besucht. So konnte der jeweils festgestellte Handlungsbedarf nicht nur an Fachkräfte, sondern auch an Politik und Verwaltung adressiert werden. An Letzteren liegt es nun, aus den wissenschaftlichen Erkenntnissen im Sinne evidenzbasierter Politikgestaltung praktische Schlüsse zu ziehen.

In drei der vier geförderten Projekte haben die Projektleitungen und die Mitarbeitenden, die schon langjährig im Themenfeld forschen, die Ergebnisse auch nach Projektende ehrenamtlich aktiv an die politische Ebene kommuniziert. Dies setzt bei allen Beteiligten eine enge Kooperation und auf Seiten der Forscherin freie zeitliche Kapazitäten und die Bereitschaft zu zusätzlicher, auch ehrenamtlicher Arbeit voraus. Im vierten Projekt verließ die ausführende Mitarbeiterin nach Projektende das Institut.

Eine wichtige Erkenntnis aus dieser Fallgruppe besteht darin, dass für eine nachhaltige anwendungsorientierte **Forschung im Sinne von Art. 11 Abs. 1 IK Strukturen zur Verstärkung und zum weiteren kontinuierlichen Ausbau von Wissensressourcen notwendig** sind. Derartige Strukturen sind in der Wissenschaftslandschaft bisher nicht vorhanden. Generell lässt sich das meiste in den geförderten Projekten generierte Anwendungswissen auf der Grundlage von ggf. folgenden, kurz- bis mittelfristig geförderten weiteren Projekten nur schwer dauerhaft transferieren, vertiefen und erweitern. Tatsächlich standen bei den zwei universitären Projekten (INO-0004, INO-0076) und dem am DIMR (Akutversorgung) umgesetzten Projekt die projektumsetzenden Mitarbeitenden nach Projektabschluss nicht mehr zur Verfügung. Damit ging auch ein Teil der erworbenen Fachexpertise verloren.⁸¹ Ob dauerhafter Transfer, kontinuierliche Vertiefung und Erweiterung von Wissen durch wissenschaftliche Forschungsprojekte möglich sind, hängt damit zumindest auch vom Zufall ab.

Die Empfehlungen der vier wissenschaftlichen **Studien sind bisher wenig im politischen Prozess angekommen**. Am ehesten konnten sie Veränderungen von dezentralen Prozessen und Verfahren bewirken bzw. stehen solche Veränderungen demnächst an. Gesetzliche oder zumindest politisch-strategische Veränderungen haben sie bisher nicht sichtbar angestoßen. Ob die in dieser Fallgruppe zusammengefassten Studien über eine Veränderung des politischen Framings, der regulativen, informationellen oder infrastrukturellen Rahmenbedingungen oder der finanziellen Anreize für unterstützende Akteur*innen langfristig zu einer Verbesserung der Situation der Zielgruppen des jeweils benannten Handlungsbedarfs führen, liegt außerhalb

⁸¹ Im Fall des DIMR wurde damit auch die Nicht-Teilnahme an der wissenschaftlichen Begleitung begründet (siehe Kap. 2.4.1).



des Beobachtungszeitraum der wissenschaftlichen Begleitung, der ein bis drei Jahre nach Ende der geförderten Projektende umfasste.

Um solche Wirkungen beurteilen zu können, bräuchte es zunächst einen Praxistransfer der wissenschaftlichen Erkenntnisse und dann längerfristige Forschung, etwa im Falle des Projektes INO-0004 eine vergleichende Analyse von Fallakten, die Fälle mit und ohne Anwendung des Fragebogens dokumentieren oder im Fall der medizinischen Akutversorgung einen empirischen Vergleich zwischen den Effekten der Regelungen verschiedener Bundesländer auf Betroffene sexualisierter Gewalt und die Wirksamkeit der Strafverfolgung in diesen Fällen.

Damit das über die wissenschaftlichen Studien gewonnene neue Wissen Wirkung im Sinne des Wirkungsmodells zu Fallgruppe 4 (siehe Kap. 2.2.2) erzielen kann, sind politische Entscheidungsträger*innen gefordert, sich die Ergebnisse weiter aktiv anzueignen und in politische Prozesse einzubeziehen. Dies ist während des Beobachtungszeitraums im Falle der Projekte INO-0004 bezogen auf das Bundesland, im Falle des Projekts INO-0053 bezogen auf den Bund und im Falle des Projekts INO-0076 bezüglich des StoP-Ansatzes bezogen auf die Länder zumindest in ersten Schritten erfolgt. Inwieweit hierzu bis zum Ende der Gesamtevaluation des Bundesförderprogramms weitere Effekte zu beobachten waren, wird in Kapitel 6.5.5 erörtert.

5.4 Einordnung der Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung der INO-Projekte

Mit dem innovativen Strang des Bundesförderprogramms wurden hauptsächlich Projekte von Wissenschaftler*innen, Einrichtungsträgern und Fachverbänden gefördert, aber auch ein Projekt eines Bundeslandes.

Die **Administration der geförderten Projekte** wurde von der Mehrzahl der Projektnehmenden als sehr aufwändig beschrieben, was auch der Kleinteiligkeit der Planungsunterlagen aus der Phase der Antragstellung geschuldet war (siehe Kap. 5.1).

Die geförderten Projekte konnten ihre **Ziele größtenteils erreichen**.

Jenseits der weitgehend planmäßigen Projektverläufe und der mithin erreichten unmittelbaren Ergebnisse führte ein langer Antragsprozess (siehe Kap. 5.1) dazu, dass einige Projekte verdichtet werden mussten, weil der Projektbeginn nach hinten verlagert wurde, ohne auch die Projektlaufzeit nach hinten verlagern zu können. Speziell für die erst in 2022 beantragten und bewilligten Projekte war mit einer Verzögerung des Projektbeginns eine Arbeitsverdichtung verbunden und es mussten teils inhaltliche Abstriche gemacht werden oder nicht umgesetzte Projektschritte nach Auslaufen der Förderung in 2023 nachgeholt werden – entweder mit Eigenmitteln oder mit zu beantragenden Mitteln Dritter.

Insgesamt erscheinen die im größten Teil der Projekte **kurz- bis mittelfristigen Projektlaufzeiten** 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. Die vergleichsweise kurze Dauer der Förderung erwies sich etwa bei Projekten als herausfordernd, die neue Ansätze und Konzepte mit Modellregionen entwickeln und erproben wollten, und wirkte sich auch auf die Arbeitsbedingungen aus. Die Projektlaufzeiten wurden von mehreren interviewten Projektnehmenden als schwierig und teilweise persönlich belastend wahrgenommen, da etwa Arbeitsverträge gerade bei Personalneueinstellungen in der Regel nicht für einen längeren Zeitraum oder gar dauerhaft abgeschlossen werden konnten und damit prekäre Arbeitsverhältnisse verbunden waren. Die Projektlaufzeit bzw. der Projektcharakter selbst wurde von einigen Interviewten auch als Herausforderung für die Verstetigung der jeweiligen Projektideen und



des innovativen Projektansatzes beschrieben. Einerseits war der Aufbau dauerhafter Strukturen das Ziel, andererseits musste prophylaktisch etwa gegenüber externen Kooperationspartner*innen kommuniziert werden, dass unklar ist, ob es das Projekt nach Auslaufen der Förderung noch in vergleichbarer Form geben wird.

Eine weitere Herausforderung ergab sich für einige Projekte aus der Schwierigkeit, **rechtzeitig geeignete Kooperations- oder Netzwerkpartner*innen zu finden**. Dies war insbesondere bei Projekten der Fall, die bisher eher randständige Thematiken bearbeiteten (z. B. Umgang mit komplexen Gewalterfahrungen) oder auch bei Projekten, die für ihre Realisierung auf mehrere bzw. hoch spezialisierte Kooperationspartner*innen (z. B. Referent*innen) angewiesen waren. Erfahrene Fach-Expert*innen waren häufig sehr langfristig ausgebucht, 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. Als Gründe wurden unter anderem eine starke Hierarchisierung der Justizverwaltung genannt, was dazu führte, dass angefragte Akteur*innen auf die Notwendigkeit der Zustimmung der höheren Ebene verwiesen oder auch auf eingeschränktes Interesse. Auch die Gewinnung von IT-Dienstleistenden und Spezialist*innen für IT-Sicherheit wurde als herausfordernd beschrieben und dauerte in mehreren Projekten länger als geplant. Und nicht zuletzt stellte sich die Suche nach Expert*innen und Gesprächspartner*innen für die Abschlusstagungen der Projekte insofern als herausfordernd dar, als die Mehrzahl der Projekte zum Jahresende 2022 endeten und deshalb die Abschlusstagungen in einem relativ engen Zeitfenster stattfanden.

Eine zeitlich begrenzte Herausforderung betraf die **Auswirkungen der COVID-19-Pandemie**. Sie 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, z. B. für Interviews, auf digitale Formate umgestellt wurden. Andererseits bedingte die Corona-Pandemie in mehreren Projekten Verzögerungen mit Blick auf die ursprüngliche Zeitplanung (z. B. 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 gestellt werden mussten. Ein Projekt konnte während der Projektlaufzeit erfolgreich Zusatzmittel für den zuvor nicht geplanten Projektteil zur Erforschung der Auswirkungen der Pandemie auf das Hilfesystem bei Gewalt in Paarbeziehungen einwerben (vgl. Gloor/Meier 2022b). Insgesamt wurde diese Situation von den Projektnehmenden zwar als eine Beeinträchtigung, jedoch als handhabbar wahrgenommen, wobei der konkrete Umgang mit den damit verbundenen Herausforderungen je nach Inhalt, Zielsetzung und angewandter Methode zwischen den Projekten teils stark variierte.

Mittelfristig haben die Projekte im innovativen Strang des Bundesprogramms einen **Beitrag zur Digitalisierung von Beratung und Netzwerkarbeit** in Frauenhäusern und spezialisierten Fachberatungsstellen des Hilfesystems geleistet. Es wurden **Infrastrukturen für die Weiterbildung von Fachkräften verschiedener Professionen** zum Thema Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt und für die pädagogische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen, die mit elterlicher Partnerschaftsgewalt konfrontiert sind, geschaffen. Projekte entwickelten **Weiterbildungskonzepte** für die Qualifizierung von Fachkräften verschiedener Professionen zu speziellen Teilthemen der Arbeit des Gewaltschutzsystems nach Art. 15 IK. Die adressierten Themen umfassten Männergewalt, psychotherapeutische Begleitung von komplex traumatisierten



Frauen, sexuelle Gewalt am Arbeitsplatz, Genitalverstümmelung (FGM), Femizide und die Loverboy-Methode. Die Nachfrage war groß und die Qualifizierung von Fachkräften wurde bundesweit – und im Falle von E-Learning-Plattformen oder technischen Wissensmanagement-Systemen auch ortsunabhängig und zeitlich flexibel – vorangetrieben bzw. unterstützt.

Einige Projekte haben durch eine veränderte, intensiviertere oder längerfristige **Arbeit mit Betroffenen** oder durch **deren aktive Einbeziehung** und Befragung dazu beigetragen, dass die Bedarfe der Betroffenen besser als bisher erkannt werden können. Dazu gehören etwa die Bedarfe an Partizipation seitens der Bewohner*innen von Frauenhäusern. Diese sind in die entwickelten Konzepte für Beschwerdemanagement zur Qualitätssicherung in Frauenhäusern eingeflossen. Auch konnte die Bekanntheit der Webseite „Freie Frauenhausplätze“ mit einer Kampagne gesteigert werden, so dass mehr gewaltbetroffene Frauen und deren Unterstützer*innen selbständig nach einem freien Frauenhausplatz suchen konnten. Die Versorgung verschiedener Zielgruppen wurde regional verbessert, mittelbar auch dann, wenn nach Ende der Förderungen weiterhin Ressourcen für die neuen oder intensiveren Arbeitsabläufe in den Modellregionen zur Verfügung standen. Zu den Zielgruppen gehörten komplex traumatisierte Frauen, auch solche mit einer dissoziativen Identitätsstruktur (DIS), von Genitalverstümmelung betroffene oder bedrohte Frauen, Betroffene von digital ausgeübter geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Frauen in Schutzwohnung mit zeitnaher Perspektive auf eine eigene Wohnung. Zudem zeigte sich ein großer Bedarf an Intervention und Supervision für Fachkräfte, die mit gewaltbetroffenen Personen arbeiten. Dieser Bedarf zur Weiterentwicklung des Hilfesystems hält über die Laufzeit der geförderten Projekte an, auch wenn in den Modellregionen durch die Arbeit in den Projekten entsprechende Angebote geschaffen werden konnten. Mit Innovationen in der Arbeit mit Gewaltausübenden („Täterarbeit“) befasste sich nur ein Projekt. Das regionale Versorgungsangebot konnte mit diesem Projekt mittelbar verbessert werden.

Einen Beitrag zur **Prävention durch Information der Allgemeinbevölkerung** über verschiedene Formen von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen wurde bundesweit durch die Aufklärung über die Loverboy-Methode in Form einer zielgruppenspezifisch gestaltete Aufklärungswebseite und dem Angebot von Webinaren an Schulen geleistet sowie durch eine Aufklärungskampagne zum Themenfeld Femizide. Mit der Verbesserung der Datenlage zur Arbeit der Frauenhäuser und den soziodemografischen Daten der Bewohner*innen wurde eine erweiterte Datenbasis für eine verbesserte Intervention und Prävention geschaffen. Weil die Istanbul-Konvention sowohl zur Gewaltprävention als auch zum Opferschutz fordert, die Perspektive besonders schutzbedürftiger Personen in besonderem Maße zu berücksichtigen, berief das Land Bremen einen Landes-Betroffenenbeirat ein. Mittelbar ist es gelungen, die Perspektive von Betroffenen in politischen Prozessen und der Öffentlichkeit des Bundeslandes sichtbar(er) zu machen. Das geförderte Projekt hat Beispielcharakter für andere Bundesländer und auf Ebene der GFMK wurde 2023 eine Initiative für die Einrichtung eines Betroffenenbeirats auf Bundesebene angestoßen.

Durch **wissenschaftliche Studien** wurden wichtige **fachpolitische Handlungsbedarfe zur Umsetzung der Istanbul-Konvention aufgezeigt**. Erkenntnisse liegen zu Art. 31 IK (Berücksichtigung von häuslicher Gewalt bei Sorge- und Umgangsregelungen sowie in familiengerichtlichen Verfahren), zu Art. 12 IK (Bedeutung von zivilgesellschaftlichem Engagement und lokalen Communities für die Prävention von häuslicher Gewalt und die niedrigschwellige Unterstützung der Betroffenen) und zu Art. 25 IK (Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt) vor. Die Projekte haben das generierte Wissen und Handlungsempfehlungen über abschließende bundesweite Fachtagungen und frei verfügbare Veröffentlichungen in die breite Fachöffentlichkeit transportiert. Aus ihren Ergebnissen wurden **in einigen Regionen neue fachliche**



Arbeitsansätze bzw. Prozessänderungen abgeleitet. Insofern wurde hier durch die Mittel des Bundes ein Innovationstransfer bzw. ein **Lernen voneinander** befördert.

Zugleich sind die Empfehlungen der geförderten wissenschaftlichen Studien 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 (siehe Kap. 5.3.4).⁸² Das BMFSFJ hat darauf verwiesen, dass die zu Artikel 31 IK im INO-Projekt E-Learning entstandene familienrechtliche Studie von Meysen (2022) in den Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Verbesserung des Schutzes von gewaltbetroffenen Personen im familiengerichtlichen Verfahren, zur Stärkung des Verfahrensbeistands und zur Anpassung sonstiger Verfahrensvorschriften“ eingeflossen ist. Außerdem soll, so das BMFSFJ, das neue Wissen in die künftig zu entwickelnde Gesamtstrategie des Bundes einfließen. Aus Sicht der Evaluation wird das für einen Teil der Erkenntnisse nicht ausreichen. Hier wird es auch veränderter rechtlicher Rahmenbedingungen bedürfen, damit eine Gesamtstrategie des Bundes Wirkung entfalten kann.

Darüber hinaus wurden mit den Projekten **Beiträge zur Datensammlung nach Art. 11 Abs. 1 IK** geleistet und zwar bezogen auf die Gewaltform Femizide, die Prävalenz von Partnerschaftsgewalt und die Datenlage zur Arbeit der Frauenhäuser.

Insgesamt zeigt sich hinsichtlich der mittelbaren Ergebnisse und Wirkungen, dass sowohl die Unterfinanzierung als auch die Personalknappheit im Hilfesystem die Wirksamkeit einschränken und die **Nachhaltigkeit** sowie den **Transfer** behindern. 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. Mit Blick auf die Digitalisierung geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen bedürfte es zusätzlicher finanzieller Ressourcen, die bisher im Hilfesystem nicht zur Verfügung stehen, um erprobte Modelle zu übertragen und generell angemessen auf die Zunahme digitaler Gewalt reagieren zu können. Und auch die flächendeckend notwendige Qualifizierung der Mitarbeitenden der Schutzunterkünfte und Fachberatungsstellen zu diesem Themenfeld wird ohne dafür regelmäßig zur Verfügung stehende finanzielle Ressourcen nicht gelingen.

In der wissenschaftlichen Begleitung nach dem jeweiligen Förderzeitraum der Projekte wurde deutlich, wie groß die Herausforderung der Verstetigung der Projektergebnisse ist. Insbesondere für die in Modellprojekten und -regionen entwickelten neuen Arbeitsansätze, die zu einer besseren Versorgung der gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder führen, ist diese Herausforderung hoch. In der Regel bedeuten die neuen Arbeitsansätze mehr Aufwand, ohne dass damit eine Verbesserung der regulären Personalausstattung verbunden wäre. Insofern ist die **Nachhaltigkeit der erarbeiteten Ergebnisse** aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitung der Projekte **bisher nicht gesichert**. 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 (siehe ausführlich Kap. 6.6.2).

Die Förderung von Modellprojekten zielt auf Impulse (auch über das konkrete Projekt hinaus), birgt aber gleichzeitig die Gefahr, dass das geförderte Projekt nicht verstetigt werden kann.

⁸² Policy-Prozesse brauchen Zeit. Deshalb sind im hier verfügbaren Beobachtungszeitraum Wirkungen neuen Wissens auch nicht leicht zu erzielen gewesen. Damit das neue Wissen und die neuen Daten in mittlerer Frist Wirkungen im Policy-Prozess erzielen, müssen die Schlussfolgerungen daraus auf die Agenda gesetzt werden. Davon war im Beobachtungszeitraum wenig zu sehen.



Dies kann sich **negativ auf die Betroffenen auswirken**, wenn die Dauer von neuen Angeboten unklar ist oder neue Hilfsangebote wieder wegbrechen. Die wissenschaftliche Begleitung des Projekts INO-0037 zeigte beispielweise, dass die (damals) befristete Finanzierung der Arbeit des Landes-Betroffenenbeirats und die damit verbundene unklare Zukunft als Mangel an Wertschätzung erfahren wurde (siehe Kap. 5.3.3). Die im Rahmen der durchgeführten Fallstudien befragten Betroffenen äußerten durchgehend die Sorge, dass ohne eine dauerhafte Förderung der Projekte ihre bis dahin verbesserte Unterstützung wieder reduziert werden könnte und damit gerade begonnene Veränderungsprozesse ins Stocken geraten könnten.⁸³

Wie herausfordernd die Verstetigung eines innovativen Angebots ist, zeigte sich auch über das Hilfesystem hinaus – selbst am Projekt E-Learning, dass für den vergleichsweise langen Zeitraum von fünf Jahren über die GFMK durch alle Bundesländer weiterfinanziert wird. Für die **Aktualisierung der Schulungsinhalte** sieht die **Anschlussfinanzierung** nur geringe Mittel vor. Eine größere Überarbeitung ließe sich damit nicht finanzieren. Hier fehlen, den Projektnehmenden zufolge, in Deutschland etwa im Gegensatz zu den USA langfristige Förderformate über 10-20 Jahre, die es ermöglichen würden, auch Gelder anzusparen und nach gegebener Zeit auch größere inhaltliche Aktualisierungen und Anpassungen vorzunehmen. Die Folgefinanzierung durch alle Bundesländer gemeinsam stellte unter den Projekten außerdem eine Ausnahme dar. Neben der Folgefinanzierung durch einzelne Bundesländer stellten Großspenden von Unternehmen oder kontinuierlich eingeworbene Spendenmittel Varianten dar, um entwickelte Angebote oder zumindest Teile davon nach Ende der Förderung für eine gewisse Zeit aufrechtzuerhalten. Eine selbsttragende Lösung zeigte sich vereinzelt und nur im Kontext von Fortbildungsangeboten, die nach Auslaufen der Förderung gegen geringe Entgelte angeboten wurden.

Insgesamt betrachtet, haben sich alle geförderten Projekte um Verstetigung bemüht. Einige Projekte konnten eine – in der Regel befristet – Folgefinanzierung für ihre Innovationen im Hilfesystem erwirken, andere nicht. Dass auch Folgeprojekte beantragt wurden, zeigt, dass weiterer Bedarf an Entwicklung im Hilfesystem besteht, etwa Weiterbildungsbedarfe der Fachkräfte zu geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und Mädchen im digitalen Raum und zur Arbeit mit den Kindern in den Schutzunterkünften. Mit Blick auf die Verantwortung für die Sicherung der Nachhaltigkeit stellt sich die Frage, wie sinnvoll es ist, dass (auch kleine) Projektnehmende für die Nachhaltigkeit von Angeboten und Infrastrukturen zuständig sind, die es laut Istanbul-Konvention verpflichtend braucht. Für viele Bereiche des Hilfesystems sind im Rahmen des innovativen Strangs des Bundesförderprogramms Weiterentwicklungen gelungen. Es zeigen sich aber neue Finanzierungsbedarfe, die spätestens nach Auslaufen der befristeten Folgefinanzierungen virulent werden. Daher stellt sich grundsätzlich die Frage nach der Steuerungswirkung von Innovationsförderung über finanzielle Anreize. Sie wird im Rahmen der Gesamtevaluation aufgegriffen.

⁸³ Die Fortführung des Betroffenenbeirats über das Jahr 2025 und seine bessere finanzielle Ausstattung wurden unterdessen in den aktuellen Bremer Koalitionsvertrag aufgenommen



6 Ergebnisse der Gesamtevaluation des Bundesförderprogramms

Für die Darstellung der Ergebnisse der Gesamtevaluation des Bundesförderprogramms werden die Ergebnisse der beiden Förderstränge INV und INO so weit wie möglich zusammengefasst.

Die Gesamtevaluation orientierte sich an den Hauptleitfragen 2 und 3 der Leistungsbeschreibung (siehe Kap. 2.3). Diese werden auf Basis eines systematischen analytischen Soll-Ist-Vergleichs des Bundesförderprogramms – also des Vergleichs seiner Ziele mit seinen Ergebnissen – beantwortet. Dazu wurden alle empirisch erhobenen Bestandteile der wissenschaftlichen Begleitung der Einzelprojekte und der übergreifenden empirischen Erhebungen zur Gesamtevaluation bei Fachverbänden, Bundesländern, Kommunen, der das Programm administrierenden Bundesservicestelle und dem zuständigen Fachreferat im BMFSFJ zusammengeführt und zur Qualitätssicherung miteinander trianguliert.⁸⁴

Für das Programm-Soll werden einerseits zentrale Handlungsbedarfe im Hilfesystem zusammengefasst, die die Ausgangslage zum Zeitpunkt der Programmentwicklung illustrieren (siehe Kap. 6.1). Andererseits wird auf theoretische Konzepte zu Innovationsförderung und Innovationstransfer zurückgegriffen, die in Kap. 6.2 skizziert werden.

Anschließend werden die erzielten Ist-Ergebnisse des Bundesförderprogramms mit Blick auf den Innovationsgehalt (Kap. 6.3), die Programm-Implementierung (Kap. 6.4), die Zielerreichung und Wirksamkeit (Kap. 6.5) und die Nachhaltigkeit (Kap. 6.6) der geförderten Projekte dargestellt und bewertet.

Daran anschließend werden die Ergebnisse zur Übertragbarkeit und Verbreitung der im Rahmen des Bundesförderprogramms projekthaft entwickelten Ansätze in andere Regionen (Kap. 6.7) dargestellt und übergreifende Erkenntnisse für die Weiterentwicklung des Hilfesystems dargelegt (Kap. 6.8).

6.1 Handlungsbedarfe im Hilfesystem vor dem Bundesförderprogramm

Die in Kapitel 2.1 beschriebene Handlungsbedarfe wurden von den im Rahmen der Evaluation des Bundesförderprogramms befragten Akteur*innen weitgehend bestätigt.

In den Interviews mit den **Fachverbänden** wiesen diese auf fehlende Schutz- und Beratungskapazitäten hin. Erhebliche bauliche Bedarfe konstatierten sie sowohl in Frauenhäusern als auch in Fachberatungsstellen hinsichtlich der Barrierefreiheit. Der Zugang für gewaltbetroffene Frauen oder Kinder mit Behinderung sei nicht ausreichend gewährleistet. Zudem bedürfe es der Erweiterung der Räumlichkeiten, um die Lebensbedingungen der Bewohner*innen von Schutzunterkünften zu verbessern und in Fachberatungsstellen die räumliche Kapazität für notwendiges neues Personal zu schaffen. Infrastrukturelle Handlungsbedarfe bezogen sich auch auf eine zeitgemäße IT-Ausstattung der Frauenhäuser und Fachberatungsstellen. Angesichts der nicht regelhaft gesicherten Finanzierung von qualifizierter Sprachmittlung sei der Zugang zu den Hilfsangeboten für Betroffene mit Verständnisschwierigkeiten eingeschränkt. Inhaltliche Lücken wurden mit Blick auf Beratungsangebote für Frauen ausgemacht, die nicht im häuslichen Kontext, sondern in anderen Lebensbereichen geschlechtsspezifische Gewalt erleben (etwa in der Arbeitswelt). Handlungsbedarfe wurden auch angesichts der Zunahme

⁸⁴ Zur Methodik vergleiche Abschnitt 2.4.2.



digitalisierter geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und neuer Anforderungen im Datenschutz gesehen. Die Arbeit mit Kindern und Jugendlichen als Zeug*innen häuslicher Gewalt wurde als deutlich ausbaufähig beurteilt.

128 **kommunale Gleichstellungsbeauftragte** äußerten sich in der Online-Befragung 2023 und 15 in den Expert*innen-Interviews zur Ausgangslage und Handlungsbedarfen des lokalen Hilfesystems vor dem Bundesförderprogramm.⁸⁵ Sowohl in den Interviews als auch in der Online-Befragung wurde die Ausgangslage vor 2020 hinsichtlich von Veränderungen in der jüngeren Vergangenheit, des Status quo der Infrastrukturen, Kapazitäten, Ausstattung von Frauenhäusern, Schutz- und Beratungseinrichtungen sowie zum inhaltlichen Beratungsangebot tendenziell kritisch bewertet. Die Befragten wiesen zwar auf Erweiterungen des lokalen Hilfesystems über die vergangenen Jahre hinweg hin, z. B. die Erweiterung der Zahl der Schutzplätze, neue Maßnahmen zur Prävention von häuslicher und sexualisierter Gewalt und neue Beratungsangebote, insbesondere für spezifische Zielgruppen wie gewaltbetroffene trans-Frauen und nicht-binäre Personen bzw. für Gewaltausübende (vgl. Tabellenband, Tabelle E.5). Zugleich betonten sie mehrheitlich, dass diese Erweiterungen zur Deckung gegebener Bedarfe, insbesondere im Hinblick auf die Kernfunktionen des Hilfesystems (Zahl der Familienplätze in den Schutzunterkünften, Zugang zu spezialisierten Fachberatungsangeboten insgesamt) nicht ausreichten (vgl. Tabellenband, Tabellen E.4). Dies hatte nach Einschätzung der Befragten unterschiedliche Gründe. So wurde vielfach von kommunalen Sparzwängen berichtet, die eine finanzielle Unterstützung der örtlichen Einrichtungen des Hilfesystems erschwerten. Häufiger wurde auch berichtet, dass der gelungene Kapazitätsausbau für Schutzplätze und Beratungskapazitäten in der Vergangenheit regelmäßig hinter den parallel wachsenden Bedarfen zurückblieb. Als positive Entwicklungen wiesen mehrere Befragte darauf hin, dass die Vernetzung zwischen den Akteur*innen des lokalen Hilfesystems sich verbessert habe und teilweise auch darauf, dass die Kommune proaktive Schritte zur Umsetzung der Istanbul-Konvention (z. B. in Form eines Bekenntnisses des Gemeinderates oder der Verabschiedung einer Umsetzungsstrategie) gegangen ist.⁸⁶

6.2 Innovationsförderung und Innovationstransfer: Die Theorie

Das Hervorbringen und die Verbreitung von „Innovation“ ist seit Langem ein spezifischer Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung (vgl. Rogers 1983: 38-86; Lanfer 2018: 31-40). Heute sind sich Forschende darin einig, dass Innovation und deren Verbreitung nicht im Zuge und als Ergebnis eines staatlich verordneten top-down-Prozesses stattfindet. Vielmehr bedarf es für die erfolgreiche Durchführung von Innovationsprozessen in allen Phasen (Initiierung, Implementation, Evaluierung) einer engen Zusammenarbeit und Koordination zahlreicher Akteur*innen, die teils über mehrere Ebenen verteilt angesiedelt sind (vgl. Grunow 2003:47-50; Kersting 2017: 27; Meister 2018: 20). Die jüngere Innovationsforschung hat gezeigt, dass der

⁸⁵ Zur Methodik vgl. Abschnitt 4.2. Die Online-Befragung gibt eine Übersicht über Kapazitäten und Infrastrukturen, Angebote und Leistungen des bestehenden Unterstützungs- und Hilfesystems. Der Fragebogen und die genauen Ergebnisse der Befragung mit Blick auf alle einzelnen Fragen sind im Tabellenband zu diesem Bericht dokumentiert (Teil C). Hier werden ausgewählte Ergebnisse etwas ausführlicher dargelegt. Dabei werden nur die in den vollständig ausgefüllten Fragebögen (n=128) abgebildeten Ergebnisse einbezogen.

⁸⁶ Dies ergab sich aus der Auswertung der Antworten auf die offene Frage F06: „Hier können Sie Ihre Angaben zum bestehenden Unterstützungs- und Hilfesystem in Ihrer Kommune und den Veränderungen in den letzten Jahren erläutern.“



Staat – z. B. vertreten durch die Ministerialverwaltung oder die kommunale Ebene – eine wichtige Rolle als Impulsgeber und für die Steuerung und Regulierung von Innovationsprozessen spielen kann (vgl. Zimmer/Walter 2017; Meister 2018).

Staatliche Ebenen nutzen zur politischen Steuerung gesellschaftlicher oder ökonomischer Prozesse und zum Erreichen langfristiger öffentlicher oder aktueller politischer Zielsetzungen (vgl. Lanfer 2018) ein breites Spektrum an Politikinstrumenten. Diese werden in der Forschung (vgl. Hood 1986; Görlitz/Burth 1998; Salamon 2001; Braun/Giraud 2003; Bemelmans-Videc u. a. 2007; Peters 2021) in mehrere Kategorien eingeteilt, bemessen am Grad ihrer Verbindlichkeit für die Adressat*innen. Zu den ‚klassischen‘ Instrumentenkategorien zählen regulative, finanzielle und Informations-bezogene Instrumente (vgl. Bemelmans-Videc u. a. 2007; Peters 2021: 108) sowie Strukturierung.

- Den höchsten Grad an Verbindlichkeit besitzen **regulative Instrumente**, d.h. formale, gesetzliche oder untergesetzliche Regelungen von Politikinhalten in Form von Gebot, Verbot oder Erlaubnis. Über regulative Instrumente wird die rechtliche Handlungsbasis von Akteur*innen unmittelbar verändert. Gebote und Verbote sind mit formalen Sanktionen bewehrt und deshalb mit hohen Kosten verbunden, weil für ihren wirksamen Einsatz adäquate, mit angemessenen (finanziellen, personellen etc.) Kapazitäten ausgestattete Überwachungs- und Durchsetzungsstrukturen permanent vorgehalten werden müssen. Die Erlaubnis erfordert solche Kapazitäten nicht.
- An zweiter Stelle in der Verbindlichkeitsreihung stehen **finanzielle Anreizinstrumente** (vgl. Knill/Tosun 2020: 22; Vedung 2007: 19). Es kann sich um negative Anreize, z. B. finanzielle Sanktionen oder steuerliche Nachteile als Instrumente zur individuellen oder Gruppen-bezogenen Verhaltenssteuerung handeln. Es können aber auch positive finanzielle Anreize gesetzt werden, z. B. in Form von staatlichen Subventionen, Steuervergünstigungen oder Fördermitteln für Akteur*innen, die sich in bestimmter Weise verhalten, handeln oder im Sinne politisch-öffentlicher Zielsetzungen tätig werden (sollen) (vgl. Leeuw 2007: 57). Verglichen mit regulativen Instrumenten sind finanzielle Instrumente leichter umsetzbar. Sie müssen nicht von allen adressierten Akteur*innen zwingend beachtet und ihre Umsetzung muss nicht regulativ kontrolliert werden. Sie können in der Regel freiwillig in Anspruch genommen werden und wirken auf der Basis von Anreiz, nicht von Zwang. Negative finanzielle Anreize sind verbindlicher als positive.
- Als drittes Steuerungsinstrument – mit geringerer Verbindlichkeit – wird **Strukturierung** (Görlitz/Burth 1998: 32) genannt. Damit „wird versucht, auf das Verhalten in Form von institutionellen Möglichkeiten, Teilhabe- und Eigentumsrechten oder Verfahrensvorschriften einzuwirken“ (Braun/Giraud 2003: 155). Die geschaffenen (Infra-)Strukturen können (aber müssen nicht) genutzt werden. Sie sollen die Selbstregulierung von Organisationen und Netzwerken fördern. Beispiele hierfür sind technische Infrastrukturen (hier z.B. digitale Plattformen, Fachsoftware oder auch Schutzunterkünfte). Je nach Umsetzung können sie unterschiedlich hohe Erststellungs- und laufende Kosten beinhalten. Der Aufwand für Erstellung, Erhaltung und regelmäßige Anpassung ist nicht gering.
- An vierter Stelle im Verbindlichkeitsranking stehen **informationelle Instrumente**. Sie basieren auf der gezielten öffentlichen Verbreitung von Information (z. B. über Verhaltensfolgen) mit dem Ziel Verhaltensänderung von Akteur*innen über Aufklärung und Einsicht. Ihre Verbindlichkeit und damit auch ihre potentielle Wirksamkeit ist am geringsten, da die Nicht-Nutzung von Information zunächst folgenlos für die Adressat*innen



bleibt. Dabei sind informationelle Instrumente vergleichsweise kostengünstig und einfach umzusetzen. Der administrative Aufwand für ihre Umsetzung ist eher gering (vgl. Knill/Tosun 2020: 20).

Finanzielle Anreizinstrumente in Form von politikfeldbezogenen Programmen ermöglichen auch zielgerichtete Innovationsförderung. „Innovation“ kann allgemein definiert werden als jede Art von Neuerung, „an idea, practice or object that is perceived as new“ (Rogers 2003: 12). Dabei wird der **Innovationsbegriff**, u. a. von Jordan und Huitema (2014: 389f.), in **drei Dimensionen** unterteilt:

- Innovation kann als Subjekt oder Inhalt (z. B. ein neues Politikinstrument),
- als Prozess (z. B. Wandel von Handlungspraktiken) und/oder
- als Ergebnis (z. B. veränderter Erfolg bei der Nutzung von Weiterbildungsangeboten) betrachtet werden.

Für soziale **Innovationen zum Schutz von Frauen vor häuslicher und sexualisierter Gewalt** und zur Gewaltprävention sind alle vier Innovationsdimensionen wichtig und finden sich auch in den Innovationszielen der beiden Stränge des Bundesförderprogramms (siehe Kap. 2.1). Es geht darum,

- neuartige Handlungsinstrumente, Maßnahmen und Angebote für von Gewalt betroffene Frauen, aber auch für Gewaltausübende und für Akteur*innen des Hilfesystems zu entwickeln und neue Wissensressourcen zu generieren,
- zusätzliche oder konzeptionell neue Handlungspraktiken und Infrastrukturen für das Hilfesystem zu schaffen, und
- die geschaffenen Neuerungen möglichst flächendeckend nutzbar und/oder einsetzbar zu machen, um im Ergebnis insgesamt das Hilfesystem zu verbessern und effektiver zu machen.

Im Hinblick auf diesen Zielkanon erscheinen **finanzielle Anreizinstrumente** als besonders gut geeignet für das Erreichen der beiden ersten Innovationsarten. Sie beruhen darauf, dass Akteur*innen, die neuartige oder drängende Probleme (z. B. zunehmende digitale Gewalt gegen Frauen und Mädchen) frühzeitig erkennen, mit den notwendigen finanziellen Ressourcen für die Entwicklung geeigneter neuer Maßnahmen ausgestattet werden und auf dieser Grundlage problemadäquate Neuerungen entwickeln können (vgl. Rogers 1983: 135ff.). Dabei sind finanzielle Anreizinstrumente, die in der Form von finanzbewehrten „Verwaltungsprogrammen“ (Grunow 2003: 38) gestaltet werden, in der Regel nicht als dauerhafte Instrumente konzipiert (vgl. Knill/Tosun 2020: 22). Sie bewirken, dass wenige Pioniere („Innovators“ und „Early Adopters“; Rogers 1983) sie als Gelegenheit für die Entwicklung von Innovation aufgreifen und nutzen. Für die längerfristige oder dauerhafte Verbreitung von Neuerungen als „Innovation im Ergebnis“ (Jordan und Huitema 2014: 389f.) erscheinen finanzielle Anreizinstrumente hingegen weniger gut geeignet als regulative und infrastrukturelle Instrumente oder – mit Abstrichen aufgrund ihrer geringen Verbindlichkeit – informationelle Instrumente.

Zur **Innovationsförderung** über finanzielle Anreize müssen bestimmte, potentiell die Wirkung einschränkende Aspekte berücksichtigt werden.

- Erstens muss damit gerechnet werden, dass Akteur*innen für ein bereits praktiziertes oder ein ohnehin von ihnen geplantes Vorhaben finanziell belohnt werden (vgl. Leeuw 2007: 59). Dies hat zwar keinen Nachteil für die anderen Akteur*innen, die ebenfalls für



die Entwicklung von Innovationen finanziell gefördert werden, belastet aber den öffentlichen Haushalt, ohne zum Erreichen des Innovationsziels beizutragen.

- Zweitens können institutionelle Aspekte die effektive Nutzung finanzieller Anreizinstrumente beeinflussen, z. B. wenn viele unterschiedliche Akteur*innen (ggf. auf unterschiedlichen Ebenen) in die ex-ante Bewertung der Innovation eingebunden sind und sich untereinander koordinieren müssen (vgl. Bemelmans-Videc 2007: xi u. xiv). Im deutschen föderalen Mehrebenensystem sind die Kompetenzen für den Gewaltschutz, die Umsetzung von öffentlichen Fürsorgeaufgaben und die administrative Begleitung und Kontrolle von öffentlichen Bauvorhaben teils als konkurrierende Kompetenz auf verschiedenen staatlichen Ebenen angesiedelt. Deshalb ist der Koordinationsbedarf für eine erfolgreiche Innovationsförderungs politik auf Basis der Nutzung von finanziellen Anreizen (und insbesondere bei Bauprogrammen des Bundes) besonders hoch (vgl. Grunow 2003: 45; Meister 2018: 21).
- Drittens können unzureichende sozio-ökonomische, wissensbezogene etc. Rahmenbedingungen die Fähigkeiten der adressierten Akteur*innen zur tatsächlichen Innovation beeinträchtigen, z. B. wenn die Akteur*innen nur über unzureichende Ko-Finanzierungskapazitäten verfügen (vgl. Reiter 2010: 284f.) oder die Informationen über das Anreizprogramm die Adressat*innen nicht oder ungleich verteilt erreichen.
- Viertens ist die administrative Abwicklung von finanziellen Anreizprogrammen voraussetzungsvoll. In der Verwaltung müssen personelle Kapazitäten, Wissensressourcen und Information in ausreichendem Maße vorhanden sein, um Förderanträge und damit erwartbare Innovationsgehalte von Vorhaben angemessen einschätzen zu können (vgl. Grunow 2003: 46f.; Leeuw 2007: 59). Auch sind Ressourcen und Kapazitäten erforderlich, um Steuerungsergebnisse durch das Anreizinstrument kontinuierlich überprüfen zu können, z. B. damit ein Anreizprogramm bei Bedarf nachjustiert werden kann (Leeuw 2007: 63).
- Fünftens ist die Nutzung finanzieller Anreizinstrumente für das kurzfristige Erreichen von Verhaltensänderungen oder die erstmalige Entwicklung von Innovation wenig nachhaltig. Nicht selten werden Neuerungen „für die Schublade“ entwickelt, weil den Akteur*innen die Ressourcen fehlen, um diese Neuerungen dauerhaft aufrechtzuerhalten und breit zu streuen. Gerade kleinere Akteur*innen oder Träger von Innovationen mit wenig Ressourcen sind dabei im Nachteil gegenüber größeren, mit mehr Ressourcen ausgestatteten Trägern (vgl. Berry/Berry 2007: 231; Reiter 2010: 45f.). Das Instrument der finanziellen Anreize steht deshalb immer auch in der Gefahr eines Nutzungsbias zugunsten größerer Akteur*innen.

Damit stellt sich generell die Frage nach der Eignung befristeter finanzieller Anreizprogramme für die Verbreitung und nachhaltige, d.h. auch flächendeckende Etablierung von Innovationen. Denn auch wenn diese (wie das Bundesförderprogramm) aufgelegt werden, um Innovationen anzuschieben und nicht, um sie direkt flächendeckend zu etablieren, ist im Sinne des Innovationstransfers und der Nachhaltigkeit der eingesetzten Ressourcen relevant, wie die Diffusion der Innovationen gelingt. In der Innovationsforschung werden mehrere Faktoren unterschieden, die je nach ihrer Ausprägung die „Diffusion“ von Innovationen (Rogers 1983) bzw.



den **Innovationstransfer** hemmen oder befördern können (vgl. auch Berry/Berry 2007; Porto de Oliveira u. a. 2023):⁸⁷

- **Interessen und Ideen der innovierenden oder Innovation adaptierenden Akteur*innen** (vgl. Porto de Oliveira u. a. 2023: 262): Wie (gut) vereinbar ist eine Neuerung oder Innovation mit den dominanten Werten und Handlungszielen der adressierten Akteur*innen? Wie gut werden als drängend eingeschätzte Handlungsbedarfe durch die Innovation abgedeckt? Wie sehr entspricht die Innovation den Erwartungen der Akteur*innen, z. B. hinsichtlich des „relativen Vorteils“, den sie durch die Übernahme einer neuen Idee, Organisationsform oder eines neuen Prozesses erwarten (z. B. materiell, ideell etwa als Vorreiter*innen einer Neuerungsbewegung, vgl. Rogers 1983.: 213)?
- **Eigenschaften von Innovationen** (vgl. Porto de Oliveira u. a. 2023: 262): Wie komplex ist die Innovation und wie hoch sind mithin die Anforderungen in Bezug auf notwendige (inhaltliche, organisatorische, prozedurale) Anpassungen (vgl. Rogers 1983: 230)? Wie hoch sind die Transaktionskosten? Existieren gute (Praxis-)Beispiele, die das Erlernen bestimmter Innovationen und den Transfer erleichtern (vgl. Rogers 1983: 231f.; Rose 1991; Reiter 2010: 285f.)? Wie anschlussfähig an zuvor eingeführte Veränderungen ist die Innovation (vgl. Rogers 1983: 224f.)?
- **strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen der Verbreitung von Innovation** (vgl. Porto de Oliveira u. a. 2023: 262): Wie groß ist der Problemdruck in einem sozialen System, in einer Organisation oder in Bezug auf ein bestimmtes Policy-Problem? Wie notwendig erscheint die Innovation zur Problemlösung (vgl. Porto de Oliveira u. a. 2023: 261)? Verfügen die Akteur*innen über ausreichend formale Handlungsautonomie und Ressourcen-bezogene, „operative“ Kapazitäten zur Übernahme von Innovation (vgl. Wu u. a. 2018: 4; Reiter 2010: 284f.)?

Werden diese theoretischen Überlegungen auf die programm-basierte finanzielle Anreizförderung im Bereich des Gewaltschutzes übertragen, so wird deutlich, dass die Verbreitung von Innovation selbst voraussetzungsvoll ist. Erforderlich ist eine **umfangreiche, kontinuierliche Information** der Akteur*innen, die Innovationen übernehmen sollen, z. B. über die relativen, das heißt auf einzelne Organisationen bezogenen Vorteile der Innovationsübernahme, aber auch über die auf das Hilfesystem insgesamt bezogenen Vorteile bzw. Wirkungen. Die Information über Innovationen sollte für die Empfänger*innen der Innovationsbotschaft so aufbereitet werden, dass sie die Neuerungen ausprobieren oder gar (dauerhaft) übernehmen wollen. Dabei erscheint eine strategisch und breit angelegte Kommunikation über gute Praxisbeispiele wichtig.

Für die Etablierung innovativer Ansätze einmal geschaffene **Infrastrukturen** ermöglichen über den Steuerungsmechanismus der Strukturierung einen Innovationstransfer ins jeweilige Feld. Dies gilt umso eher, je leichter zugänglich diese Infrastrukturen sind und je besser über sie informiert wird (Burth/Görlitz 1998, Offe 1975).

Ein alternativer Weg zur Verbreitung von Neuerungen wäre der über **formale Regelung** oder Gesetzgebung, also über den formalen Zwang („coercion“; vgl. DiMaggio/Powell 1983) zur Übernahme von Innovationen. Regulierung als Basis für Innovation ist insbesondere in der

⁸⁷ Die frühe Innovationsforschung (vgl. Rogers 1983) hatte insbesondere technologische Innovationen im Blick. Die in diesem Zusammenhang identifizierten Diffusionsfaktoren werden schon seit Längerem auch für die Erforschung sozialer Innovationen herangezogen (vgl. Dolowitz/Marsh 2000; Berry/Berry 2007; Reiter 2010; Kersting 2017; Porto de Oliveira et al. 2023).

Umweltpolitikforschung untersucht worden. Hier wurde hervorgehoben, dass über Regulierung die breite Streuung von Innovation möglich ist und Kosten für Neuerungen gesenkt werden können. Zudem wird empfohlen, gesetzliche Regelungen, mit denen Innovation anvisiert wird, inhaltlich zielorientiert zu formulieren und zugleich mit weiteren Instrumenten (z. B. finanzielle Förderung, Information) zu kombinieren, um die Erfolgchancen der Regulierung zu erhöhen (vgl. Vagt 2007: 10f.). Durch die Kombination von zielorientierter Regulierung mit Maßnahmen zum Aufbau von notwendigen Kapazitäten für die Regelungsumsetzung kann vermieden werden, dass die Implementation von (innovationsorientierten) Gesetzen durch das Fehlen von Ressourcen und Kapazitäten beeinträchtigt wird (vgl. Signé 2017: 20f.).

Die Verbreitung von Innovation ist für die Innovator*innen oder die sich anpassenden Akteur*innen (z. B. kommunale Verwaltungen) mit teils hohen Transaktionskosten verbunden. Damit soziale Innovation flächendeckende Verbreitung finden kann, muss also politisch die Frage geklärt werden, wie diejenigen Akteur*innen, die nicht über ausreichend Kapazitäten verfügen, bei der Übernahme und fortgesetzten Anwendung von Innovation gefördert oder (dauerhaft) unterstützt werden können. So kann ein Ausbau von Infrastrukturen, z. B. von Familienplätzen in Schutzunterkünften, dauerhaft dann besonders gut aufrechterhalten werden, wenn bereits zum Zeitpunkt der Übernahme dieser Innovation ein Konzept für die langfristige Sicherung von notwendigen Kapazitäten zum Betrieb der neuen Infrastrukturen vorliegt.

6.3 Innovationspotential des Programms

Das Bundesförderprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“, das die damalige Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode im Lichte der Ratifizierung der Istanbul-Konvention 2018 angekündigt hatte, stellte auch eine Reaktion auf die in Kapitel 6.1 dargelegten Bedarfe dar. Es hob sich von vorangegangenen finanziellen Anreizprogrammen durch das hohe Fördervolumen und durch seine **Kombination von investivem und innovativem Programmstrang** ab. Es ging darum, „den weiteren Ausbau und die finanzielle Absicherung von Einrichtungen [des Hilfesystems] zu sichern“ (BMFSFJ 2018), aber auch darum, ein Aktionsprogramm zur Verbesserung der Hilfestrukturen, der Prävention und der Unterstützung von Gewalt betroffenen Frauen und Kindern aufzusetzen (siehe Kap. 2). Diese **doppelte Zielsetzung** spiegelte sich in der Struktur des Bundesprogramms mit seinen beiden Fördersträngen wider. Dies wurde auch von den Akteur*innen des Hilfesystems begrüßt.

„Wir können schon auch immer noch davon sprechen, dass es im Hilfesystem Gewalt gegen Frauen eben einen großen Innovationsstau gibt. (...) Und in den bestehenden Strukturen auch noch irgendwie sozial innovativ zu sein (...) ist unmöglich. (...) Von daher würde ich nochmal kurz einen Schritt zurückgehen und sagen, dass es diese Idee gibt, Innovation zu befördern, auch mit finanziellen Mitteln, ist erst mal sehr begrüßenswert.“ (Interview Fachverband)

Das Bundesförderprogramm bot aufgrund seiner Struktur mit zwei Strängen **erhebliches Innovationspotential**. Im Vergleich zu früheren Programmen im Verantwortungsbereich des BMFSFJ wurde es mit dieser Struktur grundsätzlich möglich, alle drei Dimensionen von Innovation (siehe Kap.6.2) zu berücksichtigen. Das Potential lag darin, dass sowohl – modellhaft – fachlich-inhaltliche und Prozess-bezogene Innovationsimpulse gesetzt werden konnten als auch eine Erneuerung des Hilfesystems „im Ergebnis“ angestoßen werden konnte (im Sinne eines breiten Ausbaus und flächendeckender infrastruktureller Innovation). Gleichzeitig brachte die neue Struktur des Bundesförderprogramms auch zahlreiche Herausforderungen bei der Implementation der geförderten Projekte und der Administration des Programms insgesamt mit sich (siehe Kap. 6.4). Insbesondere musste ein Weg gefunden werden, das umfassende Innovationsziel des Bundes mit den Ausbau- und Erneuerungszielen der Länder und



der weiteren relevanten Akteur*innen zu koordinieren. Dabei musste die formale Zuständigkeitsverteilung im föderalen Mehrebenensystem in den Bereichen des Gewaltschutzes, der öffentlichen Fürsorge, der Strafverfolgung und des Bauens berücksichtigt werden. Grundsätzlich war die Struktur des Programms mit zwei Strängen dabei als Grundlage für den Anstoß umfassender Innovationen gut geeignet.

Ein weiteres inhaltliches **Innovationspotential** wurde in beiden Programmsträngen durch die offene Ausrichtung der Förderrichtlinie (INV) bzw. Förderleitlinie (INO) angelegt. Den Antragstellenden wurden **breite Spielräume für die Formulierung innovativer Ideen** eingeräumt.

- In der Förderrichtlinie INV wurde das Ergebnis-Ziel des Programms betont, „identifizierte Lücken im Hilfesystem zu schließen und nach der Istanbul-Konvention gebotene, bedarfsgerechte Weiterentwicklungen des Hilfesystems voranzutreiben“ (BMFSFJ 2020b: 2). Im Sinne dieses Ziels konnten instrumentelle und prozedurale Innovationen mit Blick auf die „Erreichbarkeit, Zugänglichkeit und Funktionsfähigkeit von Hilfseinrichtungen“, auf „innovative[n] Konzepte[n] zur Schaffung von neuen Hilfsangeboten“ und „innovative Schutz- und Unterstützungsmodelle“ (ebd.) gefördert werden. Fördergegenstände konnten dabei in einem sehr breiten Sinn „investive Maßnahmen zum Aus-, Um- und Neubau sowie zur Sanierung von Hilfseinrichtungen [...] im Rahmen eines innovativen Konzeptes zur Verbesserung des Schutzes und der Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder“ sowie „der Erwerb von Grundstücken“ (ebd.) sein, sofern dies zur Entwicklung eines innovativen infrastrukturellen Konzeptes diene.
- In der Förderleitlinie INO wurde ein breites Spektrum möglicher Fördergegenstände in fünf Förderbereichen ohne abschließende Eingrenzung aufgelistet. Als Grundanforderung war dabei klar formuliert, dass die Projekte „an dringenden Fragen und Problemen der Menschen vor Ort ansetzen und neue und innovative Ansätze und Arbeitsformen erproben“ sollten (BMFSFJ 2020d: 3).

In beiden Programmsträngen wurde die **Bedeutung der Koordination und Zusammenarbeit der unterschiedlichen Ebenen sowie zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen** des Hilfesystems betont.

- In der Förderrichtlinie INV wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass mit Innovationsförderung erprobt werden soll, „wie durch investive Maßnahmen“ kommunale, regionale und überregionale Herausforderungen bei der Erreichbarkeit und Zugänglichkeit des Hilfesystems für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder überwunden werden können“ (BMFSFJ 2020b: 3).
- Ein breiter Ansatz zur Kooperation wurde auch in der Förderleitlinie INO zugrunde gelegt. Hier wurden als förderfähig u.a. „neue kommunale Kooperationen“ „zur Verbesserung zu Versorgung und Beratung für von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder“ genannt sowie „Maßnahmen zur Weiterentwicklung der Täterarbeit (...) im Rahmen interinstitutioneller Kooperationsbündnisse“ (BMFSFJ 2020d.: 4).

Der **weite Innovationsraum** beider Programmstränge hat – neben dem hohen Handlungsbedarf – eine Vielzahl von Trägern von Schutzunterkünften, spezialisierten Fachberatungsstellen, aus der Wissenschaft und von Fachverbänden motiviert, aus ihrer Sicht innovative Projekte zu beantragen bzw. Anfragen für innovative Bauprojekte zu stellen. Insgesamt wurden



rund 200 Anfragen an den investiven Strang und rund 90 Anfragen an den innovativen Strang des Bundesförderprogramms gestellt.⁸⁸

6.4 Zugang zu Innovationsförderung durch das Bundesprogramm

Ob dieses Innovationspotential genutzt werden konnte, hing u. a. von der Zugänglichkeit der Förderung ab. Die wissenschaftliche Bewertung der Zugänglichkeit des Bundesförderprogramms setzen sich aus den Erkenntnissen zur Implementierung der Antragsverfahren in beiden Programmsträngen zusammen,⁸⁹ die um Ergebnisse aus der Gesamtevaluation ergänzt und triangulierend auf Basis der theoretischen Überlegungen zur Innovationsförderung (siehe Kap. 6.2) analysiert wurden.

In der Gesamtevaluation zeigten sich eine Reihe von Konstruktions- und Verfahrensaspekten, die sich auf die Zugänglichkeit der Mittel des Bundesförderprogramms auswirkten. Letztlich hatten diese Aspekte relevanten Einfluss darauf, dass im innovativen Strang des Programms ca. 45 Prozent der zur Verfügung stehenden Fördermittel nicht für die Weiterentwicklung des Hilfesystems eingesetzt werden konnten und im investiven Strang 41 Prozent der Fördermittel nicht für den Ausbau des Hilfesystems genutzt werden konnten. Ein Teil dieser Aspekte der Programmumsetzung zeigte sich für beide Programmstränge, ein anderer Teil galt jeweils nur für einen Strang des Bundesförderprogramms. Sie werden in den folgenden Kapiteln näher erörtert.

6.4.1 Programmdesign als Zugangshürde

Das **Programmdesign** war im **investiven Strang** herausfordernd. Seiner grundsätzlich inhaltlich offenen Anlage stand, insbesondere für Kommunen als Antragstellende, ein **knapp bemessener Förderzeitraum** von anfangs nur vier Jahren von der ersten Idee bis zur Fertigstellung des Bauvorhabens im Wege. Eine interviewte Gleichstellungsbeauftragte einer Kommune, die kein Projekt im Programm umsetzen konnte, beschrieb die Herausforderung durch den relativ kurzen Förderzeitraum sowie die **Jährlichkeit der Fördermittel** so:

„In der heutigen Zeit bei dem Immobilienmarkt (...) Also, wenn man den absoluten Glücksfall hat, dass man irgendwo eine Immobilie hat, (...) und dann sanieren kann, dann mag das bei straffem Zeitplan passen. Aber wenn ich erst auf der Suche bin (...) das dauert. Und auch Planungsverfahren beim Bau, die dauern. Die Kommunen müssen Baubeschlüsse fassen und die sich bestätigen lassen (...) Dann muss man Handwerker finden. Das ist einfach zeitlich zu knapp gedacht. (...) Und wenn ich sage, Du musst das Geld aber aufteilen im Kalenderjahrescheiben, das ist auch fern jeder Lebenspraxis. Also wenn der Handwerker im Dezember kommt, dann habe ich das Geld noch, und wenn er im Januar kommt, habe ich das nicht mehr?“ (Interview kommunale Gleichstellungsbeauftragte)

Eine zweite einschränkende Kondition des Programmdesigns war die **Festlegung der förderfähigen Antragstellenden** in der Förderrichtlinie INV. Eine Reihe von Kommunen berichtete in den Interviews von Herausforderungen bzgl. der Frage, ob kommunale Baugesellschaften in 100-prozentigem kommunalen Eigentum, die nicht gewinnerwirtschaftend agieren, als juristische Personen im Sinne der Förderrichtlinie förderfähig sind. In Interviews mit Vertreter*innen von Kommunen, die kein Projekt im Programm umsetzen konnten, wurde beschrieben, dass

⁸⁸ Die genauen Zahlen liegen der Gesamtevaluation nicht vor (siehe Kap. 3.2.1).

⁸⁹ Diese wurden detailliert in den Abschnitten 3.1.6 und 3.2.6 berichtet.



der Entscheidungsprozess über die Förderfähigkeit solcher Bauvorhaben durch die Bundesdienststelle und das BMFSFJ lang und kompliziert war. Für die Umnutzung von Immobilien zur Errichtung von Frauenhäusern mögen sich andere Eigentumskonstellationen finden lassen. Für den Abbau von Zugangsbarrieren im Bestand bzw. den Ausbau von bestehenden Einrichtungen im Eigentum kommunaler Baugesellschaften erzeugt diese Regel einen deutlichen Schließungseffekt des eigentlich offen angelegten Programms. Dieser wirkt insbesondere in Regionen, in denen solche Eigentums- und Nutzungskonstellationen verbreitet sind, zumal Kommune solche Immobilien nicht nur selbst betreiben, sondern den Trägerorganisationen des Hilfesystems oft kostenlos oder sehr kostengünstig zur Verfügung stellen (vgl. Tabellenband, Tabellen E.2 und E.3).

6.4.2 Information über die Innovationsförderung

Möglichst **vollständige und breite Information** über die Ziele und Gegenstände des Förderprogramms ist die erste wesentliche Voraussetzung für die Nutzung der Förderung durch potentielle Innovator*innen. Dies gelang für beide Programmstränge in unterschiedlicher Weise.

- Das **BMFSFJ** informierte nach eigener Einschätzung umfassend über das Programm. Insbesondere über den investiven Strang wurden alle relevanten Akteur*innen auf verschiedenen Wegen informiert. Das Interesse an einer Förderung im investiven Strang sei so groß gewesen, dass weitere Informationen nicht nötig gewesen seien.
- Die **Bundesservicestelle** berichtete in den Interviews, einerseits als Programmadministration zahlreiche Anfragen zu unterschiedlichen Aspekten des Verfahrens und zum Bearbeitungsstand der Projekte in beiden Fördersträngen beantwortet zu haben. Andererseits berichtete sie, die Antragstellenden, deren Anträge im Rahmen des innovativen Strangs des Bundesförderprogramms wegen fehlender Bundesrelevanz des Vorhabens nicht bewilligt wurden, darauf hingewiesen zu haben, sich an das jeweilige Land zu wenden. Dort könnten sie bei Bedarf einen Antrag auf Landesförderung stellen.

Die weiteren Interviewpartner*innen berichteten unterschiedlich darüber, wie sie die Informationen über verschiedene Aspekte der möglichen Förderung in beiden Strängen des Programms erreichten.

- Die **Fachverbände** fühlten sich durch das BMFSFJ sehr gut über die Fördermöglichkeiten im innovativen Strang informiert, nutzten diese selbst und gaben die Informationen an ihre Mitgliedsorganisationen weiter. Den investiven Strang bewarben sie zwar in ihrer Mitgliedschaft intensiv. Sie konnten aber viele Fragen der Mitgliedsorganisationen zu den verschiedenen, in Kapitel 3.1.6 beschriebenen Verfahrensaspekten nicht beantworten, weil ihnen dazu nicht ausreichend genaue und verlässliche Informationen zur Verfügung standen. Zudem hatte die Öffentlichkeitsarbeit des BMFSFJ zu Beginn des Förderprogramms nur den Ausbau von Frauenhäusern und den Abbau von Barrieren in Frauenhäusern hervorgehoben. Deshalb waren laut den Fachverbänden die Fachberatungsstellen anfangs irritiert darüber, dass sie mit dem investiven Strang nicht adressiert wären. Dies ließ sich zwar aufklären, begründet aber nach Einschätzung der Fachverbände zumindest zum Teil den geringen Anteil der Fachberatungsstellen an den geförderten INV-Projekten.
- Die **Projektnehmenden** im innovativen Strang äußerten sich zufrieden mit der Information über inhaltliche Aspekte der möglichen Förderung im Bundesförderprogramm. Die Projektnehmenden im investiven Strang waren mit den Informationen seitens der Bun-

desservicestelle bzw. des BMFSFJ darüber, wie die in Kapitel 3.1.6 beschriebenen Zugangshürden zu bewältigen wären, deutlich weniger zufrieden. Aufgrund des ersten Lockdowns zur COVID-19-Pandemie konnte eine geplante Informationsveranstaltung des BMFSFJ und der Bundesservicestelle für interessierte potentielle Antragstellende zu Beginn des investiven Förderstrangs nicht durchgeführt werden. Dies erschwerte den Zugang zu Informationen über die Fördervoraussetzungen im investiven Strang zusätzlich. Die Projektnehmenden und die Anfragenden und Antragstellenden, deren Projekte nicht bewilligt wurden, berichteten in den Interviews und der Online-Befragung, dass sich die Informationslage ab etwa Ende 2021 besserte. Sie nahmen wahr, dass die Bundesservicestelle zu diesem Zeitpunkt ausreichend fachliche Kompetenz und Erfahrung für die Prüfung der Förderfähigkeit eingereicherter Projektanfragen aufgebaut hatte. Gleichwohl gab es auch danach Fälle, bei denen Informationsmangel laut der Befragten zu Nichtantragstellung oder Rückzug von Förderanfragen geführt hat (zur Nichtantragstellung vgl. auch Tabellenband, Tabelle C.3).

- Zwölf von 16 **Ländern** gaben in der Online-Befragung an, über die Ziele, Fördermöglichkeiten und weitere praktische Details der Umsetzung des investiven Strangs nur ausreichend oder nicht ausreichend informiert gewesen zu sein (vgl. Tabellenband, Tabelle F.1). In den acht Interviews mit den Ländern berichteten die Befragten, dass sie in den ersten beiden Jahren der investiven Förderung große Schwierigkeiten hatten, seitens der Bundesservicestelle bzw. des BMFSFJ ausreichend Informationen über den Auswahlprozess und dessen Umsetzungsstand für die von ihnen befürworteten Projektanfragen zu erhalten. Ausgangspunkt dafür war, dass auf der zentralen Informationsveranstaltung zum Programmauftakt – unmittelbar vor dem ersten Lockdown wegen der COVID-19-Pandemie – der Bund die Länder nicht über das geplante Verfahren informieren konnte, weil die ursprünglich vorgesehene Zuweisung der Mittel an die Länder durch das Bundesfinanzministerium abgelehnt wurde. Daraufhin wurden die Länder zunächst gebeten, die schon laufenden Vorbereitungen abzuberechnen und Verfahrensinformationen zum alternativen Förderweg über die RZBau abzuwarten. Diese verzögerten sich jedoch, weil das BAFZA völlig neu planen musste und die pandemiebedingten Kontaktbeschränkungen die noch nicht eingespielte Kommunikation zusätzlich erschwerten. Auch die Länder nahmen wahr, dass sich die Informationslage mit dem Ausbau und wachsendem Erfahrungsschatz der Bundesservicestelle besserte. Über die Ziele, Fördermöglichkeiten und weitere praktische Details der Umsetzung des innovativen Strangs fühlten sich knapp die Hälfte der Länder nur ausreichend oder nicht ausreichend informiert (vgl. Tabellenband, Tabelle F.14). In den Interviews berichteten die Vertreter*innen aller acht Länder, dass der Fokus ihrer Aufmerksamkeit auf dem INV-Strang lag und der INO-Strang dadurch in den Hintergrund geriet. Alle hätten sich mehr Informationen über die geförderten INO-Projekte und die darin erprobten Ansätze gewünscht. In der Online-Befragung 2024 argumentierten zwei Ländern, dass es sinnvoll gewesen wäre, wenn der Bund das jeweilige Land unter Einhaltung des Datenschutzes über die jeweils abgelehnten Anträge informiert hätte. Dann hätte das Land prüfen können, ob eine Förderung aus dem Landeshaushalt möglich gewesen wäre.
- Von den **kommunalen Gleichstellungsbeauftragten**, die sich an der Online-Befragung beteiligten, wussten gut zwei Drittel von der Existenz des Bundesförderprogramms. Rund 48 Prozent wussten auch, dass es zwei unterschiedliche Stränge umfasste (vgl. Tabellenband, Tabelle E.06 bis E.08). Die 15 kommunalen Vertreter*innen, mit denen Interviews geführt wurden, waren über den investiven Strang des Bundesförderprogramms grundlegend informiert. Details kannten sie dann, wenn ihre Kommune



eine Projektanfrage gestellt hatte, ein antragstellender Verein aus der Region bei der Kommune um Unterstützung gebeten hatte oder wenn sie sich mit anderen Kommunen dazu ausgetauscht hatten, die über die entsprechenden Erfahrungen verfügten. Sie hatten jedoch so gut wie keine Informationen über die geförderten INO-Projekte. Lediglich von zwei überregionalen Projekten mit großer Breitenwirkung (E-Learning und Hilfesystem 2.0) hatte mehr als eine Befragte schon gehört. Mehrere kommunale Gleichstellungsbeauftragte wiesen in den Interviews explizit darauf hin, dass die kommunalen Gleichstellungsstellen bzw. die kommunalen Frauenbüros mit sehr geringen Personalkapazitäten ausgestattet sind und deshalb aus der Vielfalt gleichstellungspolitischer Informationen einzelne befristete Programme nur sehr selektiv wahrnehmen und nicht alle systematisch vor Ort transferieren könnten.

Fast bis zum Programmende fehlten **veröffentlichte Informationen** sowohl über bereits geförderte Projekte und Ansätze als auch über noch verfügbare Fördermittel in beiden Programmsträngen.⁹⁰

- Im **investiven Strang** des Programms konnten die Länder nach Aussage des BMFSFJ so viele Anfragen befürworten, wie sie wollten, und mussten lediglich eine Priorisierung vornehmen. Alle acht interviewten Länder berichteten aber, dass sie sich an den nach Königsteiner Schlüssel zur Verfügung stehenden Fördersummen orientierten. Deshalb hätten sie teilweise Anfragen für größere Projekte nicht befürwortet, die über ihren Anteil an den Bundesmitteln hinaus gegangen wären. Und sie hätten im Verlauf des Programms mit Befürwortungen weiterer Projektanfragen gezögert, weil sie nicht wussten und auf Nachfrage auch keine Information dazu erhielten, wie viele Mittel noch verfügbar waren. Für die Länder ging es von Anfang an auch darum, keine unrealistischen Erwartungen bei Trägerorganisationen zu wecken und diese nicht mit einer befürwortenden Stellungnahme zur riskanten Vorverauslagung von Planungskosten zu motivieren, wenn wegen fehlender Informationen nicht abschätzbar war, ob die Projekte überhaupt noch eine Chance auf eine Bewilligung hatten.⁹¹
- Im **innovativen Strang** spielte eine wichtige Rolle, dass während des Förderzeitraums kaum veröffentlichten Informationen zu den geförderten Projekten zur Verfügung standen, die potentiellen Antragstellenden ermöglicht hätten zu erkennen, ob ihre Idee schon von anderen Antragstellenden aufgegriffen wurde und damit nicht mehr neu war, oder an bereits geförderten Projekten zu erkennen, welcher Innovationsgehalt eine chancenreiche Antragstellung versprach. Obgleich das BMFSFJ im Interview unter-

⁹⁰ Im September 2021 wurde auf der Seite der Bundesservicestelle über kein Projekt informiert, obwohl der Förderstrang seit 2019 lief. Kurzporträts wurden damals dort angekündigt. Im April 2022 wurde auf der Seite über vier der damals geförderten 17 INO-Projekte informiert und über kein INV-Projekt. Ende Mai 2022 waren neun INO-Projekte und ein INV-Projekt vorgestellt. Im November 2022 waren dann 18 der 22 geförderten Projekte vorgestellt und weiterhin ein INV-Projekt. Eine vollständige Übersicht über die geförderten Projekte erschien auf der Seite der Bundesservicestelle im Januar 2024 im Zuge der Fachtagung, die im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung der INO-Projekte im BMFSFJ durchgeführt wurde (siehe <https://www.gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen.de/innovationsprogramm>). Ende September 2024 wird nach wie vor ein INV-Projekt auf der Seite vorgestellt (siehe <https://www.gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen.de/investitionsprogramm>).

⁹¹ Das BMFSFJ hatte in der Evaluation hingegen erklärt, Anfang 2023 die Länder nochmals klarstellend darüber informiert zu haben, dass der Königsteiner Schlüssel bei der Bewilligung von Förderanträgen keine Rolle spielen sollte (siehe Kap. 3.1.3). Zu diesem Zeitpunkt waren ländersseitig viele Entscheidungen schon gefallen und war auch die verbleibende Restlaufzeit des Programms sehr kurz, um noch größere Bauvorhaben planen und dann in der Restlaufzeit des Programms auch noch realisieren zu können.



strich, dass die Träger sich bei der Bundesserviceestelle zu diesen Punkten hätten beraten lassen können, weisen die Aussagen der Interviews mit Verbänden und Trägerorganisationen deutlich darauf hin, dass dieser Informationskanal für einige potenzielle Antragstellende als Erstinformation nicht niedrigschwellig genug war.

Nach Triangulation der Ergebnisse aller Expert*innen-Interviews und der beiden Online-Befragungen überregionaler Akteur*innen sowie der Befragung der Trägerorganisationen zur Nichtinanspruchnahme des investiven Strangs ist zu konstatieren, dass es aus Sicht verschiedener Beteiligter deutliche Defizite in der Information über die Innovationsförderung gab. Klarheit über die Zugangsvoraussetzung zur Förderung ist Voraussetzung für Bewerbungen um eine Förderung. Die Evaluator*innen weisen deshalb darauf hin, dass die von den Befragten wahrgenommenen Defizite dazu geführt haben können, dass sich nicht noch mehr Interessent*innen mit weiteren innovativen Ideen um eine Förderung beworben haben.

6.4.3 Koordination der Auswahlentscheidungen

Mit dem Bundesförderprogramm wurde ein **Wettbewerb um Innovationsförderung** mit finanziellen Anreizen aufgesetzt. Eine zweite zentrale Herausforderung bei der Implementierung beider Stränge des Bundesförderprogramms bestand deshalb darin, einen tragfähigen Modus der Koordination der Projektauswahl zwischen Bundesebene als Geldgeber und allen anderen, am Auswahlverfahren zu beteiligenden, Akteur*innen zu finden.

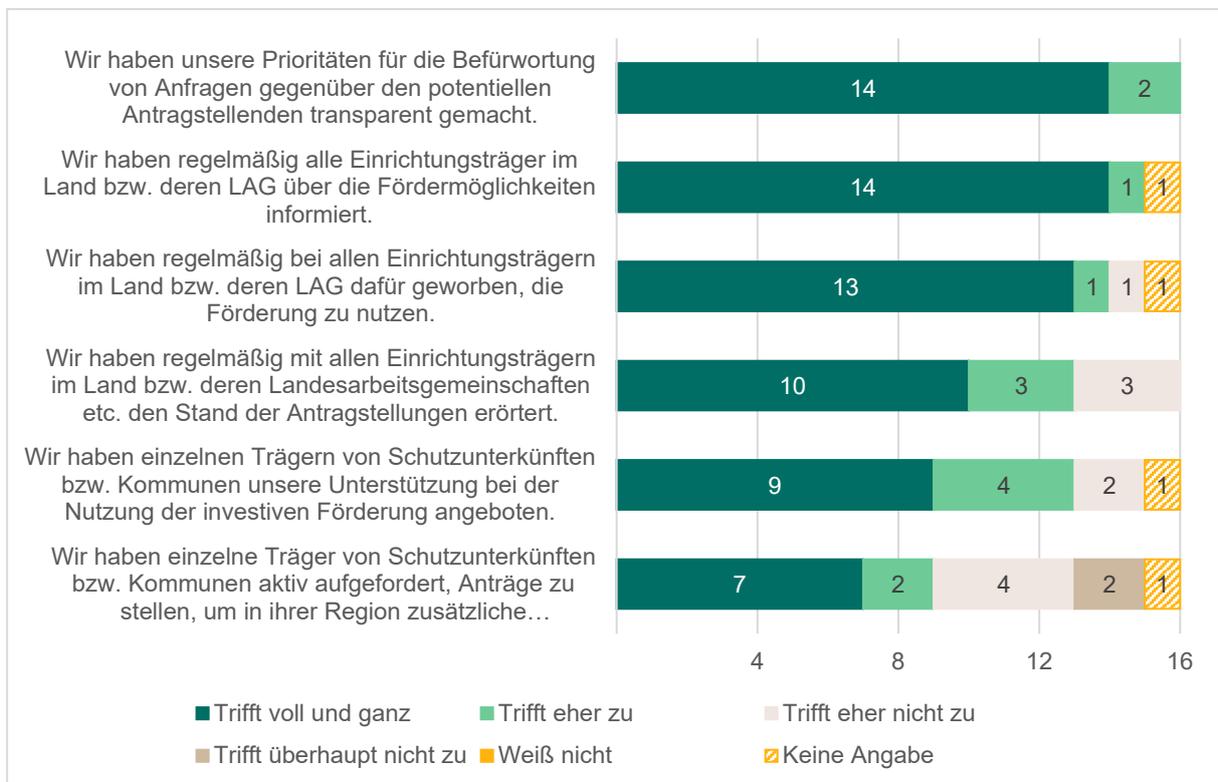
Die Zuständigkeit für konkrete Maßnahmen zum Schutz von gewaltbetroffenen Frauen nach Kap. IV der Istanbul-Konvention liegt aufgrund der föderalen Kompetenzverteilung mehrheitlich bei den Ländern.⁹² Damit sind die Länder (und mit ihnen die Kommunen) auch für baulich-infrastrukturelle Aufgaben wie den Aus- und Umbau sowie die Sanierung von Einrichtungen des Hilfesystems zuständig. Außerdem sind ab einer Fördersumme von sechs Millionen Euro die Stellen in den Ländern, die für die Bundesbauverwaltung zuständig sind, in den Antragsprozess und die Projektumsetzung einzubinden (siehe Kap. 6.4.4).

Die Koordination der Projektauswahl im **investiven Programmstrang** mit den Ländern war besonders wichtig, damit die vom Bund geförderten Projekte nachhaltig in die jeweilige Landesstrategie zur Umsetzung der Istanbul-Konvention passen und die geförderten Innovationen in den Ländern jeweils auch eine Chance auf nachhaltige Verstetigung und Innovationstransfer nach dem Programm-Ende haben. Die **Länder** erhielten deshalb in dem mehrstufigen Auswahlprozess (siehe Kap. 2.2.1) die Aufgabe einer **strategisch-fachlichen Vorprüfung** der Förderanfragen. Damit hatten sie auch die Möglichkeit, bestimmte Einrichtungstypen zu priorisieren oder nicht geeignete Förderanfragen vorab abzulehnen.

Alle Länder gaben in der Online-Befragung an, eine klare Prioritätensetzung bei der Bewertung der Förderanfragen vorgenommen zu haben und die Einrichtungen auf verschiedene Weise bei der Erschließung der Fördermöglichkeiten unterstützt zu haben (vgl. Abbildung 21 und Tabellenband, Tabelle F.2).

⁹² Der Bund ist für überregionale Aufgaben wie den Betrieb einer bundesweiten Telefonhotline nach Art. 24 IK und weitestgehend für das materielle Recht nach Kap. V IK zuständig, soweit die entsprechenden Regelungsmaterien, wie z. B. das Strafrecht, in Bundeszuständigkeit fallen. Für ineinandergreifende politische Maßnahmen nach Kap. II IK, für Prävention nach Kap. III IK, für die überregionale Information über verfügbare Hilfe- und Unterstützungsangebote nach Art. 19 IK und für Maßnahmen zu Ermittlungen, Strafverfolgung, Verfahrensrecht und entsprechende Schutzmaßnahmen nach Kap. VI IK sind Bund und Länder geteilt bzw. gemeinsam zuständig.

Abbildung 21: Aktivitäten der Länder zur Unterstützung des Auswahlverfahrens für INV-Projekte



Quelle: Online-Befragung Länder. Frage F 1.11: Wie haben Sie / Ihr Land den Prozess der Antragstellung und Antragsabwicklung der Projekte im investiven Programmteil insgesamt begleitet bzw. unterstützt?

Außerdem stellten die Länder in relevanten Umfang eigene **Mittel zur Kofinanzierung** des Bundesförderprogramms in den Landeshaushalt ein, die aber nur zum Teil auch ausgereicht werden konnten (vgl. Tabellenband, Tabelle F.4). Für die Evaluation nicht ersichtlich war, für welchen Förderzweck diese Landesmittel eingesetzt werden konnten.

Bei der **Koordination zwischen der Bundesservicestelle und den Ländern** spielte die Beteiligung der Länder an den Koordinierungsgesprächen zwischen Bundesservicestelle, Baubehörden und anfragenden Projekten sowie die Information über den Bearbeitungsstand der Förderanfragen und Anträge eine wichtige Rolle (siehe Kap. 2.2.1). Diese Zusammenarbeit wurde von den Ländern sehr unterschiedliche bewertet (vgl. Tabellenband, Tabelle F.10).

Die für den Gewaltschutz zuständigen Fachreferate der Länder investierten einen hohen Aufwand dafür, ihrerseits die Auswahlverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Die Vertreterinnen aller acht Länder äußerten in den Interviews einerseits Kritik und Frustration über mangelhaftes Prozessmanagement und defizitäre Kommunikation der Bundesservicestelle gerade zu Beginn des Programms. Sie äußerten andererseits alle auch deutliche Kritik an der **Koordination zwischen BMFSFJ und den Ländern** im Rahmen des Auswahlprozesses für investive Projekte. Dabei bemängelten alle acht insbesondere fehlende Informationen über für ihr Land noch verfügbaren Fördermittel und lange Entscheidungsprozesse, wenn es um Fragen der Förderfähigkeit von Projekten ging. Die Länder, aus deren Regionen Projektanträge vorlagen, deren Förderfähigkeit seitens des Bundes besonders lange geprüft wurde, kritisierten zudem auch den „Umgang“ des Bundesministeriums mit ihnen und den Antragstellenden. Sie vermissten eine Kultur der Ermöglichung, gerade vom letztlich entscheidenden BMFSFJ.



Die **Landesstellen der Bundesbauverwaltung** hatten im Auswahlverfahren eine bedeutende Rolle inne, sobald die Fördersumme über einer Million Euro lag (siehe Kap. 3.1.1). In diesen Fällen gab es hohen Koordinierungsbedarf für die Bundesservicestelle und für die Antragstellenden. Um aus einer Anfrage überhaupt einen Antrag entwickeln zu können, musste die Bundesservicestelle auch die Landesstellen der Bundesbauverwaltung zu den nach RZBau zu führenden Koordinierungsgesprächen einladen. Wenn die Vorprüfung eine grundlegende Förderfähigkeit von Projekten ergeben hatte, dann mussten sich die Antragstellenden mit diesen Stellen für die bauplanerische Seite der Antragstellung abstimmen. Und ohne eine befürwortende fachliche Stellungnahme konnten die Anträge von der Bundesservicestelle nicht abschließend bearbeitet werden. Unter den 70 bewilligten INV-Projekten waren 27 ab einer Gesamtförderhöhe von rund 500.000 Euro, in deren Prüfung die Landesstellen der Bundesbauverwaltung einbezogen wurden. Darüber hinaus wurden sie auch in die Prüfung einer Reihe letztlich nicht bewilligter Anfragen und Anträge einbezogen, deren genaue Zahl der Evaluation nicht zur Verfügung stand.

Aus der Beteiligung der verschiedenen, in der RZBau vorgegebenen, Akteur*innen am Auswahlverfahren (vgl. BMUB 2015) ergab sich eine Reihe von Herausforderungen, die in Kapitel 3.1.6 genauer beschrieben sind. Diese hatten Auswirkungen auf den gesamten Planungsprozess der angestrebten Bauvorhaben und auch auf Folgeprozesse, wie hier für ein kommunales Projekt illustriert wird:

„Hier stand eine [große Kommune] dahinter mit ihrer Bauverwaltung, die auch die Federführung hatte. Und diese ganzen Bauvorplanungen, die Absprachen zwischen Hochbauamt und Sozialamt und Liegenschaftsamt, das war ja auch alles fachlich versiert und die Kalkulationen waren da. Die haben eine Beschlussvorlage für den Stadtrat gemacht und das hatte alles ein [gutes] Niveau (...) und zeitlich gesehen wäre das machbar gewesen, die umzusetzen. Und es ist letzten Endes daran gescheitert, dass jeder Prüfschritt, jeder Verfahrensschritt so unsagbar lange gedauert hat und mit dieser langen Dauer uns im Grunde die Zeit im Rahmen des Bundesprogramms weglief.“ (Interview Land)

Hinzu kam, dass in mindestens vier Bundesländern⁹³ die Bauverwaltung auch nicht über die notwendigen Kapazitäten für eine zeitnahe Begleitung des Bundesförderprogramms verfügte.

Im **innovativen Programmstrang** war die Koordination der Verfahrensbeteiligten zur Projektauswahl wesentlich einfacher, weil nur das BMFSFJ und die Bundesservicestelle bzw. das BVA beteiligt waren und das Verfahren damit ausschließlich in den Händen des Bundes lag.

Die Länder hätten von den Antragstellenden lediglich für die Akquisition des Eigenanteils über Drittmittel beteiligt werden können. Ein Teil der Länder hatte zur Kofinanzierung des INO-Strangs auch Mittel in den Landeshaushalt eingestellt (vgl. Tabellenband, Tabelle F.17).⁹⁴

Hier war vor allem die **Operationalisierung des Innovationsbegriffs** durch den Bund als Auswahlkriterium herausfordernd. Je nach Förderphase war für die Entscheidung, welche Projektideen innovativ genug für eine Förderung waren, entweder das BMFSFJ allein oder im Zusammenspiel mit der Bundesservicestelle als Vorprüfinstanz zuständig. In der Phase 1 war

⁹³ In der Online-Befragung hatten drei Länder dies angegeben, sieben Länder hatten eine ausreichende Kapazität rückgemeldet. Die anderen hatten diese Frage nicht beantwortet (vgl. Tabellenband, Tabelle F.7). In den insgesamt acht Interviews mit Ländervertreter*innen berichteten vier Länder von zumindest zwischenzeitlichen Herausforderungen hinsichtlich der zeitnahen fachlichen Prüfung der Förderanfragen.

⁹⁴ Nach den Daten der Aktuellmeldung der Bundesservicestelle aus KW51/2022 stellten vier Länder für drei bewilligte INO-Projekte zusammen rund 136.529 Euro zur Kofinanzierung zur Verfügung. Für mindestens fünf weitere abgelehnte INO-Projekte hatten die Länder weitere Mittel in Aussicht gestellt.



für den Zugang zur Förderung entscheidend, das zuständige Fachreferat vom Innovationsgehalt eines Projektes zu überzeugen. Dies gelang jenen Akteur*innen leichter, die bereits zuvor Arbeitskontakte dorthin entwickelt hatten. In der Phase 2 musste die Bundesservice-stelle für die **Vorprüfung des Innovationsgehalts** erst vertieftes Fachwissen dazu entwickeln, welche Ansätze im Hilfesystem als innovativ zu interpretieren wären. Außerdem war die Personallage in dieser Phase, in der eine Vielzahl von Anträgen einging, angespannt. Dies zusammengenommen stellte aus Sicht der Evaluation eine Hürde für den Zugang zur Förderung dar, auch wenn die Bundesservice-stelle diese Sicht retrospektiv nicht teilt und die Entscheidungen letztlich vom BMFSFJ getroffen wurden. Im Rahmen der Evaluierung ließ sich nicht beantworten, inwieweit durch mehr Zeit und fachliche Beratung einem Teil der 65 abgelehnten Förderanträge (75 Prozent) eine positive Innovationsprognose im Auswahlverfahren hätte zugesprochen und dadurch der Zugang zur Förderung hätte ermöglicht werden können (siehe Kap. 3.2.6).

Bei Bedarf wurden vom BMFSFJ **Dritte mit spezifischer fachlicher Kompetenz**, beispielsweise die Unabhängige Beauftragte für Fragen des sexuellen Kindesmissbrauchs (UBSKM) **hinzugezogen**. Dies hat dann den Zugang zur Förderung erleichtert, wenn die Dritten mit ihrer Begutachtung der Qualität des Konzepts oder der Fachlichkeit der Antragstellenden diese Förderungen im Einzelfall befürworteten.

Im innovativen Strang des Bundesförderprogramms war wegen der fehlenden Information über Förderentscheidungen (siehe Kap. 6.4.2) weder für potentielle Antragsstellende noch für die Länder oder Kommunen klar, welche innovativen Ansätze bereits gefördert werden und ob noch Fördermittel zur Verfügung standen. Als für den Bund sichtbar wurde, dass ein großer Teil der Fördermittel nicht durch bewilligte Projekte gebunden war, hat das zuständige Fachreferat des BMFSFJ die Fördermöglichkeiten bei ausgewählten potentiellen Antragstellenden noch einmal direkt beworben, nicht aber in der Öffentlichkeit, z.B. über die Programmplattform (siehe Kap. 3.2.1). Damit eröffnete sich für ein Projekt einer Organisation, die bisher noch keinen Antrag gestellt hatte, noch ein später Zugang zur Innovationsförderung in der Phase 3. Außerdem wurden zwei bereits geförderte Projekte aufgestockt, zwei weitere Projekte von bereits geförderten Projektnehmenden bewilligt und ein Projekt gefördert, das in anderer Form zuvor nicht für förderwürdig befunden worden war. Auf diese Weise hatten früh beantragte und bereits bewilligte Projekte einen leichteren Zugang zur Förderung als Interessent*innen, die zu einem späten Zeitpunkt im Programmverlauf erstmals eine Förderung beantragen wollten.

Eine Koordinierung der Auswahlentscheidungen zwischen Bund und Ländern hat nicht stattgefunden, weil das für diese Art von Bundesprojekten nicht notwendig ist. Zwei Bundesländer wiesen in der Online-Befragung 2024 aber darauf hin, dass für einen Teil der abgelehnten Förderanfragen zum INO-Strang möglicherweise eine **Innovationsförderung über Landesmittel** möglich gewesen wäre. Dies hätte vorausgesetzt, dass der Bund die Länder in die Auswahl der förderfähigen Projektideen eingebunden hätte. Dann hätte, so die Länder, koordiniert werden können, welche Projekte eher in eine dezentrale Innovationsförderung eingebunden werden und welche die Auswahlkriterien der bundesweiten Relevanz und Reichweite erfüllen. Das BMFSFJ berichtete, dass Stellungnahmen der Bundesländer eingeholt wurden, wenn eine förderfähige Maßnahme im innovativen Strang in einem Bundesland umgesetzt werden sollte. Ein Teil der Länder berichtete, dass sie sich beim Bund für einzelne innovative Projektanträge aus ihrem Bundesland auf politischer Ebene eingesetzt haben. Nach Aussage des BMFSFJ habe es keinen Antrag gegeben, der zunächst abgelehnt, aber nach Intervention eines Landes neu bewertet und danach bewilligt worden sei.

6.4.4 Ausgestaltung der Antragsverfahren

Die Ausgestaltung des Antragsverfahrens ist ein drittes Kriterium für die Zugänglichkeit zu einer Innovationsförderung. Sie stellte im INV-Strang eine hohe Zugangshürde dar.

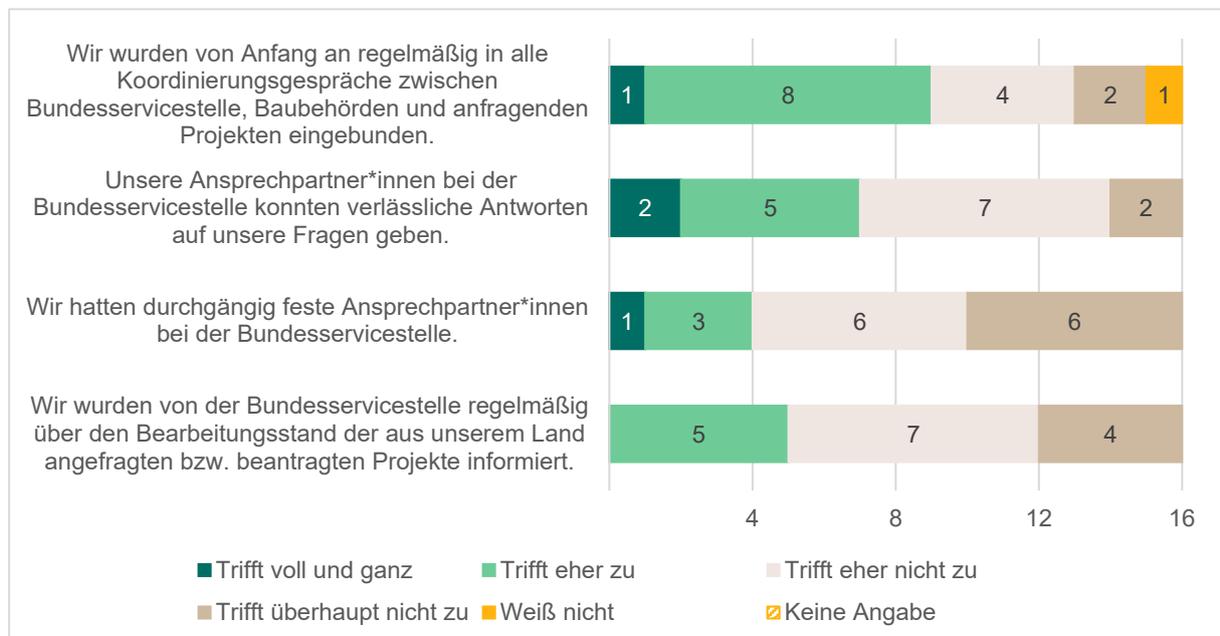
Das **Antragsverfahren zum investiven Strang** des Bundesförderprogramms war sehr genau vordefiniert (siehe Kap. 2.2.1 und BMUB 2015). Im Verfahren zur Förderung investiver lokaler Projekte mit Bundesmitteln nach der RZBau sind eine Vielzahl von Regeln definiert, die der Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes dienen sollen. Ihre Übersetzung in die Verfahrensregeln der Förderrichtlinie und der Verwaltungsvereinbarungen zwischen dem Bund und jedem Land hatte konkrete Zugangskriterien zur Förderung benannt (siehe Kap. 3.1.1).

Zu diesen Kriterien und den Verfahrensregeln der RZBau erstellte die Bundesservicestelle FAQ. In der Praxis zeigte sich aber, dass eine Vielzahl der Fragen, die sich aus verschiedenen komplexen Förderkonstrukten von Bauvorhaben ergaben, darin nicht beantwortet wurden.

In der Folge, so berichteten verschiedene Innovator*innen, wurden Förderanfragen gar nicht erst gestellt oder später wieder zurückgezogen, weil sich die Entscheidung über die förderrechtliche Förderfähigkeit der Bauvorhaben lange hinzog. Auch wurden bereits erstellte Förderanträge wieder zurückgezogen, wenn wegen der langen und unsicheren Bearbeitungsprozesse die Kofinanzierung nicht mehr gesichert war, zum Kauf vorgesehene Immobilien nicht mehr verfügbar waren oder andere Gründe eine zeitnahe Entscheidung verlangt hätten.

Die Länder berichteten in den Interviews, dass die Innovator*innen sich häufig an sie wandten, wenn die Verfahren bei der Bundesservicestelle nicht vorangingen bzw. sie von dort keine Informationen zum Stand des Antragsverfahrens erhielten.

Abbildung 22: Einbindung der Länder durch die Bundesservicestelle in die Umsetzung des investiven Förderstrangs



Quelle: Online-Befragung Länder. Frage F 1.16: In der Bilanz des investiven Teils des Bundesförderprogramms: Wie gut haben Sie als Land sich im Verlauf in die Umsetzung des INV-Programms durch die Bundesservicestelle des BAFzA eingebunden gefühlt?

Daraufhin hatten die Länder bei der Bundesserviceestelle immer wieder verlässliche Aussagen zum Verfahrensstand und zu Förderentscheidungen erbeten. Elf von 16 Ländern gaben in der Online-Befragung an, nicht regelmäßig über den Bearbeitungsstand der aus ihrer Region beantragten INV-Projekte informiert worden zu sein. Neun gaben an, von der Bundesserviceestelle keine verlässlichen Antworten auf ihre Fragen erhalten zu haben (vgl. Abbildung 22).

Entsprechend kritisch bewerteten interviewte Länder und Kommunen die Zugangshürden durch die Gestaltung des Antragsverfahrens für die investive Innovationsförderung.

Die offenen bau- und förderrechtlichen Fragen wurden in den im Antragsverfahren vorgesehenen Koordinierungsgesprächen zwischen allen einzubindenden Akteur*innen erörtert. Diese Gespräche wurden im Verlauf des Programms von der Bundesserviceestelle zeitlich vorverlagert, um mit einer schnelleren Klärung der rechtlichen und bautechnischen Fragen die Zugangshürde zur Förderung zu reduzieren. Dies wurde in einer Reihe von Interviews mit den Ländern als positive Verfahrensänderung explizit anerkannt. Die Koordinierungsgespräche wurden einerseits als unterstützend für die Weiterentwicklung von Projektideen zu fertigen Förderanträgen bewertet. Andererseits wurde beschrieben, dass hier sowohl die bauliche Fachsprache der Bauverwaltungen als auch der als sehr bürokratisch erlebte Umgangston seitens der Bundesserviceestelle einen Austausch „auf Augenhöhe“ und darüber eine Absenkung der Zugangshürden zur Innovationsförderung behindert hätten.

„Also gerade die kleinen Träger hatten überhaupt keine Ahnung, wie sie durch diesen Verwaltungsdschungel hindurchfinden sollten. Das war am Anfang eine Katastrophe. Das ist aber viel besser geworden. Dass auch klar geraten wird, dass sich kleine Träger zum Beispiel einen Architekten nehmen, der die Bauleitung auch professionell übernimmt und dafür auch bezahlt werden darf, dass sie sozusagen Verantwortung abgeben können.“ (Land)

Unklar blieb in der Evaluation, warum der Bund selbst bei kommunalen Bauvorhaben deutlich unterhalb von sechs Millionen Euro die Erlaubnis zur Abweichung von der Pflicht zur Einschaltung der Bundesbauverwaltung in VV Nr. 6.1 zu § 44 BHO nicht genutzt hat (siehe Kap. 3.1.1). Dies hat nach Aussagen aus den Interviews mit kommunalen Gleichstellungsbeauftragten und Ländern die Antragstellung in mehreren Fällen deutlich verlangsamt, so dass eine Förderung in einigen dieser Fälle nicht mehr möglich war. Zwar ist nachvollziehbar, dass die Einbeziehung der Bauverwaltung in größere und komplexere Bauvorhaben kleiner Trägerorganisationen hilfreich sein kann. Wenn Kommunen die Projekte von den Expert*innen ihrer Bauämter entwickeln ließen, ist dies aber kein plausibles Argument mehr.

„Wir sind bei allen Leistungen in Vorleistung gegangen. Das heißt, alle Planungsleistungen, alle bautechnischen Beschlüsse etc. (...) haben wir als [Kommune] vorab geschoben, damit wir in diese Zeitschiene passen. (...) Und dann haben wir trotz wiederholter Nachfrage erst im [Monat] letzten Jahres einen Termin mit der Bundesserviceestelle erhalten (...) Und dann prallten wir auf eine Flut von Vorschriften, Vorgaben, die uns sprachlos gemacht hat. Das erste war, dass unser Antrag jetzt noch bautechnisch geprüft werden muss. Den Antrag hat ja unser [Bauamt] federführend bearbeitet. (...) Da saß dann ein Sachverständiger mit im Video-Chat und erklärte uns, dass er das erst prüfen muss. (...) Das konnte ich nicht verstehen, dass von uns zertifizierte, geprüfte, studierte Architekten, Elektromeister, Statiker etc. (...) nochmal geprüft werden müssen, ob die das alles richtig geplant haben.“ (Interview Kommune)

Andere bauliche Fragen waren nach Berichten von Projektnehmenden bis zum Stopp für Neubewilligungen im April 2024 nicht abschließend geklärt. Beispielsweise wurde berichtet, dass gegen innovative Bauvorhaben, wie die Errichtung von Fertighäusern oder die Nutzung von Modulbauweise als Schutzunterkünfte seitens der Bundesserviceestelle vergaberechtliche Vor-



behalte geäußert wurden. Und es wurde berichtet, dass die energetische Sanierung im Gebäudebestand nicht förderfähig war. Beide Themen wären aber Innovationen gewesen. Modulbauweise wäre eine Innovation für die Beschleunigung des notwendigen künftigen Ausbaus der Schutzplatz-Kapazitäten und ist für die Beschleunigung des Wohnungsbaus auch im Koalitionsvertrag verankert. Auch wenn es kein Förderziel des Programms war, wäre auch die energetische Sanierung von Bestandsimmobilien im Rahmen laufender Sanierungsarbeiten deutlich ressourcensparender als ein späteres zweites Bauprojekt an gleicher Stelle, eine Innovation zur Reduktion der Betriebskosten und damit eine Effizienzsteigerung des Kosteneinsatzes sowie zur Erreichung der Klimaziele des Bundes im Bausektor.

Die Unsicherheiten in der Ausgestaltung und Umsetzung des Antragsverfahrens führten zu nur langsam anlaufenden Bewilligungen und Baumaßnahmen (siehe Kap. 3.1.6). Dies war jedoch bei der Verteilung der Fördermittel über die Programmjahre nicht antizipiert worden (siehe Kap 3.1.3). In der Folge konnte einerseits ein erheblicher Teil der in den ersten beiden Jahren der Laufzeit vorgesehenen Fördermittel nicht genutzt werden.⁹⁵ Zugleich verschob sich der Fördermittelbedarf für noch nicht bewilligten Anträge aus den ersten Jahren in die Jahre nach deren Bewilligung (ab 2022). Dies führte dazu, dass in den Folgejahren ein geringerer Anteil der zur Verfügung stehenden Mittel für dann neu eingereichte Investitionsanträge genutzt werden konnte. Insofern haben die Verzögerungen im Antragsverfahren in der ersten Hälfte der Programmlaufzeit aus Sicht der Evaluation mit dazu beigetragen, dass diejenigen Projektanträge mit langer Durchführungszeit einen Vorteil hatten, die in den ersten beiden Jahren der Programmlaufzeit gestellt wurden: von 97 Projekten, die in den Jahren 2020 oder 2021 ihre Förderanfrage gestellt hatten, wurden letztlich 53 (55 Prozent) bewilligt. Unter den 81 Projekten, die ab 2022 ihre Förderanfrage stellten, waren nur noch 17 (21 Prozent) erfolgreich.

Im **innovativen Strang** des Bundesförderprogramms war das Antragsverfahren wesentlich weniger komplex (siehe Kap. 2.2.2 und 3.2.1). Entsprechend wurden auch die **Hürden im Antragsverfahren des INO-Strangs** als deutlich kleiner beschrieben.

- In einigen Fällen dauerte die Antragsbearbeitung bzw. die Einholung der Förderentscheidungen länger als erwartet. Dies führte zu Verzögerungen im Projektstart, die Auswirkungen auf die Projektumsetzung hatten, aber eher nicht auf den Zugang zur Innovationsförderung.
- Teilweise wurde von den interviewten Projektnehmenden eine zu kleinteilig geforderte Ausdifferenzierung der Finanzierungspläne kritisiert, was sowohl im Antragsverfahren als aufwändig als auch als unflexibel und innovationshemmend in der Projektumsetzung angesehen wurde (siehe Kap. 5.1). Angesichts dessen lässt sich konstatieren, dass Akteur*innen, die über Erfahrungen mit Antragsstellungen in anderen Programmen verfügten, strukturell einen leichteren Zugang zu den Fördermitteln hatten als Akteur*innen, die nicht über derartige Kompetenzen und Ressourcen verfügten.
- Die Fachverbände, deren Projekte vom BVA bearbeitet wurden, waren mit dem Antragsverfahren zufrieden. Gegenüber der Bundesservicestelle äußerten sie vergleichbare Kritik wie andere Projektnehmende, betonten aber wie diese auch, dass sich das Verfahren im Zeitverlauf einspielte.

⁹⁵ So wurden von 58, im Jahr 2020 gestellten Anträgen im gleichen Jahr sieben kleinere bewilligt und bis Ende Jahr 2021 dann weitere 32 dieser Anträge. Anfang 2022 standen dann 42 bewilligten Anträgen einerseits 13 noch nicht abschließend bearbeitete Anträge und andererseits 41 zu bearbeitende Anfragen gegenüber. Diese Daten stammen aus dem Monitoring der Aktuellmeldungen der Bundesservicestelle, hier zu KW 02/2022.



6.4.5 Ökonomische Leistungsfähigkeit potentieller Innovator*innen

Eine angemessene ökonomische Leistungsfähigkeit ist eine vierte Voraussetzung für den Zugang zu Innovationsförderung.

Die ökonomischen Herausforderungen für die Beantragung von Förderungen aus dem Bundesprogramm waren – zumindest formal – vergleichsweise gering. Wenn es den INO-Projekten nicht gelang, den von der Förderleitlinie geforderten Eigenanteil von 20 Prozent zu erbringen, dann konnte dieser mit entsprechender Begründung auch reduziert werden. Im INV-Strang war der geforderte Eigenanteil mit zehn Prozent im Vergleich zu anderen öffentlich geförderten Bauprogrammen sehr niedrig.

Allerdings sind gerade die **finanziellen Rücklagen wie auch die personellen Ressourcen im Hilfesystem** sehr knapp, was die Entwicklung eines umfangreichen innovativen Projektantrags erschwerte. Deshalb wurde sowohl von Kommunen als auch von Ländern in den Online-Befragungen und den Interviews berichtet, dass die strukturellen Voraussetzungen der Einrichtungen des Hilfesystems bei der Gestaltung der Förderung durch den Bund nicht ausreichend berücksichtigt worden wären.

Auch die **ökonomische Leistungsfähigkeit der Kommunen**, die einen Ausbau der Kapazitäten des Hilfesystems anstreben, unterscheidet sich signifikant. Während die einen in der Haushaltskonsolidierung stecken und keinen finanziellen Spielraum haben, ein Bauprojekt überhaupt in Erwägung zu ziehen, konnten andere erfolgreich auch größere Neubauprojekte über das Bundesförderprogramm umsetzen.

Als einen Erfolgsfaktor zur Erhöhung der Zugangschancen zur Innovationsförderung für die Trägerorganisationen wurde mehrfach eine gute und **intensive Unterstützung der zivilgesellschaftlichen Innovator*innen durch die Kommunalverwaltung** benannt. Wo es den Trägerorganisationen gelungen war, die kommunale Verwaltung (insb. die Sozialverwaltung und die Bauverwaltung) für das Projekt zu begeistern, dort sanken die Zugangshürden, weil Bauplanungen und Vorarbeiten in den frühen Phasen des Bauens von den Kommunen geleistet wurden und so Kosten gespart wurden oder das Ausfallrisiko für die Antragstellenden bei einer Ablehnung reduziert wurde. Außerdem ließ sich der Antragsprozess beschleunigen, wenn die kommunalen Bauämter mit ihrer spezifischen Kompetenz die Unterlagen vor der Vorlage bei der Bundesbaubehörde prüfte und für eine gute Qualität der Unterlagen sorgte.

6.4.6 Externe Rahmenbedingungen

Zu den beschriebenen Zugangshürden kamen in der Laufzeit des Bundesförderprogramms **erschwerende Änderungen der Rahmenbedingungen** hinzu, die Auswirkungen auf den Zugang zur Förderung hatten (und daneben auch die Umsetzung der Projekte erschwerten) und auf die nur bedingt Einfluss durch Anpassung des Verfahrens genommen werden konnte:

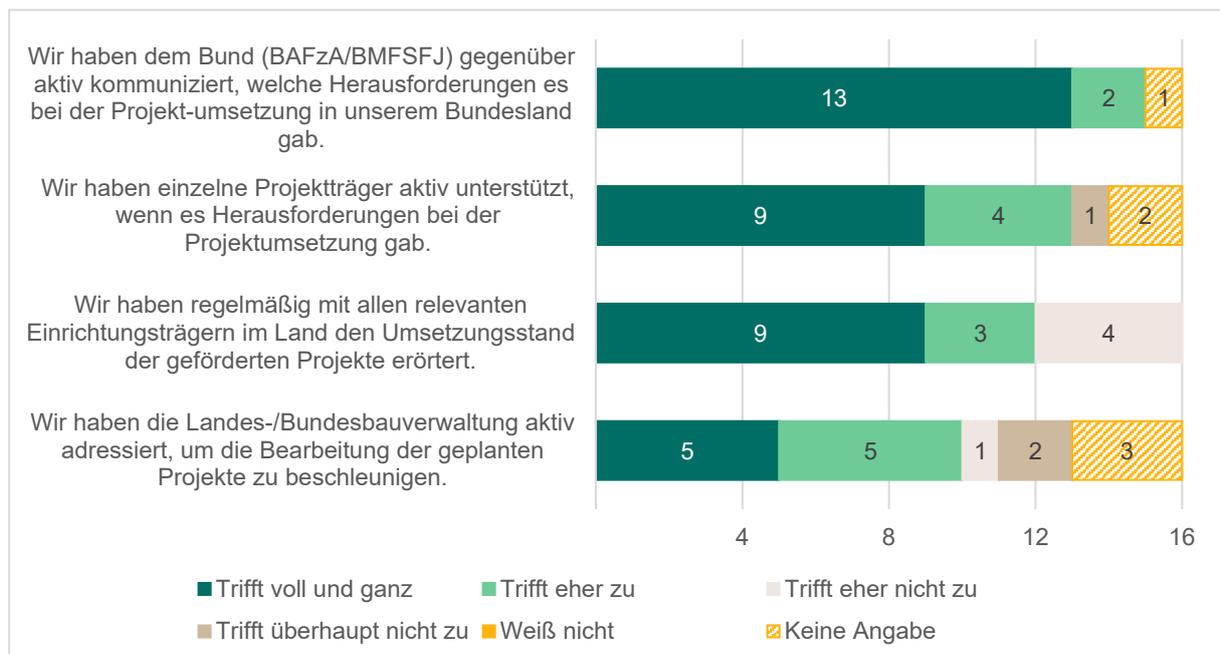
- Die Kontaktbeschränkungen und die zusätzlichen Belastungen des Hilfesystems während der **COVID-19-Pandemie** erhöhten die Arbeitsbelastung in den Schutzunterkünften und Fachberatungsstellen sowie bei den Fachverbänden. Neben einer Reihe von pandemiebedingten Zusatzaufgaben noch Innovationen zu entwickeln und umfangreiche Förderanträge zu schreiben, war für eine Reihe von Adressat*innen der Innovationsförderung schlicht nicht machbar.
- Die gleiche Ursache führte dazu, dass Bauvorhaben während der Lockdowns und Kontaktbeschränkungen eingestellt oder räumlich und zeitlich entzerrt werden mussten. Die baulichen Verzögerungen führten häufig dazu, dass Planungen verändert und zu deren

Realisierung Änderungsanträge erstellt werden mussten. Diese wiederum mussten von der Bundesserviceestelle parallel zu neuen Förderanfragen bearbeitet werden, was die Bearbeitung neuer Anfragen und Anträge verzögerte. Die Verzögerungen im Bau führten auch dazu, dass für 2021 und 2022 bewilligte Mittel erst im Folgejahr der ursprünglichen Mittelplanung abgerufen werden konnten. Dies erschwerte die Bewirtschaftung der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel durch die Bundesserviceestelle enorm. Wie damit umgegangen werden sollte, musste mit dem BMFSFJ abgestimmt werden. Und dieser Prozess verzögerte Förderentscheidungen und führte dazu, dass Anträge zurückgezogen wurden oder zum Programmende hin wegen der Ausschöpfung der Mittel nicht mehr bewilligt werden konnten. Noch weiter verschärft wurde die Herausforderung der Mittelbewirtschaftung durch die Bundesserviceestelle dadurch, dass die finanziellen Mittel über die Förderperiode gleich verteilt waren und keine Anlaufphase zur Verfügung stand.

- Mit Beginn des **Krieges Russlands gegen die Ukraine** verstärkten sich der Materialmangel und der Fachkräftemangel, die beide als Folge des einbrechenden Welthandels im Zuge der COVID-19-Pandemie schon spürbar waren. Beide Mangelsituationen führten zu weiteren Verzögerungen bei der Umsetzung von Bauprojekten. Zudem trieb die hohe Inflation die Preise für Bauvorhaben weiter in die Höhe.

Die **Kürzung der Haushaltsmittel** für das Bundesförderprogramm für 2023 von 30 auf 20 Millionen Euro im parlamentarischen Verfahren kam nach Aussagen des BMFSFJ durch den geringen Mittelabfluss in den Jahren davor zustande. Sie belastete die finanzielle Ausstattung des Bundesförderprogramms genau in der Phase, als der Mittelbedarf im Programmverlauf absehbar am deutlichsten stieg. Die Projektnehmenden der INV-Projekte berichteten in der Online-Befragung, dass sie ein starkes Engagement der Bundesserviceestelle wahrgenommen hatten, den Zugang zur Förderung trotz dieser Rahmenbedingungen aufrecht zu erhalten.

Abbildung 23: Aktivitäten der Länder zur Unterstützung der Umsetzung der INV-Projekte



Quelle: Online-Befragung Länder. Frage F 1.11: Wie haben Sie / Ihr Land den Prozess der Antragstellung und Antragsabwicklung der Projekte im investiven Programmteil insgesamt begleitet bzw. unterstützt? Items 7 bis 10.



Die Länder haben sich nach eigenen Aussagen daran beteiligt, indem sie mit allen relevanten Akteur*innen im Land den Umsetzungsstand der geförderten Projekte erörterten und um Prozessbeschleunigung bei den für die fachliche Prüfung zuständigen Stellen in den Ländern baten (vgl. Abbildung 23).

Da die Länder aber für die Landesstellen der Bundesbauverwaltung kein Weisungsrecht haben (sondern das Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen), konnten sie nur versuchen, auf die Motivation der dort Tätigen einzuwirken und so eine möglichst hohe Priorisierung der fachlichen Prüfung der beantragten Projekte zu erreichen. Außerdem gab die Mehrheit der Länder in der Online-Befragung an, einzelne Projektnehmende auch aktiv unterstützt zu haben, wenn es Herausforderungen bei der Projektumsetzung gab, und die Herausforderungen bei der Projektumsetzung im INV-Strang auch aktiv an den Bund kommuniziert zu haben (vgl. Abbildung 23 und Kap. 4.1).

Die hier beschriebenen Veränderungen in den externen Rahmenbedingungen wirkten auch auf die Umsetzung der 22 INO-Projekte erschwerend, wenn auch wesentlich weniger als auf die 68 INV-Projekte.

6.4.7 Zwischenfazit: Zugänglichkeit der Innovationsförderung

Das **BMFSFJ** kommt insgesamt zu einer positiven Einschätzung des Zugangs zur Innovationsförderung durch das Bundesförderprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“:

- Im innovativen Strang des Bundesförderprogramms sei, verglichen mit dem investiven Strang, die Prüfung, Beratung und Begleitung der Anträge deutlich einfacher zu handhaben gewesen, weil hier die üblichen Förderverfahren des BMFSFJ angewandt werden konnten und weil bei den im innovativen Strang geförderten Projekten wesentlich weniger Akteur*innen in das Auswahlverfahren und das Antragsverfahren einzubinden waren. Außerdem sei es dem zuständigen Fachreferat von Anfang an möglich gewesen, einen reichen Schatz an bestehenden Erfahrungen in das Auswahlverfahren zur Förderung im INO-Strang einzuspeisen. Über eine intensive Kommunikation zwischen BMFSFJ und BAFzA habe dieser Erfahrungsschatz auch für die Bundesservicestelle fruchtbar gemacht werden können.
- Für den INV-Strang argumentierte das BMFSFJ rückblickend, eine Anlaufphase, in der zunächst weniger Mittel gebunden werden, hätte insgesamt die Zugänglichkeit der investiven Innovationsförderung erhöhen können. In einer Entbürokratisierung, einer Verschlankung des Verfahrens und einer Beschleunigung der Entscheidungen sah das Fachreferat keine Möglichkeit, den Zugang zur Förderung für einen breiteren Teil der Akteur*innen im Hilfesystem zu öffnen. Hier wurde argumentiert, man habe die Vorgaben der RZBau und der Bundeshaushaltsordnung nach Möglichkeit zu Gunsten der Antragstellenden ausgelegt, die Spielräume beider Regelwerke seien aber begrenzt.

Vier der fünf in den abschließenden Interviews 2024 befragten **Länder** und alle in der ersten Interview-Welle 2022 befragten Länder betrachteten die Zugänglichkeit des Bundesförderprogramms skeptisch. Einerseits kritisierten sie fehlende Informationen des Bundes über die Mittelbewirtschaftung und die Auswahlentscheidungen im investiven Förderstrang insgesamt. Andererseits wussten 15 von 16 Ländern, dass die Mittel, die für Projekte aus ihrem Land rechnerisch zur Verfügung gestanden hätten, nicht ausgeschöpft wurden. In der Summe dieser Informationen vermuteten sie eine „ungerechte“ Verteilung der Zugangschancen zur investiven Förderung. Ihnen war dabei zum Zeitpunkt der Befragung nicht klar, dass etwa die Hälfte



der ursprünglich zur Verfügung stehenden Mittel nicht ausgeschöpft wurden (vgl. Tabelle 1 in Kap. 3.1.3).

Die Länder kritisierten auch die aus ihrer Sicht mangelnde Koordination der Auswahlentscheidungen in diesem Strang zwischen Bund und Ländern (siehe Kap. 6.4.3). Zugleich schätzten die Länder den **Kompetenzwuchs der Bundesservicestelle** im Verlauf der Programmumsetzung deutlich wert. Die Begleitung der geförderten Projekte durch die Bundesservicestelle wurde von mehreren Ländern als gelungen beschrieben. Dies änderte aber wenig an ihrem mehrheitlich enttäuschten und teilweise auch sehr verärgerten Urteil über die Zugänglichkeit der Innovationsförderung über das Bundesförderprogramm (siehe Kap. 6.5.7).

Die **geförderten Projektnehmenden** der INV-Projekte waren, insbesondere, wenn die Projekte schon abgeschlossen waren, zufrieden bis glücklich über die erzielten baulichen Innovationen. Dahinter, so argumentierten sie, trete die Erinnerung an den Aufwand für die Akquisition der Fördermittel und die häufig lange Unsicherheit über die Förderentscheidung zurück. Ein Teil von ihnen würde sich einem solchen Projekt wieder stellen, um die Arbeits- und Aufenthaltsbedingungen in den Schutzunterkünften und Fachberatungsstellen zu verbessern, vulnerable Gruppen besser zu erreichen und die Kapazitäten insgesamt auszubauen. Andere resümierten, einen derartigen Aufwand trotz allen Bedarfs zur Weiterentwicklung des Hilfesystems nicht noch einmal betreiben zu wollen. Ähnlich zufrieden ob des erfolgreichen Zugangs zur Innovationsförderung äußerten sich die Projektnehmenden des INO-Strangs.

Im Rahmen der Gesamtevaluation wurden auch einige Interviews mit **potenziellen Innovator*innen** geführt, deren Förderanfragen im investiven Förderstrang nicht zu einer Förderung geführt hatten. Bei ihnen waren eine große Enttäuschung, Unverständnis über die Zugangshürden und Verärgerung über den Umgang des Bundes damit zu erkennen (siehe Kap. 6.5.8).

6.5 Zielerreichung und Wirksamkeit des Gesamtprogramms

Mit dem investiven Strang des Bundesförderprogramms konnten 70 Projekte bewilligt werden, mit dem innovativen Strang 22 Projekte. Wie diese im Sinne der Ziele des gesamten Bundesförderprogramms wirkten, wird in diesem Kapitel dargestellt. Dabei wird das Wirkungsmodell zur Gesamtevaluation zugrunde gelegt (siehe Kap. 2.2.3).

Die Programmwirkung setzt sich einerseits aus den Wirkungen der einzelnen Projekte zusammen, die in der wissenschaftlichen Begleitung erhoben (siehe Kap. 4 und 5) wurden. Die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung beider Programmstränge werden hier zur Beantwortung der Fragen der Gesamtevaluation (siehe Kap. 2.4) gebündelt herangezogen.

In Kap. 6.5.1 werden die Ergebnisse des INV-Strangs zum Ausbau der Kapazitäten von Schutzunterkünften und Fachberatungsstellen summiert. In Kap. 6.5.2 werden die Ergebnisse beider Programmstränge zur Verbesserung der Qualität im Hilfesystem kombiniert betrachtet. In Kapitel 6.5.3 werden die Ergebnisse beider Stränge zusammengefasst, die auf einen verbesserten Schutz und bedarfsgemäße Hilfe für vulnerable Zielgruppen zielten. In Kapitel 6.5.4 werden die Ergebnisse des INO-Strangs zur Weiterentwicklung der Prävention nach Kap. III der Istanbul-Konvention dargestellt, in Kapitel 6.5.5 die zur Verbesserung des Wissens um Handlungsbedarfe zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen im Sinne von Art. 11 IK präsentiert.

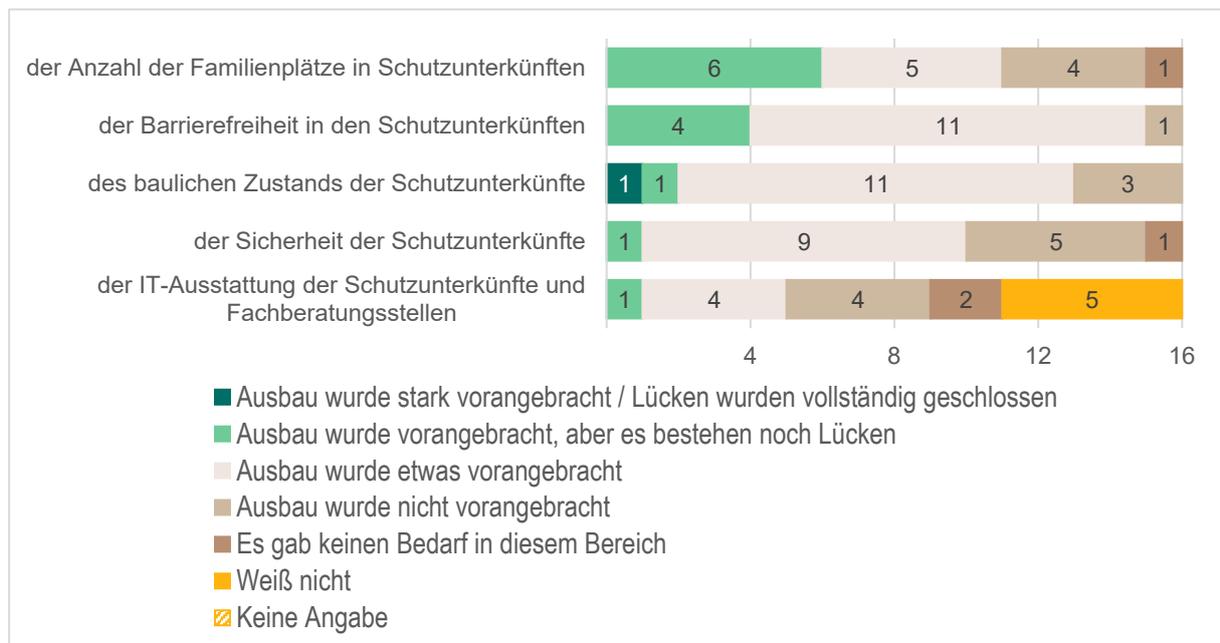
Anschließend werden Ergebnisse der Gesamtevaluation zur Wahrnehmung und Einschätzung der Programmwirkungen durch beteiligte überregional Akteur*innen vorgestellt, die über die Erkenntnisse der wissenschaftlichen Begleitung der beiden Programmstränge hinausgehen.

In Kapitel 6.5.6 werden dazu die Ergebnisse der Befragungen von Ländern, Kommunen, Fachverbänden, der Bundesservicestelle und des Fachreferats beim BMFSFJ zu den Wirkungen des Bundesförderprogramms vorgestellt. In Kapitel 6.5.7 werden Wechselwirkungen mit anderen Programmen erörtert. In Kapitel 6.5.8 werden Nebeneffekte und Nebenwirkungen des Programms dargestellt, die sich aus Sicht der Evaluation ergeben haben.

6.5.1 Neue Kapazitäten durch investive Maßnahmen

Den Erkenntnissen der wissenschaftlichen Begleitung zufolge werden in den Projekten des **investiven Strangs** des Bundesförderprogramms in 38 Frauenhäusern, Schutzwohnungs- und Second-Stage-Wohnungsangeboten zusammen Kapazitäten für insgesamt 191 zusätzliche Familienplätze (mit hochgerechnet 404 Betten für Frauen und Kinder) neu entstehen (siehe Kap. 4.2.1).

Abbildung 24: Wirksamkeit des Programms zum Ausbau des Hilfesystems⁹⁶



Quelle: Online-Befragung der Bundesländer. Frage F5.1: „Inwieweit konnte das Bundesprogramm insgesamt den bedarfsgerechten Ausbau des Hilfesystems in Ihrem Bundesland voranbringen und Lücken schließen hinsichtlich...“. N: 16 (Auswahl von 5 Items dargestellt, vollständige Daten finden sich im Tabellenband, Tabelle F.28)

Mit Blick auf die **Gesamtwirkung des Programms** zeichnet sich insgesamt eine Verringerung von Versorgungslücken ab, die in den Konzepten sowohl einrichtungsbezogen-lokal als auch auf Grundlage bundesweiter Statistiken dargestellt wurde. Da die überwiegende Zahl der Regionen in Deutschland derzeit noch unterversorgt sind, war eine Steuerung durch Bund oder Länder in Bezug auf die Anträge nicht in größerem Umfang notwendig.

- In den Fallstudien-Projekten wurde überwiegend von einem weiterhin bestehenden Bedarf berichtet, der im Rahmen des Bundesförderprogramms verringert werden konnte.

⁹⁶ Es wurden insgesamt neun Items abgefragt, darunter auch Aspekte, die hier in Kapitel 6.5.2 berichtet werden (vgl. Tabellenband, Tabelle F.28).



- In Bezug auf die Anzahl der Familienplätze in Schutzunterkünften gaben in der Online-Befragung 2024 elf Länder an, dass der Ausbau in ihrem Einzugsbereich vorangebracht oder etwas vorangebracht wurde, in vier Ländern wurde der Ausbau laut Einschätzung der Länder in der Befragung nicht vorangebracht und in einem Land bestand kein Bedarf (vgl. Abbildung 24).⁹⁷

Nach der Empfehlung im Erläuternden Bericht der Istanbul-Konvention müssten in Deutschland bundesweit bei einer Gesamtbevölkerung von 83,24 Millionen im Jahr 2021 insgesamt 8.324 Familienplätze in Schutzeinrichtungen geschaffen werden, das würde einer Anzahl von 8.324 Zimmern mit ebenso vielen Betten für Frauen plus 12.819 Betten für Kinder entsprechen (1,54 Kinder pro Frauenplatz). Die Gesamtzahl der verfügbaren Betten müsste dementsprechend 21.142 betragen (vgl. Ruschmeier et. al 2023:14).

Zu den bestehenden Kapazitäten an Familienplätzen gibt es bundesweit keine verlässlichen Daten. In einer aktuellen Studie zu den Kosten des Hilfesystems im Auftrag des BMFSFJ wird auf Grundlage einer bundesweiten Befragung von Schutzeinrichtungen für das Jahr 2022 ein teilweise hochgerechneter Ist-Wert von insgesamt 7.786 verfügbaren Betten für Frauen und ihre Kinder in Schutzeinrichtungen angegeben.⁹⁸ Je Familienplatz standen nach dieser Studie 1,17 Betten für Kinder zur Verfügung (Ruschmeier u. a. 2023: 39). Das ergibt für Ende 2022, also in der Mitte des Förderzeitraums des investiven Strangs des Bundesförderprogramms, **bundesweit 3.588 verfügbare Familienplätze** im Bestand.

Nimmt man diesen Wert als den **aktuellen Versorgungsstand**, müssten insgesamt noch 4.759 Familienplätze geschaffen werden, um den Empfehlungen des Erläuternden Berichts zur Istanbul-Konvention zu entsprechen. Diese sollten insgesamt mindestens 12.029 zusätzliche Betten umfassen, um mit den neuen Kapazitäten die Anforderungen auch hinsichtlich der Kinder zu erfüllen, die mit ihren Müttern in eine Schutzeinrichtung gehen müssen (siehe Kap. 4.2.1).⁹⁹

Nimmt man diese Werte als Bezugsgrößen, trugen die mit dem Bundesförderprogramm 191 zusätzlich geschaffenen Familienplätze mit hochgerechnet 404 Betten dazu bei, die **bestehende Versorgungslücke um zwischen drei und rund vier Prozent zu verringern** bzw. den bundesweiten Bestand um rund fünf Prozent zu erweitern. Der quantitative Beitrag des Bundesförderprogramms zur Verringerung der Versorgungslücke ist demnach als eher gering zu bewerten.

Die begrenzten räumlichen Kapazitäten und personellen Ressourcen sowie limitierende bauliche Möglichkeiten im Bestand schränkten bei den Umbau- und Ausbaumaßnahmen die Schaffung zusätzlicher Familienplätze ein. Zudem war die Finanzierung des laufenden Betriebs der zusätzlichen Plätze in den Schutzeinrichtungen (siehe Kap. 6.6.1) nur in begrenztem Umfang gegeben und hing auch davon ab, ob die Finanzierung des Betriebs zusätzlicher Plätze durch das Land oder die Kommune gesichert war. Lediglich in einzelnen Fällen wurde

⁹⁷ Siehe dazu auch die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung in Tabelle 15 (Kap. 4.2.1).

⁹⁸ In der Studie werden diese Betten mit „Plätzen“ gleichgesetzt. Wir verwenden hier eine Definition, die sich an die Anforderungen der IK anlehnt. Danach ist ein Familienplatz ein Raum für eine Frau und deren Kinder (siehe Kap. 4.2.1).

⁹⁹ Entsprechend dem niedrigeren der beiden in der Kostenstudie (Ruschmeier u.a. 2023: 90) berechneten Szenarien ergäbe sich ein Mehrbedarf von insgesamt 4.759 Familienplätzen mit insgesamt 10.317 zusätzlichen Betten für Frauen und Kinder. In dieser Berechnung wurde der Status quo von 1,17 Betten für Kinder für einen Familienplatz zugrunde gelegt. Deshalb gehen die Evaluator*innen davon aus, dass die Zahl der Betten um knapp zehn Prozent unterschätzt ist (siehe Kap. 4.2.1). Nach beiden Rechenmodellen fehlen aber insgesamt mehr als 130 Prozent der bisher verfügbaren Kapazität an Familienplätzen.



nach Auskunft der Projektnehmenden die nach der Istanbul-Konvention angestrebte Zahl der Familienplätze in der jeweiligen Kommune mit Hilfe des Bundesförderprogramms erreicht.

In ihrer Gesamtbilanz des Programms bestätigten drei Viertel der Länder in der Online-Befragung, dass das Bundesförderprogramm einen **relevanten Anstoß für den Ausbau** gegeben hat.

Sie sehen aber weiterhin **Handlungsbedarf** beim Kapazitätsausbau (siehe Kap. 6.7.2). Einige von ihnen und auch einige Vertreterinnen von Kommunen (siehe Kap. 6.7.1) argumentierten, den Ausbau des Hilfesystems könnten die Länder und Kommunen angesichts der Größe der Aufgabe nicht allein stemmen, dazu brauche es weitere Ressourcen auch des Bundes. Wie genau dies künftig finanzverfassungsrechtlich oder untergesetzlich geregelt werden könnte, sollte im geplanten Gewalthilfegesetz des Bundes parallel zur Einführung eines Rechtsanspruchs auf Schutz und Hilfe geregelt werden.¹⁰⁰

Das BMFSFJ betonte in den Interviews, dass es nicht Aufgabe des Bundes (und auch nicht Ziel des Programms) war, den Mangel vollständig zu beseitigen.

Mit den zusätzlich geschaffenen Kapazitäten und mit den darüber hinaus gehenden Impulsen für lokale Aktivitäten für den Ausbau des Hilfesystems (siehe Kap. 6.5.7) wurden insgesamt gewisse Beiträge zur Verringerung der Versorgungslücken von Hilfs- und Wohnangeboten für schutzbedürftige Frauen und ihre Kinder in bisher unterversorgten Gebieten geleistet, was positiv zu bewerten ist (siehe Kap. 4.2).

Kritisch zu bewerten ist allerdings, dass mit 54,29 Millionen Euro rund 41 Prozent der für den investiven Strang verfügbaren Bundesmittel bis zum Programmende nicht für den bedarfsgerechten Ausbau des Hilfesystems genutzt werden können. Es hätte ein deutlich höherer Beitrag zur Verringerung der Versorgungslücken geleistet werden können, wenn es gelungen wäre, die gesamten Fördermittel zu binden. Angesichts der noch immer bestehenden großen Bedarfe im Hilfesystem (siehe Kap. 6.7, siehe auch Ruschmeier u.a. 2023) bedeutet die geringen Mittelbindung bzw. -verausgabung, dass die Chance zum Kapazitätsausbau nicht umfänglich genutzt werden konnte. Die geringe Mittelbindung ist zum einen insbesondere auf die in Kapitel 3.1.6 und 6.4 dargestellten Zugangshürden im Antragsverfahren zurückzuführen. Zum anderen liegt sie daran, dass die Finanzplanung einen über die Jahre gleichmäßig verteilten Mittelbedarf vorsah. Dies entsprach nicht dem tatsächlichen Mittelbedarf von baulichen Maßnahmen, die oft lange Zeiträume für die Planung und Vorbereitung benötigen. Und dies führte dazu, dass die Ausschöpfung des Programmtitels in den Anfangsjahren des Bundesförderprogramms gering war.

Die neu entstandenen Second-Stage-Unterkünfte machen lediglich einen kleineren Teil der geförderten Projekte aus. Teilweise war dies auch durch den von den Ländern vorgegeben konzeptionellen Rahmen begründet. Zum Zeitpunkt der Erhebungen der wissenschaftlichen Begleitung war noch nicht klar absehbar, inwiefern der Übergang in den Wohnungsmarkt sich durch neu geschaffene Angebote verbessern wird. Deutlich wurde aber, dass das selbständige Wohnen unter Beibehaltung des Zugangs zu Beratungs- und Betreuungsangeboten eine gute Unterstützung ist.

¹⁰⁰ Einige Interviewpartnerinnen verwiesen dazu auf ein Papier, das eine Arbeitsgruppe des Deutschen Vereins ausgearbeitet hat (vgl. Deutscher Verein 2022) und auf Lösungen in anderen sozialen Feldern. Als Beispiele genannt wurden dabei das Gesetz zur Schwangerschaftskonfliktberatung, das Gute-Kita-Gesetz, die Stiftung Frühe Hilfen und eine Regelung zur gemeinsamen Förderung des Infrastrukturausbaus über eine Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91 ff. Grundgesetz.



Neben den zusätzlichen Familienplätzen wurden in Schutzeinrichtungen 52 neue Gruppen- oder Gemeinschaftsräume sowie 67 neue Büro- und Beratungsräume geschaffen. Diese trugen maßgeblich zur Erhöhung der Qualität im Hilfesystem bei (siehe Kap. 6.5.2).

Die Kapazitäten in den fünf geförderten Beratungsstellen wurden insgesamt um drei Beratungsräume und zwei Gemeinschaftsräume erweitert. Abgesehen von der Tatsache, dass im Rahmen von offenen Schutzkonzepten auch in einigen wenigen Frauenhäusern Möglichkeiten zur ambulanten Beratung geschaffen wurden, sind damit in diesem Bereich nur wenig neue Kapazitäten entstanden. Es wurden wesentlich weniger Trägerorganisationen von Beratungsstellen als von Schutzeinrichtungen mit dem investiven Strang des Bundesprogramms erreicht. Die Wirkungen in diesem Bereich sind daher als gering zu bewerten.

6.5.2 Neue Qualität im Hilfesystem durch INV- und INO-Projekte

Mit den Projekten des **investiven Strangs** wurde durch den Umbau, die Sanierung, Modernisierung und den Abbau von baulichen Barrieren ein Beitrag zur Verbesserung der Qualität von Schutz und Beratung geleistet. Anhand der Befragungen wurde deutlich, dass sich zuvor ein großer Sanierungsstau im Hilfesystem gebildet hatte, der mit Hilfe des Programms reduziert werden konnte. Durch die Einbettung der Maßnahmen in das Bundesförderprogramm wurde dabei gewährleistet, dass die Umbau- und Sanierungsmaßnahmen auf Grundlage von innovativen Konzepten der Einrichtungen vorgenommen wurden. Insgesamt wurden für 376 bereits vor dem Bundesförderprogramm vorhandene Familienplätze (mit hochgerechnet 868 Betten für Frauen und Kinder) in 48 Schutzunterkünften durch Sanierung, Modernisierung, Umbau, Anbau oder Neubau die Wohn- und Aufenthaltsqualität verbessert (siehe Kap. 4.2.2). In allen fünf geförderten Beratungsstellen wurden bauliche Barrieren abgebaut und in drei wurden deutliche Verbesserungen bei der Aufenthaltsqualität erzielt.

Die verbesserte Qualität und Nutzbarkeit der Familienplätze wurde in den untersuchten Fallstudien-Projekten nach Abschluss der Baumaßnahmen schnell wirksam und sorgte so für eine **verbesserte Wohn- und Aufenthaltsqualität** der Bewohner*innen. Charakter und Umfang der Qualitätssteigerungen ergaben sich einerseits aus den innovativen inhaltlichen Konzepten, aber auch der bauliche Zustand der Bestandsgebäude und die Ressourcen der Trägerorganisationen waren mitentscheidend (siehe Kap. 3.1.4). Auch wenn sich die Wohnkonzepte der Schutzeinrichtungen im Einzelnen stark voneinander unterscheiden, eignen sich als Bezugspunkte für die Bewertung der Verbesserungen die Qualität und Zugänglichkeit der verschiedenen „Funktionen“ der Einrichtungen:

- der pädagogischen/therapeutischen Funktion,
- der Wohnfunktion und
- der Funktion als Arbeitsort.

Die Gemeinschaftsräume wurden in der Regel mit dem Ziel aus- und umgebaut, dass sie für die aktuellen Bewohner*innen sowie auch für zukünftige „neue“ Zielgruppen besser nutzbar sind und gleichzeitig **Innovationen für die pädagogische und therapeutische Arbeit** in der jeweiligen Schutzeinrichtung ermöglichen (siehe Kap. 6.3). Hierzu wurden Beiträge geleistet, indem in einem Teil der Schutzeinrichtungen für die dort lebenden Kinder angemessene und differenziert gestaltete Spiel- und Lernräume entstanden sind. Zudem wurde dies durch die neue Aufteilung und Ausstattung der Räumlichkeiten erreicht. Gemeinschaftsküchen und Besprechungsräume, aber auch gemeinsam genutzte Wohnzimmer wurden zudem umgestaltet, so dass sie flexibel genutzt werden können oder kleineren Wohneinheiten zugeordnet sind.



Die Zugänglichkeit zu diesen räumlichen Angeboten wurde von den Einrichtungen je nach pädagogischem Konzept und räumlichen Kapazitäten unterschiedlich gehandhabt. Das Angebot barrierefreier Familienplätze macht auch die barrierefreie Zugänglichkeit von Gemeinschaftsräumen erforderlich, was in 30 Einrichtungen mindestens für einen Teil der Gemeinschaftsräume umgesetzt wurde. Für welche Angebote die neu gestalteten Räume konkret genutzt werden, hängt insbesondere 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 letztendlich erzielte Verbesserung der Qualität der pädagogischen und therapeutischen Angebote von maßgeblicher Bedeutung.

Ein Beitrag zur **Verbesserung der Qualität in den „privaten“ Wohnbereichen** mit regelmäßig wechselnden Bewohner*innen wurde in vielen Fällen durch den Einsatz hochwertiger und zugleich leicht zu reinigender Materialien etc. sowie durch eine Erweiterung und Neustrukturierung von Sanitärräumen und Küchen erreicht. Die Qualität wurde in einigen Fällen auch dadurch gesteigert, dass besser auf die Bedarfe besonderer Zielgruppen eingegangen wird (siehe Kap. 6.5.3). Diese qualitativen Verbesserungen können dazu führen, dass Frauen und ihre Kinder besser zur Ruhe kommen. Gleichzeitig verändern größere Rückzugsmöglichkeiten die Arbeit in den Einrichtungen und bringen neue Herausforderungen mit sich, bspw. dass die Betreuerinnen durch weniger zufällige Kontakte schwerer erfahren, wie die Bewohner*innen sich fühlen (siehe Kap. 4.2.2). Zudem wird von den Verantwortlichen vor Ort hervorgehoben, dass der Wohn- und Ausstattungsstandard der Einrichtungen nicht zu hoch angesetzt werden sollte. Es handele sich nach wie vor um eine vorübergehende Unterbringung.

Nicht zuletzt sind die Schutzeinrichtungen **Arbeitsorte**. Die Ergebnisse der Fallstudienuntersuchung zeigen, dass mit Hilfe der Förderung auch Beiträge zur Schaffung von angemessenen und attraktiven Arbeitsbedingungen geleistet werden konnten (siehe Kap. 4.3.2), was sich wiederum positiv auf die Anwerbung und Bindung von Fachkräften auswirken dürfte (siehe Kap. 6.6.1). Auch die Förderung einer verbesserten IT-Ausstattung der Schutzunterkünfte und Fachberatungsstellen gehört zu diesem Aspekt. Sie verbessert die Arbeitsbedingungen und kann zur Sicherheit der Mitarbeitenden und der Bewohner*innen beitragen.¹⁰¹

Drei Einrichtungen haben das Bundesförderprogramm genutzt, um **offene Schutzkonzepte** zu etablieren, was Einfluss auf alle drei Funktionsbereiche hat. Hier waren Verbesserungen in Bezug auf verschiedene Aspekte wie Sicherheit und Integration von Beratungsangeboten zu berücksichtigen. Die Projektverantwortlichen berichten von einer großen Erleichterung der Arbeit und geringeren Hürden in der Zusammenarbeit mit Kooperationspartner*innen, die zukünftig zu geringeren Zugangshürden beitragen können.

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

Ebenfalls einen Einfluss auf alle drei Funktionsbereiche haben Maßnahmen zur **Erhöhung der Sicherheit in den Einrichtungen**. Durch (von Bewohner*innen einsehbare) Überwachungskameras für das Außengelände und die Eingänge, Alarmsysteme (u. a. Notfallknopf), zentral steuerbare Schließsysteme und Sicherheitsschleusen wurde u. a. erreicht, dass sich die Bewohner*innen subjektiv sicherer fühlen und dadurch besser an der Veränderung ihrer

¹⁰¹ Diese Ausstattungen wurden im investiven Teil des Bundesförderprogramms ermöglicht. Sie waren ein Teil des INO-Projekts Hilfesystem 2.0, das auch Weiterbildung zu diesem Themenfeld umfasste.



persönlichen Situation arbeiten können. Auch das Sicherheitsgefühl der Mitarbeiterinnen wurde hierdurch erhöht.

Insgesamt zeigen die Projekte des investiven Strangs eine große Bandbreite hinsichtlich des Umfangs der Verbesserungen, was positiv zu bewerten ist. In Abwesenheit eines einheitlichen bundesweiten Standards für die Ausstattung fehlt ein entscheidender Bezugspunkt für die abschließende Bewertung der Prioritätensetzung in den einzelnen Projekten. Welche Innovationen und Maßnahmen die Qualität am weitgehendsten erhöhen, kann letztendlich nur unter Einbeziehung der Bewohner*innen und Mitarbeitenden in den Einrichtungen ermittelt werden.

In der Online-Befragung 2024 der Länder überwog mit 13 Angaben die Einschätzung, dass der Ausbau hinsichtlich des baulichen Zustands der Schutzunterkünfte im Rahmen des Bundesförderprogramms zumindest etwas vorgebracht wurde. Hinsichtlich der Sicherheit der Schutzunterkünfte urteilten zehn Länder, dass sie durch das Bundesförderprogramm zumindest etwas vorgebracht wurde (vgl. Abbildung 24 in Kap. 6.5.1).

Mit den im **innovativen Strang** entwickelten Ansätzen konnte die Beratungsqualität zumindest punktuell im Hilfesystem verbessert werden. Die Digitalisierung der Beratungs- und Unterstützungsarbeit (INO-0001) führte unmittelbar zu verbesserten Arbeitsprozessen in den bundesweit geförderten Einrichtungen, zu einer Verbesserung der Kommunikation mit Ämtern und Behörden sowie zu einer Erweiterung der Kommunikationskanäle mit gewaltbetroffenen Frauen. Die Zugänglichkeit der Hilfsangebote verbesserte sich, weil etwa Betroffene in größerer räumlicher Entfernung oder mit körperlichen Beeinträchtigungen leichter mit digitalen Beratungsangeboten erreicht werden können. Gleichwohl verbessert digitale Beratung die Erreichbarkeit nicht per se für alle Betroffenen gleichermaßen. Gerade für spezielle, meist besonders vulnerable bzw. intersektional diskriminierte, Gruppen können digitale Lösungen sowohl den Zugang zu Beratung als auch zu Leistungen von Ämtern und Behörden erschweren (vgl. Gloor/Meier 2022b: 86).

Die durchgeführten Projekte reagierten auch auf neue Anforderungen. Dies betrifft zum einen den Themenkomplex der Digitalisierung von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen und zum anderen im Anschluss an die MeToo-Debatte das Thema sexualisierte Gewalt am Arbeitsplatz. In einem Projekt zum Themenfeld digitale Gewalt (INO-0063) wurde sichtbar, dass für einen fachkompetenten Schutz von Frauen vor digitalisierter geschlechtsspezifischer Gewalt Kooperationen mit externen IT-Dienstleistern ein probates Mittel sein können, um die Beratungsqualität zu erhöhen. In einem anderen Projekt wurde ein bundesweit kostenlos verfügbares, umfangreiches Schutzkonzept für Frauenhäuser entwickelt, das unter anderem die Aspekte IT-Sicherheit, Schutz vor Cyberstalking und -mobbing, Schutz vor Ortung und Überwachung sowie psychosoziale und rechtliche Aspekte digitaler Gewalt adressiert (Schutz vor digitaler Gewalt im Frauenhaus). Mit Blick auf das Thema sexuelle Diskriminierung, Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz wurde die Beratungskompetenz bundesweit quantitativ und qualitativ erweitert (Make it Work).

Auf eine verbesserte Beratung und Reintegration der Bewohnerinnen von Schutzwohnungen zielte ein regionales Projekt (INO-0070), das die Bewohnerinnen im Alltag aufsuchend sozialpädagogisch begleiten und bei der Wohnungssuche unterstützen wollte. Die Versorgung von schutzbedürftigen Frauen und ihren Kindern in Verfahren zum Sorge- und Umgangsrecht bei häuslicher Gewalt konnte durch die anwendungsorientierte Begleitforschung zur Implementation eines Fragebogens zur Dokumentation und Gefährlichkeitseinschätzung und die Förderung der koordinierten und behördenübergreifenden Zusammenarbeit vor Ort verbessert werden (INO-0004).



Die Erreichbarkeit von Schutzunterkünften wurde mit einer Informationskampagne zur Webseite „Freie Frauenhausplätze“ (INO-0055) verbessert. Je bekannter die Webseite ist, desto mehr gewaltbetroffene Frauen und deren (institutionelle) Unterstützer*innen können bundesweit selbständig nach einem freien Frauenhausplatz suchen.

Qualitative Verbesserungen der Hilfsangebote und Strukturen für schutzbedürftige Frauen und ihre Kinder wurden zudem durch den expliziten Einbezug der Betroffenen erreicht. Die Istanbul-Konvention fordert sowohl zur Gewaltprävention (Art. 12 Abs. 3 IK) als auch zum Opferschutz (Art. 18 Abs. 3 IK), die Perspektive besonders schutzbedürftiger Personen in besonderem Maße zu berücksichtigen. In Frauenhäusern wurde die Qualitätsentwicklung über das Prinzip der Partizipation der Bewohner*innen angestoßen, indem Konzepte für Beschwerdemanagement erprobt wurden (Beschwerdemanagement in Frauenhäusern). Dabei erfolgte die Begleitung durch einen Betroffenenbeirat. Der im Land Bremen einberufene Betroffenenbeirat zur Umsetzung der Istanbul-Konvention brachte sein Wissen in den Landesaktionsplan ein und setzte wichtige Impulse für die Verbesserung und Erweiterung des landeseigenen Hilfesystems (INO-0037). Zudem wurde die Perspektive der Betroffenen in mehreren Projekten über Befragungen erhoben, um sie konzeptionell in den neuen Angeboten zu berücksichtigen.

Mit den Projekten wurde in deren Förderzeitraum in unterschiedlichem Maß eine Zahl von gewaltbetroffenen Frauen unmittelbar erreicht (vgl. Kapitel 5.2). Die Gesamtanzahl konnte im Rahmen der Evaluation nicht ermittelt werden.¹⁰²

Insgesamt trugen die im investiven und innovativen Strang des Bundesförderprogramms entwickelten Innovationen zu einer Verbesserung der Versorgung nach Art. 22 und 23 IK bei.

6.5.3 Schutz und Hilfe für bislang noch wenig erreichte Zielgruppen durch neue Ansätze (INV und INO)

Durch den **investiven Strang** des Bundesförderprogramms konnten bezüglich der Schaffung von Unterbringungsmöglichkeiten für „bislang unzureichend erreichte Zielgruppen“ (BMFSFJ 2020b: 4) insbesondere Ergebnisse für die Zielgruppen erreicht werden, für die der Zugang bislang durch eine bauliche Dimension erschwert wurde. Durch die Schaffung neuer Kapazitäten (siehe Kap. 6.5.1) und neuer Qualitäten (siehe Kap. 6.5.2) wurden hierfür bessere bauliche Voraussetzungen geschaffen.

- Im Fokus der Maßnahmen zur Reduzierung von Barrieren stand der rollstuhlgerechte Umbau, der es **mobilitätseingeschränkten Frauen und Kindern** ermöglicht, selbstbestimmt in der Schutzeinrichtung zu leben. Darüber hinaus wurden in einigen Einrichtungen (begleitend) auch kleinteilige Maßnahmen umgesetzt, um Barrieren für **Frauen mit Hör- und Seheinschränkungen** abzubauen. Erste Erfahrungen aus den untersuchten Fallstudien-Projekten des investiven Strangs weisen darauf hin, dass für die Aufnahme dieser Zielgruppen dennoch nicht vollumfänglich vorgesorgt werden kann, da die Bedarfe im Einzelnen sehr differenziert sind. Das bedeutet, dass ein konzeptioneller Ansatz den Aufenthalt in der Schutzeinrichtung vorbereiten, entscheidende Kooperationspartner*innen einbeziehen und Schritte für die jeweils bedarfsgerechte Ausstattung der Familienplätze enthalten muss.
- Die Erhöhung der Sicherheit in der Einrichtung wurde durch (von Bewohner*innen einsehbaren) Überwachungskameras, Alarmsysteme (u. a. Notfallknopf) und zentral steuerbare Schließsysteme erreicht. Dies verbessert die Nutzbarkeit durch **Frauen, die**

¹⁰² Zu den Details siehe die Steckbriefe der Projekte im Tabellenband, Abschnitte B.



massiv bedroht werden. Aus einigen Fallstudien-Projekten gibt es Erkenntnisse darüber, dass das subjektive Sicherheitsgefühl gesteigert werden konnte.

- Die Schaffung von flexiblen Grundrissen mit Verbindungstüren und die Ausstattung (geräumiger) Zimmer mit bedarfsabhängig gestaltbaren Möbeln erhöht die Nutzbarkeit für **Frauen mit mehr als zwei Kindern.**
- Die Einrichtung von abgrenzbaren Wohneinheiten innerhalb der Schutzeinrichtungen, die über eigene Sanitäranlagen und eigene Küchen verfügen, erhöht die Nutzbarkeit für **Frauen, die einen hohen Bedarf für Rückzugsmöglichkeiten haben, bspw. für Frauen mit älteren Söhnen, trans-Frauen und nicht-binäre Personen,** die einerseits selbst Rückzugsorte benötigen, andererseits von anderen Bewohner*innen als Bedrohung wahrgenommen werden können.

Für diese Zielgruppen wurden in verschiedenen Einrichtungen bessere Voraussetzungen erreicht. Für eine abschließende Bewertung bzgl. der tatsächlichen Erreichung der Zielgruppen durch die besseren infrastrukturellen Voraussetzungen ist es noch zu früh. Die Erfahrungen zeigen, dass die verschiedenen Verbesserungen einen positiven Effekt für alle Bewohner*innen der Schutzeinrichtungen haben. Die Koordination bzw. Vergabe der neuen Plätze aufgrund besonderer Bedarfe stellt allerdings ein noch nicht vollständig gelöstes Problem dar. Zudem beeinflussen weitere Faktoren, wie z. B. die personellen Kapazitäten und Kooperationen mit anderen Einrichtungen, inwieweit diese Zielgruppen tatsächlich besser erreicht werden (siehe Kap. 6.6.1).

Neben den bislang genannten Zielgruppen zeichnen sich außerdem Zielgruppen ab, deren Aufnahme aufgrund der notwendigen fachlichen Kompetenzen, des Personalschlüssels oder durch andere Organisation der Zuständigkeiten im Hilfesystem in wesentlich geringerem Ausmaß durch bauliche Maßnahmen beeinflusst werden kann. Dazu zählen etwa gewaltbetroffene Frauen mit Suchterkrankungen, psychischen Erkrankungen, gewaltbetroffene wohnungslose Frauen und gewaltbetroffene Mädchen. Der investive Strang des Bundesförderprogramms hat den Einrichtungen, die bereits mit diesen Zielgruppen arbeiteten, ermöglicht, ihr Angebot zu verbessern. In Bezug auf diese Zielgruppen wird sich in Zukunft zeigen, ob mit den investiven Projekten – insbesondere dem Ausbau von abgrenzbaren Wohneinheiten – auch für diese Zielgruppen bessere Zugänge ins Hilfesystem ermöglicht werden (siehe Kap. 6.6.1).

In der Online-Befragung der Länder gaben 15 von 16 Ländern an, dass durch das Bundesförderprogramm die Barrierefreiheit der Schutzunterkünfte vorangebracht oder etwas vorangebracht wurde. Zehn Länder gaben dies für die Sicherheit der Schutzunterkünfte an und vier für die Barrierefreiheit von Fachberatungsstellen (vgl. Tabellenband, Tabelle F.28).

Im **innovativen Strang** wurden für drei Gruppen mit besonderen Zugangshürden zum Hilfesystem neue Ansätze entwickelt.

- Zwei Projekte adressierten auf regionaler Ebene die Gruppe der **komplex traumatisierten Frauen**, die in ihrer Kindheit und/oder Jugend massiver und langanhaltender organisierter sexualisierter Gewalt ausgesetzt waren. In einem Projekt (INO-0006) wurde mit den erweiterten Personalressourcen aus der Förderung die Frequenz der psychotherapeutischen Versorgung von komplex traumatisierten Frauen deutlich intensiviert und die Fachberatungsstelle initiierte angeleitete Gruppen, erstmals auch für Frauen mit einer dissoziativen Identitätsstruktur (DIS). Mit dem anderen Projekt (INO-0069) wurde das psychotherapeutische Versorgungsangebot für Frauen mit komplexen



Traumafolgen und organisierten Gewalterfahrungen erweitert, indem ein regionales Supervisionsnetzwerk aufgebaut wurde, mit dem Psychotherapeut*innen unterstützt und ermutigt werden, mit komplex traumatisierten Personen zu arbeiten.

- Eine weitere adressierte Gruppe sind Frauen, die von **Genitalverstümmelung** (Female Genital Mutilation, FGM) bedroht oder betroffen sind. Über ein mobiles Team wurde ein aufsuchendes mehrsprachiges Beratungsangebot auf zwei Bundesländer ausgeweitet (INO-0010). Neben der Beratung von (potentiell) Betroffenen in Einrichtungen der Migrationsberatung oder zentralen Erstaufnahmeeinrichtungen für Geflüchtete wurden Betroffene bei Bedarf auch an allgemeine Hilfsdienste, auf Asylrecht spezialisierte Rechtsanwält*innen und an spezialisierte medizinische Versorgungseinrichtungen weitervermittelt.
- Die Gruppe von gewaltbetroffenen Frauen mit **sprachlichen Verständigungsschwierigkeiten aufgrund von Migrationserfahrung** wurde mit der Förderung qualifizierter Sprachmittlung (INO-0001) bundesweit adressiert. Die Nutzung professioneller und gewaltsensibler digitaler Dolmetsch- und Übersetzungsdienste hat für diese Frauen den Zugang zu den geförderten Fachberatungsstellen und Frauenhäusern verbessert und während der COVID-19-Pandemie eine bedarfsgerechte Beratung per Telefon, Video oder E-Mail gewährleistet.

Mit diesen INO-Projekten wurde im jeweiligen Förderzeitraum in unterschiedlichem Maß eine Zahl von besonders vulnerablen gewaltbetroffenen Frauen erreicht (vgl. Kapitel 5.2.1 und 5.2.2). Die Gesamtanzahl konnte im Rahmen der Evaluation nicht ermittelt werden.¹⁰³

Insgesamt leisteten die hier versammelten Projekte des Bundesförderprogramms einen Beitrag zur Umsetzung der Istanbul-Konvention im Sinne von Art. 4 Abs. 3.

6.5.4 Verbesserte Prävention durch neue Ansätze in INO-Projekten

Mehrere im innovativen Strang des Bundesförderprogramms entwickelte Ansätze adressierten unterschiedliche Aspekte der Prävention von Gewalt im Sinne der Istanbul-Konvention.

- Auf Prävention durch **Aufklärung der Öffentlichkeit (Art. 13 IK)** zielte ein kofinanziertes Projekt (INO-0028) auf nationaler und europäischer Ebene. Über alle beteiligten EU-Länder hinweg erreichte die transnationale Videokampagne zum Themenfeld Femizide Aufmerksamkeit in der Medienberichterstattung. Mit dem unter Beteiligung von Journalist*innen erarbeiteten Leitfaden für Medienschaffende wurde ein Beitrag zur Umsetzung von Art. 17 Abs. 1 IK geleistet.
- Ein Projekt (INO-0074) kombinierte allgemeine Bewusstseinsbildung nach Art. 13 IK mit gezielten **Bildungsangeboten nach Art. 14 IK**. Das Projekt trug durch Aufklärung über die Loverboy-Methode über eine zielgruppenspezifisch gestaltete Aufklärungswebseite und das Angebot von Webinaren an Schulen bundesweit zum Schutz von Mädchen und jungen Frauen vor sexueller Ausbeutung bei.
- Für die Prävention im Sinne der **Qualifizierung von Angehörigen bestimmter Berufsgruppen (Art. 15 IK)** entwickelten mehrere Projekte neue Ansätze, nicht nur die Projekte, die der Fallgruppe „Innovationen für die Qualifizierung von Fachkräften“ zugeordnet sind. Unter den neuen Ansätzen finden sich unterschiedliche Strukturen. Während zwei Projekte primär auf die Schaffung von bundesweit und kostenlos verfügbaren

¹⁰³ Zu den Details siehe die Steckbriefe der Projekte im Tabellenband, Abschnitt D.



Infrastrukturen ausgerichtet waren, um vorhandenes Wissen für Fachkräfte verschiedener Professionen besser zugänglich zu machen, liegen andere Fortbildungsansätze in den Händen von Trägern und Fachverbänden. Geschult wurden sowohl Fachkräfte innerhalb des Hilfesystems als auch Fachkräfte in angrenzenden Bereichen.

- Zur Prävention im Sinne von Art. 16 IK gab es ein Projekt. Für die Arbeit mit Gewaltausübenden („**Täterarbeit**“) baute ein regionaler Träger ein Beratungszentrum zum Schutz vor häuslicher Gewalt in Familien und im sozialen Nahfeld auf und setzte einen systemischen Beratungsansatz um (INO-0003). Neben der Arbeit mit 344 gewaltausübenden männlichen, weiblichen und queeren Personen fanden Informationsgespräche mit deren gewaltbetroffenen Partner*innen statt und bei Bedarf erfolgte die Vermittlung an kooperierende Fachberatungsstellen für Betroffene häuslicher Gewalt. Mit Kindern, die von der Partnerschaftsgewalt ihrer Eltern betroffen waren, wurden Einzelsitzungen durchgeführt und flankierend Elternteilgespräche geführt.

Der zentrale Schwerpunkt der INO-Projekte zur Weiterentwicklung der Prävention lag im Bereich der Qualifizierung von Fachkräften. Dies passt zu den benannten Handlungsbedarfen (siehe Kap. 6.1).

Ein bundesweiter Fachverband setzte auf die Qualifizierung der Fachkräfte des Hilfesystems zum Thema Digitalisierung der Beratungs- und Unterstützungsarbeit. Darüber hinaus kombinierten die Fachverbände die Entwicklung und Erprobung neuer Ansätze mit Fortbildungen (vgl. Kapitel 5.2.2). Insgesamt wurden 161 Einrichtungen des Hilfeschutzsystems erreicht. Der überwiegende Teil dieser Einrichtungen hat sich zum Ausbau digitaler Beratungsangebote fortgebildet, punktuell zu digitalisierter Gewalt gegen Frauen sowie zu Beschwerdemanagement und Partizipation. Im Projekt „Make it Work“ wurde mit der entwickelten verbandsinternen Train-the-Trainer-Ausbildung die Anzahl der Trainer*innen im Vergleich zur Zeit vor dem Projekt von 38 auf 57 Personen vergrößert.

Die beiden entwickelten Wissensinfrastrukturen sind interdisziplinär ausgelegt. Der zertifizierte E-Learning-Kurs „Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt“ wurde während der Projektlaufzeit von 600 Fachkräften des Hilfesystems mit Zertifikat abgeschlossen, darüber hinaus von 1.870 Beschäftigten angrenzender Professionen wie der staatlichen und freien Kinder- und Jugendhilfe, dem Schul- und Gesundheitswesen, der Justiz und Polizei oder der Eingliederungshilfe und Migrationsberatung. Das geförderte digitale Wissensmanagement-Portal „Sicher aufwachsen“ (INO-0075) versammelt sowohl für Fachkräfte des Gewaltschutzes als auch der Kinder- und Jugendhilfe Materialien für die eigenständige fachkompetente pädagogische Arbeit mit und Beratung von Kindern und Jugendlichen im Kontext von Partnerschaftsgewalt.

Sechs andere Projekte entwickelten neue Weiterbildungs-Konzepte für die Qualifizierung von Fachkräften verschiedener Professionen zu speziellen Teilthemen der Arbeit des Gewaltschutzsystems. Es liegt ein Weiterbildungsmodul für approbierte psychologische und ärztliche Psychotherapeut*innen vor, die mit komplex traumatisierten Frauen arbeiten (INO-0069), und eine zertifizierte Fortbildung zu langjähriger bzw. besonders schwerer sexualisierter Gewalterfahrung und deren Folgen, die psychologische Psychotherapeut*innen und Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeut*innen in Ausbildungsinstituten und niedergelassene Psychotherapeut*innen absolviert haben (INO-0006). Außerdem wurden Fortbildungen für psychosoziale Fachkräfte in Einrichtungen und Diensten der Eingliederungshilfe entwickelt und angeboten, die Wissen für eine gute Beziehungsgestaltung zu komplex traumatisierten Menschen vermitteln. Mit Fortbildungen und Fachtagen wurden regional Fachkräfte diverser Bereiche für das Thema Genitalverstümmelung sensibilisiert und ein Erklärvideo und ein Flyer erstellt, da



insbesondere in den Erstaufnahmeeinrichtungen zeitliche Ressourcen für Fortbildungen fehlen und die Personalfuktuation hoch ist (INO-0010). Lehrkräfte und Schulsozialarbeiter*innen bildeten sich mit einer digitalen Fachkräfteschulung zu sexueller Ausbeutung durch die Loveboy-Methode fort (INO-0074). An digitalen Workshops zum Thema Femizide und deren Verhinderung beteiligten sich Fachkräfte aus Polizei, Justiz, Gesundheits- und Unterstützungssystemen (INO-0028). Eine neu entwickelte Fortbildung zum Thema Männergewalt (INO-0027) haben in einer Region Fachkräfte aus den Bereichen psychosoziale Beratung und Begleitung (Allgemeine Soziale Dienste, Familienhilfe, Wohnungslosenhilfe, Integration und Migration, Bildung, Pflege und Eingliederungshilfe) durchlaufen, die mit Männern mit problematischem Krisen- und Gewaltverhalten in Kontakt treten.

Insgesamt **3.149 Personen nahmen an einer der Fortbildungen** während der Projektlaufzeiten teil, ein relevanter Teil von ihnen auch mit Zertifikat. Dass zwei der Weiterbildungsangebote über Zertifizierungen im medizinisch-therapeutischen Bereich verfügen und damit für Fachkräfte CME-Punkte bzw. Fortbildungspunkte für die Pflichtweiterbildung eröffnen, setzt für diese Berufsgruppen einen zusätzlichen Anreiz, die Weiterbildungsangebote wahrzunehmen und trägt zur Steigerung der Wirkung der geförderten Projekte bei.

Mit diesen INO-Projekten wurde ein breites Spektrum der Fachkräfte erreicht. Dass kaum Angebote zur Prävention über Bildung (Art. 14 IK) und zur Täterarbeit angeboten und deshalb auch wenig gefördert wurden, passt zu den Handlungsbedarfen, die von Ländern und Kommunen im Rahmen der Gesamtevaluation beschrieben wurden (siehe Kap. 6.7).

6.5.5 Verbessertes Wissen und verbesserte Datenlage durch geförderte INO-Projekte

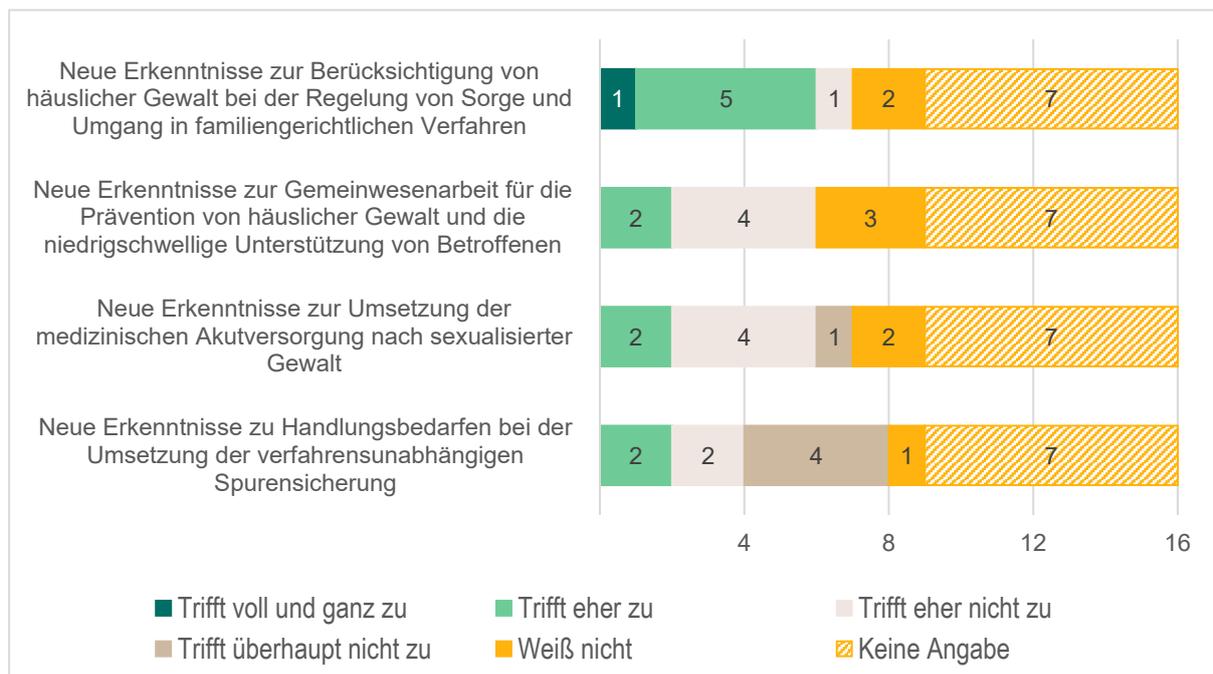
Alle in der Fallgruppe 4 versammelten INO-Projekte (siehe Kap. 5.2.4) geben Hinweise auf Handlungsbedarfe zur Weiterentwicklung umfassender und koordinierter politischer Maßnahmen im Sinne von Art. 7 IK und zur Verbesserung der Anforderungen der Istanbul-Konvention an eine bundesweite Datensammlung und Forschung nach Art. 11 IK.

- Eine vergleichende wissenschaftliche Studie untersuchte die Situation der medizinischen Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt und damit die Umsetzung von Art. 25 IK in Deutschland. Die Ergebnisse zeigen, dass in Deutschland bis zum Projektende im November 2020 eine qualifizierte medizinische Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt nach den Leitlinien der WHO (2013) noch nicht gewährleistet war, obwohl eine entsprechende Regelung im SGB V seit März 2020 in Kraft ist (vgl. Fischer 2020).
- Eine verbesserte Datenlage wurde hinsichtlich der bundesweiten Frauenhaus-Statistik erreicht. Mit dem anonymisierten Forschungsdatensatz können künftig vertiefte Auswertungen des vorhandenen Datenbestandes für eine bessere Erfüllung der Anforderungen zur bundesweiten Datensammlung zu Auslastung und Arbeitsweisen der Schutzunterkünfte nach Art. 11 IK durchgeführt werden. Da der Forschungsdatensatz vollständig anonymisiert ist, eignet er sich grundsätzlich auch für die Verwendung im Rahmen der Berichterstattungsstelle zum Monitoring der Istanbul-Konvention.
- Ein international vergleichendes Forschungsprojekt (INO-0076) hat erstmals einen systematischen und deutschsprachigen Zugang zu internationalen Erkenntnissen über vielfältige Instrumente der Community-Arbeit zur Prävention häuslicher Gewalt geschaffen (vgl. Gloor/Meier 2022a). Die Ergebnisse sind für die Umsetzung von Art. 12 IK von Bedeutung. Der aufgearbeitete internationale Forschungsstand verdeutlicht die Effektivität und Effizienz Community-basierter Ansätze.

- Zwei wissenschaftliche Studien verbesserten das Wissen zur Umsetzung von Art. 31 IK. Die Begleitforschung (INO-0004) zu einem innovativen lokalen Ansatz zeigte, dass dem Fragebogen zur Dokumentation und Gefährlichkeitseinschätzung in Sorge- und Umgangsrechtsverfahren bei häuslicher Gewalt der Weg in die Praxis bis zum Projektende nur in geringem Umfang gelungen war (vgl. Nothafft u. a. 2022). Ein vergleichendes Forschungsprojekt (INO-0053) identifizierte bundesweit gute Praxis für Verfahren zur systematischen Berücksichtigung von häuslicher Gewalt bei Sorge- und Umgangsregelungen sowie in familiengerichtlichen Verfahren. Die Studie verweist darauf, dass eine grundlegende Veränderung gesetzlicher Rahmenbedingungen für den Transfer der Beispiele guter Praxis in die Fläche notwendig ist (vgl. Kotlenga u. a. 2023; Kotlenga 2023a, 2023b).

Zu diesen Projekten wurde in der Online-Befragung der Bundesländer 2024 gefragt, welche neuen Erkenntnisse die Länder gewonnen hätten. Auffällig ist hier vor allem, dass 43 Prozent der Länder gar keine Angaben dazu machten (vgl. Abbildung 25). In den 2024 geführten Interviews mit den Ländern (wie auch mit den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten) wurde deutlich, dass diese Studien noch nicht gut verbreitet waren, obwohl dazu abschließende digitale Fachveranstaltungen mit mehr als 500 Teilnehmenden stattgefunden hatten.

Abbildung 25: Erkenntnisgewinn der Länder aus den wissenschaftlichen INO-Projekten



Quelle: Online-Befragung der Bundesländer. Frage F4.2a: Welche neuen Erkenntnisse haben Sie/Ihr Land aus den INO-Projekten gewonnen? N: 16

Auch Projekte, die in der wissenschaftlichen Begleitung der Einzelprojekte einer anderen Fallgruppe zugeordnet wurden, trugen zu verbesserten Wissensbeständen bei.

- Für die Umsetzung von Art. 31 IK ist die erarbeitete Rechtsexpertise „Kindschaftssachen und häusliche Gewalt“ relevant (vgl. Meysen 2022).
- Eine Überblicksstudie über die Fortbildungslandschaft zum Thema Partnerschaftsgewalt und die konstatierten Lücken haben Bedeutung für die Umsetzung von Art. 15 IK (vgl. König u. a. 2022).



- Dies gilt auch für die regionale Bedarfsermittlung unter niedergelassenen Psychotherapeut*innen zur psychotherapeutischen Versorgung von Frauen mit komplexen Gewalterfahrungen (vgl. Kirchner 2022).
- Zudem liegen Erkenntnisse zu den Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf das Hilfesystem vor (vgl. Gloor/Meier 2022b).
- Eine repräsentative Befragung zu Partnerschaftsgewalt schließt die Lücke zu fehlenden aktuellen Daten zur Betroffenheit deutscher Frauen von Paargewalt (vgl. Jud u. a. 2023).
- Hinsichtlich der extremsten Form geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen wurde auf Basis einer methodisch weiterentwickelten Datenerhebung für Deutschland ein Bericht zur Prävalenz von Femiziden im Kontext von Partnerschaftsgewalt und innerfamiliärer Gewalt erstellt (Schröttle u. a. 2021).

Durch alle wissenschaftlichen Studien wurden wichtige fachpolitische Handlungsbedarfe zur Umsetzung der Istanbul-Konvention aufgezeigt. Die Projekte haben das generierte Wissen über Fachtagungen und frei verfügbare Veröffentlichungen in die breite Fachöffentlichkeit transportiert. Durch die Dokumentation von Best-Practice-Beispielen und die Sammlung von methodisch-instrumentellen Arbeitshilfen setzten einige Projekte auch Impulse für die Praxis. Das BMFSFJ hat mit der Veröffentlichung von Projekt-Publikationen auf seinen Internet-Seiten und einer Fachtagung im Januar 2024 zur Verbreitung der Projektergebnisse des INO-Strangs beigetragen.

Die Informationen waren bis zum jeweiligen Projektende aber zumindest teilweise noch nicht ausreichend in den Wahrnehmungen relevanter politischer Akteur*innen angekommen (siehe Kap. 5.3.4). Allerdings erzielten diese Projekte mittelbare Ergebnisse, die in Kapitel 6.6.2 zusammengefasst werden.

6.5.6 Wahrnehmung der Ergebnisse im erweiterten Hilfesystem

Die **Länder** wurden in der Online-Befragung 2024 zu ihrer **Gesamtbilanz** zum Bundesförderprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ befragt.¹⁰⁴ Dazu äußerten sie Lob und wiesen zugleich auf die oben beschriebenen Verfahrenshürden (siehe Kap. 6.4) und einen Verstärkungsbedarf einer Bundesbeteiligung an den Kosten des Hilfesystems hin.

„Die Förderanfragen und Zuwendungsanträge haben die Bedarfe der Frauenhilfeinfrastruktur aufgezeigt. (...) Für den Platzausbau und Abbau von Barrieren und die Versorgung bislang nicht ausreichend versorgter Zielgruppen hat das Programm Akzente gesetzt und für die geförderten Projekte Verbesserungen erreicht. Für eine generelle Weiterentwicklung der Hilfelandschaft ist das bei Weitem nicht ausreichend. Mit einer Fortsetzung des Programms könnte eine nachhaltige Wirkung für die Hilfelandschaft erzielt werden.“ (Online-Befragung Länder)

„Durch die Höhe der Förderung war es auch kleinen Trägern, welche sich sonst keinen Ausbau leisten könnten, möglich, ihre Frauenhäuser auszubauen. Gleichzeitig war das Antragsverfahren für viele Träger überfordernd. Zudem mussten durch die teils langen Bearbeitungszeiten seitens des Bundes Anträge wieder zurückgezogen werden.“ (Online-Befragung Länder)

¹⁰⁴ Die offene Frage F5.5 lautete: „Wenn Sie das Bundesförderprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ insgesamt betrachten: Wie fällt Ihre Bilanz aus? Was erachten Sie als positiv? Welche Änderungen würden Sie für die Ausgestaltung eines vergleichbaren zukünftigen Programms empfehlen?“



„Die Vorbereitung und der Start des Programms waren mangelhaft. Jetzt, wo das Programm gut läuft, wird es beendet. Das bedauern wir. Es wurden sehr gute Projekte gefördert und wir sind sehr dankbar, so Frauenhausplätze geschaffen und bewahrt zu haben.“ (Online-Befragung Länder)

Sie würdigten die Lerneffekte in der Programmadministration und äußerten ihre Wertschätzung für die Arbeit der Mitarbeitenden der Bundesserviceestelle unter schwierigen Rahmenbedingungen.

„Das Bundesinvestitionsprogramm kann insgesamt als Erfolg in [Land] angesehen werden, wobei es durch die anfänglichen administrativen Schwierigkeiten deutlich hinter den Möglichkeiten zurückgeblieben ist. Leider wurden die personellen Kapazitäten für ein Bundesbauvorhaben anfangs nicht ausreichend bedacht, wodurch sich zeitliche Abläufe deutlich verschoben haben. Zudem fehlte eine Mittelübertragbarkeit in folgende Haushaltsjahre. Offenbar wurde nicht berücksichtigt, dass es bei Bauvorhaben zu diversen Bauverzögerungen bzw. bereits bei der Antragstellung und Angebotsbeschaffung zu weiteren Verzögerungen kommen kann. Für ein zukünftiges Bundesprogramm wäre die Beibehaltung der nun bestehenden Strukturen des BAFzA sehr wünschenswert, da die Ansprechpersonen inzwischen sehr kompetent und hilfsbereit sind.“ (Online-Befragung Länder)

Sie wiesen auf Verteilungskonflikte hin und äußerten die Sorge, dass aus der Nichtausschöpfung der Fördermittel der haushaltspolitische Schluss gezogen werden könnte, das Hilfesystem brauche gar nicht mehr Ressourcen:

„Das Bundesförderprogramm konnte unsere hohen Erwartungen und Hoffnungen nicht erfüllen. Insbesondere im investiven Teil ist die Bilanz enttäuschend. Das ist umso bedauerlicher, als der vom Bundesförderprogramm unterstellte Bedarf tatsächlich vorhanden ist und die eigentlich zur Verfügung stehenden Mittel dringend gebraucht worden wären. [...] Das gewählte Verfahren der Mittelverteilung zunächst nach dem Königsteiner Schlüssel war hier kontraproduktiv, zumal man den Eindruck bekam, dass die Mittel später dann doch nach der Prämisse des ersten Zugriffs verteilt wurden.“ (Online-Befragung Länder)

Und sie regten eine stärkere Einbindung der Länder in die Koordinierung von Auswahlentscheidungen an:

„Empfehlung: Berücksichtigung von Hinweisen und Anregungen aus den Ländern im Entwicklungsprozess und in der Umsetzungsphase, niedrigschwellige und transparente Antragsverfahren.“ (Online-Befragung Länder)

Als wichtigste Ergebnisse des **investiven Strangs** des Bundesförderprogramms nannten die **Länder** in der Online-Befragung 2024¹⁰⁵ die Schaffung von Barrierefreiheit (12), den Ausbau der Schutzplätze (9) und die Erprobung neuer Konzepte (4). Zu letzterem wurden genannt: flexibel nutzbare Räumlichkeiten, die traumasensible Gestaltung von Neubauten und Open-House-Konzepte. Je dreimal benannt wurden ein verbesserter Zugang für besonders vulnerable Gruppen (jenseits von Menschen mit Behinderungen), innovative Sicherungsanlagen für die Schutzeinrichtungen und die Verbesserung der Wohn- und Aufenthaltsqualität. Zwei Länder betonten die Bedeutung der Sanierung bestehender Frauenhäuser, um Schutzplätze zu erhalten, die angesichts des baulichen Zustands der Einrichtungen gefährdet waren. Je

¹⁰⁵ Die Frage F 2.1 wurde offen gestellt und lautete: „Was sind die wichtigsten Ergebnisse der in Ihrem Bundesland geförderten INV-Projekte für das Hilfe- und Unterstützungssystem für von Gewalt betroffene Frauen* und ihre Kinder? Bitte nennen Sie die drei wichtigsten Ergebnisse bis zum jetzigen Zeitpunkt.“ Die Antworten wurden kategorisiert.



einmal genannt wurden die Verbesserung des Angebots im ländlichen Raum und der barrierefreie Umbau von Fachberatungsstellen. Zwei Länder wiesen in der offenen Antwortmöglichkeit darauf hin, dass der Ausbau von Schutzunterkünften nicht wie erwartet zustande kam.

In den abschließenden Expert*innen-Interviews mit fünf Bundesländern wurden diese Ergebnisse nochmal bestärkt. Ein Land hob bezüglich der Erprobung neuer Konzepte das Modell Open House hervor. Zwei Länder erwähnten die geschaffene Flexibilität bei der Nutzung der Räumlichkeiten als wichtigen Aspekt, um den individuellen Bedürfnissen der Bewohner*innen besser gerecht zu werden. In einem Fall wurde die berücksichtigte bauliche Flexibilität betont, mit der eine zukünftige bauliche Erweiterung des Gebäudes relativ einfach umsetzbar wäre.

Unter den 128 **Kommunen**, die sich an der Online-Befragung der Gleichstellungsbeauftragten beteiligt hatten, waren acht, in deren Region ein INV-Projekt gefördert wurde. Von diesen benannten drei den Ausbau der Schutzplätze und zwei die Schaffung von barrierefreien Schutzplätzen als wichtigste Ergebnisse. Je einmal wurde die Erhöhung der Sicherheit der Einrichtung, die Schaffung von Familienzimmern, die Erhöhung der Wohnqualität und die Einrichtung von Second-Stage-Angeboten genannt. Einmal wurde darauf hingewiesen, dass mit der Förderung die Zukunftsfähigkeit des Hilfesystems erhöht wurde.¹⁰⁶ In den abschließenden Expert*innen-Interviews mit neun kommunalen Gleichstellungsbeauftragten betonte eine darüber hinaus den barrierefreien Umbau einer Fachberatungsstelle und den damit verbesserten Zugang als ein wichtiges Ergebnis.

Die **Fachverbände** konnten zum investiven Strang des Bundesförderprogramms in den drei abschließenden Expert*innen-Interviews im zweiten Quartal 2024 nur wenige Aussagen treffen, weil sie sich schlecht informiert fühlten. In den geförderten Einrichtungen, von denen sie wussten, seien Verbesserungen bei den baulichen Bedingungen, der Barrierefreiheit und der Wohn- und Aufenthaltsqualität erreicht worden. Ihnen war nicht bekannt, in welchem Umfang neue Kapazitäten geschaffen wurden. Bezogen auf die Gesamtzahl der Frauenschutzeinrichtungen bewerteten sie die Ergebnisse als nicht bedarfsdeckend, wobei sich ihre Einschätzung am Gesamtbedarf orientierte und es nicht Ziel des Bundesförderprogramms war, den gesamten Bedarf zu decken.

Darüber hinaus betonten sie, dass die Schutzunterkünfte deutlich stärker vom Bundesinvestitionsprogramm profitieren konnten als die Fachberatungsstellen. Dieser Selektionseffekt habe, so die Rückmeldungen der Beratungsstellen, an der Programmkommunikation zu Beginn der Förderung, am Programmdesign, an ihrer Trägerstruktur und der Schwerpunktsetzung in den konzeptionellen Rahmen der Länder gelegen. Einige Bundesländer hatten demnach in der Priorisierung von Projekten, die sie vor dem Hintergrund der verfügbaren Bundesmittel vorgenommen haben, explizit Anfragen von Frauenhäusern priorisiert. Dies zeigt sich auch in den Rahmenkonzepten der Länder (siehe Kap. 3.1.1). Die Erfüllung der mit der Istanbul-Konvention verbundenen Kapazitäten an Schutzplätzen sei das politisch dominante Thema gewesen. Die Fachberatungsstellen profitierten in der Folge eher indirekt vom Bundesinvestitionsprogramm. Die neu geschaffenen Platzkapazitäten in den Frauenhäusern könnten die Suche nach freien Frauenhausplätzen auch für ihre Klientinnen erleichtern.

Das **BMFSFJ** zeigte sich im Interview mit dem quantitativen Ergebnis des investiven Programmstrangs „sehr zufrieden“. Die Förderung habe dazu geführt,

¹⁰⁶ Die Frage F 24 lautete: „Bitte nennen Sie uns die drei wichtigsten Wirkungen der vom Bundesförderprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ geförderten Projekte in Ihrer Kommune auf das örtliche Unterstützungs- und Hilfesystem für von häuslicher oder sexualisierter Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder.“ Die Antworten wurden kategorisiert.



„dass bestimmte, im Grunde seit Jahren brachliegende und schon in unserem Bericht von 2012 mit adressierte Felder auch durch die Länder stärker bearbeitet wurden. Da kann man angesichts von Ressourcenproblemen in den Ländern direkt von einem Investitionsstau sprechen. Und da haben wir schon auch eine Anschubwirkung erzielt“. (BMFSFJ)

Im Interview fokussierten die Vertreterinnen des Bundes auf die konzeptionellen Aspekte der geförderten investiven Projekte. So seien durch das Programm mehr Schutzunterkünfte entstanden, die ihre Adressen nicht mehr anonym halten, weil sie durch bauliche Maßnahmen den Schutz der Bewohner*innen gewährleisten können. Dies wirke sich positiv auf die Lebensqualität der Bewohner*innen und ihrer Kinder aus. Auch positiv wurde bewertet, dass sich die Projektnehmenden „Gedanken gemacht hatten, was brauchen wir von der baulichen Seite, um bestimmte Ziele zu erreichen“.

„Und wir haben darüber hinaus (...) einen Anstoß gegeben, dass auch in den Ländern neue Programme geschaffen werden, dass die Länder die Anschlussfinanzierungen beziehungsweise die laufenden Kosten übernehmen. Also das haben wir jetzt von vielen Frauenhäusern gehört, dass das auch die Länder wieder wachgerüttelt hat. (...) Und es wurde ein bisschen der Blick geweitet und auch ein bisschen Erfahrungsaustausch: Was gibt es denn an anderen Möglichkeiten? Was haben andere Länder da schon gemacht?“ (BMFSFJ)

Zu den Ergebnissen des **innovativen Strangs** des Bundesförderprogramms¹⁰⁷ konnten die **Länder** in der Online-Befragung 2024 deutlich weniger Aussagen treffen, vor allem, weil sie sich insgesamt nicht gut über die 22 geförderten Projekte informiert fühlten (siehe Kap. 3.2.6).

- Das bundesweit verfügbare **E-Learning-Angebot** „Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt“ wurde als wichtigstes Ergebnis benannt (5). Mit ihm stehe erstmals ein inhaltlich umfangreiches flächendeckendes Angebot zur Schulung von Fachkräften verschiedener Professionen zur Verfügung, das breit genutzt werde. Es biete auch für die Einarbeitung von Absolvent*innen und Quereinsteigenden gute und praxisnahe Weiterbildung und könne so dazu beitragen, den Fachkräftemangel für das Hilfesystem zu reduzieren.
- Das Projekt Hilfesystem 2.0 wurde zweimal genannt. Dabei wurde sowohl die Ausweitung und Erprobung **digitaler Unterstützungsmöglichkeiten** für gewaltbetroffene Frauen als auch die damit erfolgte deutlich **verbesserte IT-Ausstattung** der Einrichtungen hervorgehoben.
- Die neuen Ansätze zur **Betroffenenbeteiligung** über einen Landesbeirat bzw. über die Einführung von Beschwerdemanagement in den Schutzunterkünften wurden ebenfalls zweimal benannt.
- **Regionale Modellprojekte** zur Verbesserung der psychotherapeutischen Versorgung von Frauen mit komplexen Gewalterfahrungen, zur Entwicklung systemischer Ansätze in der Arbeit mit Gewaltausübenden und Betroffenen häuslicher Gewalt und zur Sensibilisierung relevanter Professionen für das Thema FGM wurden je einmal benannt.
- Unter den überregionalen Ansätzen wurde als besonders wichtig die (nicht mit dem Programm geschaffene, aber mit ihm aktiv beworbene) bundesweite **Internetplattform zur Suche nach freien Plätzen in Schutzunterkünften** genannt.

¹⁰⁷ Die Frage F 4.1 wurde offen gestellt und lautete: „Bitte nennen Sie die drei bis zum jetzigen Zeitpunkt wichtigsten Ergebnisse der vom Bundesförderprogramm geförderten innovativen Projekte für das Unterstützungs- und Hilfesystem für von häuslicher und sexualisierter Gewalt betroffene Frauen* und ihre Kinder für Ihr Bundesland.“ Die 18 Antworten wurden kategorisiert.

- Darüber hinaus benannten die Länder übergreifende Programmeffekte wie das **Generieren neuer Diskurse**, die Vermittlung und Übernahme von **Best Practice** und die **Erprobung innovativer Ideen und neuer Konzepte** insgesamt viermal.

In den abschließenden Expert*innen-Interviews betonten darüber hinaus zwei der fünf Länder die **gestiegene Beratungskompetenz für Betroffene von digitalisierter geschlechtsspezifischer Gewalt** gegen Frauen als ein wichtiges Ergebnis. Als Hintergrund wurde die gestiegene Relevanz des Themas genannt. Zweimal wurde das verbesserte Unterstützungsangebot für von Genitalverstümmelung betroffene Frauen genannt und die verbesserte Berücksichtigung häuslicher Gewalt bei der Regelung von Sorge und Umgang in einem Amtsgericht. Zum E-Learning-Angebot „Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt“ erwähnte ein Land, dass E-Learning generell ein besonders gut geeignetes und zeitgemäßes Fortbildungsmodell darstelle, weil mit der ortsunabhängigen und flexiblen Nutzung deutlich mehr Fachkräfte geschult werden könnten als mit Präsenzkursen.

Auch die **kommunalen Gleichstellungsbeauftragten** konnten zu den Ergebnissen des innovativen Strangs des Bundesförderprogramms deutlich weniger Aussagen treffen als zu den investiven, weil sie sich nicht gut über die geförderten Projekte informiert fühlten. In den neun abschließenden Expert*innen-Interviews der Gesamtevaluation mit kommunalen Gleichstellungsbeauftragten wurden folgende Projekte genannt:

- Das **E-Learning-Angebot** „Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt“ wurde am häufigsten als wichtiges Ergebnis benannt (5). Entweder hatten Gleichstellungsbeauftragte den Kurs selbst zu Beginn ihrer Tätigkeit genutzt oder sie berichteten, dass Kolleg*innen daran teilgenommen hatten.
- Eine kommunale Gleichstellungsbeauftragte benannte die **Anschaffung gerätebasierter Dolmetsch- und Übersetzungsdienste** als ein wichtiges Ergebnis.
- Die erarbeiteten Ansätze zum verbesserten Schutz von Frauen vor **digitalisierter geschlechtsspezifischer Gewalt** wurden von einer anderen Gleichstellungsbeauftragten als relevantes Ergebnis benannt. Das Thema habe vor Ort aktuell eine hohe Bedeutung.
- Ein weiteres wichtiges Ergebnis waren für eine Gleichstellungsbeauftragte die erstellten Informationsmaterialien zu **sexualisierter Gewalt am Arbeitsplatz**. Insbesondere das Videomaterial in leichter Sprache sei innovativ und für die eigene Arbeit in Werkstätten der Eingliederungshilfe hilfreich.
- Eine kommunale Gleichstellungsbeauftragte betonte die verbesserte **Versorgung von komplex traumatisierten Frauen** als wichtiges Ergebnis, das ohne die Förderung über das Bundesinnovationsprogramm in der Region nicht hätte realisiert werden können.

Die **Fachverbände** fühlten sich auch zum innovativen Strang des Bundesförderprogramms eher nicht gut informiert, obwohl sie selbst mehrere Projekte im Rahmen dieses Förderstrangs durchgeführt hatten.

- Das **E-Learning-Angebot** „Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt“ wurde auch von ihnen als wichtigstes Ergebnis benannt. Es habe in den Schutzeinrichtungen und Fachberatungsstellen hohe Relevanz und werde zur Einarbeitung neuer Mitarbeitender genutzt.
- Von großem Nutzen sei auch die im Rahmen dieses Projekts erstellte **Rechtsexpertise** „Kindschaftssachen und häusliche Gewalt“ (vgl. Meysen 2022).



- Das Projekt Hilfesystem 2.0 wurde ebenfalls als wichtiges Ergebnis genannt. Angesichts der erheblichen Bedarfe zur **Aktualisierung der technischen Grundausstattung** sei es von vielen Einrichtungen dazu genutzt worden „sich technisch einigermaßen in dieses Jahrhundert zu katapultieren“ und habe sich positiv auf die Arbeitsfähigkeit der Einrichtungen während der Corona-Pandemie ausgewirkt. Auch die Fortbildungen zu Online-Beratung seien von den Einrichtungen nachgefragt worden.
- Als viertes wichtiges Ergebnis nannten die Fachverbände die Einführung eines **Betroffenenbeirats** zur Umsetzung der Istanbul-Konvention im Land Bremen. Der Ansatz stöße in den Einrichtungen des Hilfesystems auf großes Interesse und es gebe unter ihnen Überlegungen, auch für andere Bundesländer die Implementierung eines Betroffenenbeirats zu fordern. Ein Mehrwert wird darin gesehen, dass dieses Modellprojekt sowohl für die praktische als auch die fachpolitische Arbeit relevant ist.
- Zwei weitere wichtige Ergebnisse sind aus Fachverbandsperspektive das Projekt zum Schutz vor **digitaler Gewalt in Frauenhäusern** und das **Wissensmanagement-Portal** <https://sicher-aufwachsen.org/>, weil sie Bedarfe in der Praxis bedienen. Dabei strahle das Wissensmanagement-Portal über das Kernhilfesystem hinaus und finde professionsübergreifendes Interesse.
- Die Webseite „**Freie Frauenhausplätze**“ wird als wichtige Neuerung für die bundesweiten Infrastrukturen nach Art. 19 IK eingestuft, weil hier erstmals bundesweit nach einem freien Platz in einer Schutzunterkunft gesucht werden kann. Mit dem innovativen Strang des Bundesförderprogramms wurde eine Social-Media-Kampagne zur Bekanntmachung der Webseite gefördert, nicht aber die Entwicklung der Plattform selbst.

Das **BMFSFJ** betonte für den innovativen Strang,

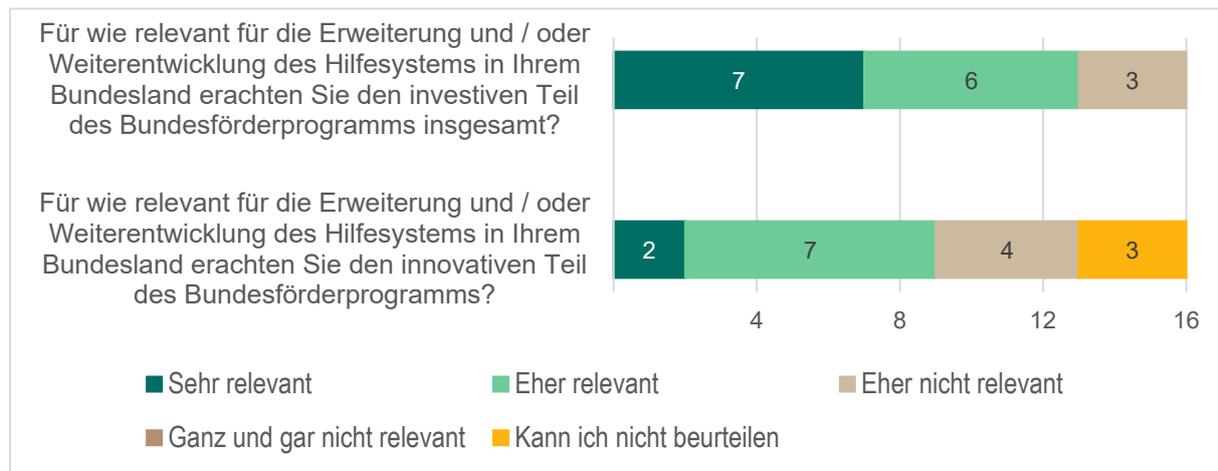
- dass mit den verschiedenen Projekten zur **Fortbildung von Fachkräften** verschiedener Professionen „große Innovationen, die auch dauerhaft nutzbar bleiben“, geschaffen wurden.
- Der **Betroffenenbeirat in Bremen** wurde als große Innovation eingeschätzt, „weil da systematisch die Beteiligung von Betroffenen erprobt wurde, die dann den politischen Prozess begleiten“.
- Auch, dass **neue Formen der Beratung** erprobt wurden, wurde positiv bewertet.
- Die geförderten **wissenschaftlichen Studien** hätten Wissen geschaffen, „das nutzbar bleibt und das natürlich in vielfältigen Maßnahmen dann auch auf politischer Ebene verwertet werden kann“.
- Mit dem Projekt Hilfesystem 2.0 sei „Empowerment für digitale Arbeitsformen und Nutzung von digitalen Ressourcen“ im Hilfesystem gefördert worden.
- Zum Thema der **geschlechtsspezifischen Gewalt im digitalen Raum** wurde betont, dass zwar auch andere Bundesministerien Anti-Gewalt-Projekte fördern. Mit den beiden im innovativen Programmstrang geförderten Projekten sei aber ein „blinder Fleck“ in den Vordergrund gerückt worden und sichtbar geworden, dass „Betroffenheit von digitaler Gewalt sehr stark auch mit Gewalt durch den Ex-Partner bzw. mit sexualisierter Gewalt einhergeht und dass es dafür nicht nur eine rechtliche Unterstützung braucht, sondern eben auch Qualifizierung im Hilfesystem“.

6.5.7 Wechselwirkungen zwischen dem Bundesförderprogramm und anderen relevanten Fördermaßnahmen

Die Gesamtevaluation fragte auch nach **Wechselwirkungen** zwischen dem Bundesförderprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ und anderen relevanten Fördermaßnahmen von Bund, Ländern, Kommunen und Stiftungen (Siehe Kap. 2.4.2).

In der Online-Befragung der Länder 2024 wurde deutlich, dass sie den investiven Strang des Bundesförderprogramms für die Erweiterung und/oder Weiterentwicklung des Hilfesystems für wesentlich hielten, den innovativen Strang hingegen für weniger relevant (vgl. Abbildung 26).

Abbildung 26: Vergleich zu anderen Programmen und Förderungen



Quelle: Online-Befragung der Bundesländer. Fragen F2.6 / F4.7: Im Vergleich zu anderen Programmen und Förderungen (Ihres Landes, der Kommunen oder von Stiftungen): Für wie relevant für die Erweiterung und / oder Weiterentwicklung des Hilfesystems in Ihrem Bundesland erachten Sie den investiven / innovativen Teil des Bundesförderprogramms insgesamt? N: 16

In den Expert*innen-Interviews verwiesen mehrere Länder darauf, dass vor dem bzw. parallel zum Bundesförderprogramm zum einen **Mittel der Städtebauförderung** zum Ausbau der Kapazitäten genutzt wurden und zum anderen zum Abbau baulicher Barrieren auf Landesmittel zurückgegriffen werden kann, die in einem Land beispielsweise für die Gesamtheit aller Gemeinschaftseinrichtungen bereitgestellt werden.

Da die mit diesen Mitteln geförderten Projekte nicht Gegenstand der Gesamtevaluation waren, können zu möglichen Effekten im vorliegenden Bericht keine Aussagen getroffen werden. Für eine systematische Analyse solcher Effekte, die für eine ressourcenschonende künftige Steuerung der Weiterentwicklung des Hilfesystems bekannt sein sollten, wäre eine Studie explizit zu den Wechselwirkungen der Innovationförderung mit finanziellen Anreizen des Bundes und den Programmen der Länder notwendig.

Einen **Einfluss des Bundesförderprogramms auf die Schwerpunktsetzung der Länder** im Themenfeld „Gewalt gegen Frauen“ bestätigten drei der sieben Länder, die diese Frage in der Online-Befragung beantwortet haben.¹⁰⁸ Konstatiert wurde in einem Bundesland ein Einfluss auf den Schwerpunkt „Aufwachsen ohne Gewalt“, in einem anderen ein Einfluss auf die Um-

¹⁰⁸ Die offen gestellte Frage F5.6 in der Online-Befragung lautete: „Welchen Einfluss hatte das Bundesförderprogramm auf die Schwerpunktsetzung Ihres Landes im Themenfeld „Gewalt gegen Frauen“?“.



setzung der Istanbul-Konvention im Land. Genannt wurde zudem ein Einfluss auf das Themenfeld Frauenhausinfrastruktur/ Infrastruktursicherung. Ein Land gab an, dass das Bundesförderprogramm die bisherige Schwerpunktsetzung des Landes ergänzt habe. Drei Länder machten keinen Einfluss des Bundesförderprogramms auf die Schwerpunktsetzung in ihrem Land aus.

6.5.8 Nebeneffekte und Nebenwirkungen des Bundesförderprogramms

In der Wirkungsanalyse interessiert immer auch die Frage nach unerwarteten Effekten und Wirkungen. Dabei kann es sich sowohl um positive als auch um negative Nebeneffekte und -wirkungen handeln.

Lerneffekte und Wissen über nicht konkret untersuchte Themen

Finanzielle Anreizprogramme sind fast immer geeignet, Lerneffekte und Wissen auch über den konkreten Untersuchungsgegenstand hinaus zu generieren.

So ist durch das Förderprogramm bei den an der Umsetzung des Programms beteiligten Akteur*innen (Bund, Länder, Kommunen, Einrichtungen bzw. Verbände) das **Verständnis** dafür gewachsen, **welche Infrastrukturen das Hilfesystem prägen** und **welche strukturellen Herausforderungen für den Kapazitätsausbau** des Hilfesystems sich daraus ergeben. Es wurde sichtbar, dass sehr viele kleine eigenständige Vereine mit ehrenamtlichen Vorständen wesentliche Beiträge zu den Schutzplatz-Kapazitäten leisten, aber weder die Personalkapazitäten noch die Rücklagen haben, in kurzer Zeit große Bauvorhaben zu entwickeln. Diese Herausforderung besteht insbesondere in den ostdeutschen Bundesländern. In diesen Ländern geht zudem aktuell die Generation der „Gründerinnen“ in Rente und der Generationswechsel ist noch in vollem Gang. Deshalb ist auch die Motivation in den kleineren Vereinen, jetzt mit erheblichem finanziellem Risiko in neue, größere Einrichtungen zu investieren, ohne verlässlich in die Zukunft planen zu können, begrenzt. Um einen größeren Ausbau an Familienplätzen überhaupt erreichen zu können, wurde von ersten Überlegungen berichtet, auf diese grundlegenden strukturellen Herausforderungen mit genossenschaftlichen Lösungen zu reagieren.

Insgesamt ist durch die Fördervoraussetzungen deutlich geworden, dass die Eigentumsverhältnisse der genutzten Einrichtungen sehr divers sind und sich auch kommunale Baugesellschaften in dem Bereich engagieren, deren Bauprojekte bisher aber nicht gefördert wurden, weil sie nicht als juristische Personen des öffentlichen Rechts verstanden wurden. Dies trifft insbesondere für die ostdeutschen Bundesländer zu, in denen Wohnungsbaugesellschaften wichtigere Wohnungsmarktakteure mit einem höheren Marktanteil sind als im Westen. Dass kommunale Wohnungsbaugesellschaften nicht förderfähig waren, ist aus Sicht der Evaluierung ein Grund dafür, dass in den ostdeutschen Bundesländern nur wenige kommunale Bauvorhaben umgesetzt werden konnten. Das Wissen um diese Strukturen kann bei einer eventuellen Folgeförderung berücksichtigt werden. Diese Herausforderung kann mit der laufenden **Wiedereinführung der Wohngemeinnützigkeit** entfallen. Im aktuellen Bundesförderprogramm war sie aber wirkmächtig.

Außerdem wurde zumindest in einigen Ländern, angeregt durch die Förderung des Abbaus von baulichen Barrieren, das **Wissen des Hilfesystems über alternative Fördermöglichkeiten von Bauvorhaben erweitert**. Dies gelang u. a., weil die Fachreferate für Frauen und



Gleichstellung der Länder aktiv über zusätzliche öffentliche Mittel informierten und Initiator*innen nicht geförderter Anfragen an den INV-Strang für ihre schon recht weit entwickelten Konzepte nach alternativen Finanzierungsmöglichkeiten suchten.

Ein weiterer Lerneffekt ist, dass sich **durch die Klärung von Zuständigkeiten Verbesserungen im Hilfesystem erreichen und finanzielle Mittel einsparen lassen**. Dies betrifft vor allem INO-Projekte mit bundesweiter Relevanz wie die Webseite zur Suche nach freien Frauenhausplätzen.

Enttäuschte Erwartungen

Das Bundesförderprogramm war ehrgeizig konzipiert und hat mit seinen zwei Strängen und den zur Verfügung stehenden Fördermitteln große Erwartungen bei den Adressat*innen und weiteren Akteur*innen im Hilfesystem geweckt. Es gehört zu den Risiken ambitionierter Programme, dass sie den Erwartungen nicht gerecht werden. Durch die in Kapitel 2.1 und 2.2 dargestellte Genese und Struktur des Programms, aber auch durch die anfangs mangelhafte Ausstattung der Bundesservicestelle, bestand ein hohes Risiko, den Erwartungen, die mit den Zielen des Programms (siehe Kap. 2.1) geweckt wurden, nicht gerecht werden zu können.

Quantitativ zeigt sich dies an den rund 100 abgelehnten oder letztlich zurückgezogenen Förderanfragen im investiven Strang (siehe Kap. 3.1.6) und den rund 65 abgelehnten Anträgen im innovativen Strang des Programms (siehe Kap. 3.2.6).

Nach Einschätzung der Evaluation hätte eine gezieltere Information sowie ein kontinuierliches Erwartungsmanagement des Bundes, das auf Herausforderungen in der Programmumsetzung zeitnah reagiert, helfen können, solche Enttäuschungen zu vermeiden. So hätte den Verfahrensbeteiligten durch mehr Informationen über den laufenden Umsetzungsstand, Umsetzungsprobleme und mögliche Lösungen mehr Sicherheit im Prozess gegeben werden können.

In den Interviews der Gesamtevaluation mit kommunalen Expert*innen und Ländern wurde zur Umsetzung des INV-Strangs berichtet, dass die nötigen baulichen Planungsprozesse und administrativen Verwaltungsprozesse bei den Organisationen, die eine Förderung aus dem investiven Strang beantragen wollten, sehr hoch waren. Teils wurde „Himmel und Hölle in Bewegung gesetzt“, um die Bauvorhaben realisieren zu können. Zugleich blieben die Einrichtungen im Zuge der Anfragen und Anträge lange im Ungewissen über den Verfahrensstand und die Entscheidung des Bundes über die Förderfähigkeit ihrer Bauvorhaben (siehe Kap. 6.4). Wenn nach langem Warten und nach hohem Vorbereitungsaufwand mit „schlaflosen Nächten“ Anfragen zurückgewiesen oder insbesondere bereits mit teils enormen und vorzufinanzierenden Kosten erstellte Anträge abgelehnt wurden, dann war die Enttäuschung groß.

Die von vielen Befragten als intransparent und sehr bürokratisch empfundene Art der Kommunikation der Bundesservicestelle und des BMFSFJ wurde als weiterer Grund für Enttäuschungen beschrieben (siehe Kap. 6.4.2).

Auch wurde in einigen Interviews eine Diskrepanz zwischen Reden und Handeln auf Seiten des Bundes kritisiert, die Auswirkungen auf das Vertrauen in die Verlässlichkeit staatlichen Handelns und die Motivation lokaler Akteur*innen haben kann, sich auch künftig für den Ausbau des Hilfesystems zu engagieren.

„[Die kommunale Verantwortliche] hat das Statement gesehen und ist bald vom Sofa aufgesprungen, weil sie gesagt hat: ‚Wir hätten X neue Plätze geschaffen und Ihr habt uns das abgelehnt! Und dann stellen die sich in der Bundespressekonferenz hin und sagen: ‚Wir brau-



chen dringend mehr Frauenhausplätze'. Ich meine, dass die natürlich auch in Zwängen stecken (...), wissen wir schon. Aber es kommt natürlich in der Kommune total dämlich rüber.“ (Interview Land)

Außerdem wiesen viele Befragte auch darauf hin, wie kraftraubend die Umsetzung des Bundesinvestitionsprogramms war und dass sich aus der Erschöpfung heraus die Enttäuschungen noch stärker anfühlten:

„Und manchmal denke ich, da bin ich mir mit mir selber nicht ganz einig, ob [das Programm] eher Schaden angerichtet hat, weil echt viel Vertrauen (...) in die Politik in diesem Bereich verloren gegangen ist. (...) So viel Abkämpfen, viel Versuchen, ob das doch was sein könnte und darüber natürlich viel Zeit versenkt, viel Energie versenkt (...) und Vertrauensverlust.“ (Interview Fachverband)

Enttäuschungen im Zusammenhang mit der Förderung im INO-Strang wurde in den Interviews mit Ländern und Kommunen nicht berichtet. Sie gaben an, sich nicht ausreichend informiert zu fühlen, um diesen Programmstrang überhaupt bewerten zu können. Und die nichterfolgreichen Antragstellenden wurden nicht befragt, so dass deren Perspektive nicht in die Untersuchung einbezogen ist.

Enttäuschte Erwartungen sind unerwünschte Nebeneffekte, die im schlechtesten Fall zu Nebenwirkungen führen, die die Erfolge des Programms überlagern. Im Fall des Bundesförderprogramms sind die unerwünschten Nebeneffekte recht ausgeprägt, was aus Sicht der Evaluation als Misserfolg des Programms gewertet werden muss. Ob sie negative Nebenwirkungen haben, z. B. zu einem nachhaltigem Vertrauensverlust einzelner Akteur*innen in die Bundesförderung führen und zukünftige Beteiligungen der Adressat*innen an Programmaufrufen beeinträchtigen, kann zu diesem Zeitpunkt nicht abschließend beurteilt werden.

Selektionseffekte

Aus Kommunen kam teilweise Kritik an der Prioritätensetzung einzelner Länder bei der Befürwortung von Anträgen zur **investiven** Förderung, die zu strukturellen Selektionseffekten führten. Hatten die Fachverbände eher eine geringere Zugänglichkeit der Förderung für die Fachberatungsstellen beschrieben (siehe Kap. 6.5.6), kritisierten Vertreter*innen von Landkreisen auch regionale Selektionseffekte:

*„Ich würde mir mehr Unterstützung vom Landesministerium wünschen - insbesondere in Hinblick auf das Programm "Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen". Wir können nicht immer wieder die IK anführen und dann Aussagen aus dem Ministerium erhalten, wie unsere Kommune benötige kein Frauenhaus (Widerspruch zur IK, die pro 10.000 Einwohner*innen einen Familienplatz empfiehlt). ... Außerdem finde ich es schwierig, derartige Investitionsprogramme aufzulegen und dann große Teile der Mittel in Metropolregionen oder in Ballungszentren fließen zu lassen.“ (Online-Befragung kommunale Gleichstellungsbeauftragte)*

Bei den Ländern fanden sich in den Interviews zwei Formen von (vermuteten) Selektionseffekten:

- Da für Projekte in den kleineren Bundesländern eher kleine Summen verfügbar waren, wurden hier große Neubauten eher gar nicht erst geplant und Projekte zurückgezogen, wenn sichtbar wurde, dass ein einzelnes Projekt diese Summen überstieg.



- Angesichts unvollständigen Wissens über das Resultat des Auswahlprozesses spekulierten die Interviewten zudem über eine „ungerechte“ Verteilung“ der vorhandenen investiven Bundesmittel zwischen Regionen und Einrichtungstypen.¹⁰⁹ Vergleichbare Spekulationen über eine mangelnde Gerechtigkeit der Mittelverteilung und mögliche Selektionseffekte wurden auch von Vertreter*innen des ländlichen Raums, der ostdeutschen Bundesländer und von Fachverbänden geäußert.

Die tatsächlich realisierte Verteilung der vorhandenen Mittel im investiven Strang des Bundesförderprogramms (siehe Kap. 3.1.3 und Tabellenband, Tabellen A.7.1 bis A.7.5) bestätigt die vermuteten Selektionseffekte nur teilweise.

Für den innovativen Strang des Bundesförderprogramms wurde von den Interviewten nicht über Selektionseffekte gesprochen. Auch hier gaben Länder und Kommunen an, sich nicht ausreichend informiert zu fühlen, um diesen Programmstrang überhaupt bewerten zu können.

Impulse für lokale Aktivitäten zum Ausbau des Hilfesystems ohne Mittel des Bundes

Positiver Nebeneffekt der gescheiterten Anträge war, dass sich viele Akteur*innen stark engagiert haben, um die nicht für eine Förderung ausgewählten Projekte trotzdem in die Umsetzung zu bringen. Dazu gehörten neben den Antragstellenden insbesondere Kommunen, Länder und Stiftungen.

In Einzelfällen wurde in den Expert*innen-Interviews berichtet, dass **Stiftungen** als Antragstellende eingesprungen sind, wenn Förderanfragen von eigenständigen Vereinen zum INV-Strang nicht erfolgreich waren. Mehrere Projekte, die im INO-Strang abgelehnt wurden, konnten ihre Ansätze über die Akquisition von **Spenden** in die Praxis umsetzen.

In einigen Fällen konnten die vom Bund abgelehnten Vorhaben mit **alternativen öffentlichen Mitteln** realisiert werden. Um vom Bund abgelehnte Bauvorhaben doch noch umzusetzen zu können, haben insbesondere finanzstärkere Kommunen und Kommunen, in denen sich die lokalen Entscheider*innen einig über die Wichtigkeit der Bauvorhaben waren, in erheblichem Umfang eigene Mittel eingesetzt, die sie dafür „an allen Ecken und Enden zusammengekratzt“ hatten. Die Länder haben dabei mit Kofinanzierung unterstützt. Zumindest teilweise waren das Mittel, die ursprünglich zur Kofinanzierung des INV-Strangs des Bundesförderprogramms in den Landeshaushalt eingestellt wurden, aber nicht abgerufen werden konnten.

Ein Beispiel dafür, dass diese Investitionen ohne das Bundesförderprogramm auch einen hohen Innovationsgehalt haben, fand sich in Sachsen. Hier hatten die beiden größten Städte versucht, die Zahl der Familienplätze in Schutzunterkünften mit dem Bundesförderprogramm massiv auszubauen.

- In Leipzig gelang dies nicht, weil dort die auszubauende Immobilie im Eigentum einer kommunalen Baugesellschaft stand und deshalb der Zugang zur Förderung versperrt war (siehe Kap. 3.1.6 und 6.4.4).
- In Dresden gelang dies nicht, weil sich die erste Immobilie, die die Stadt kaufen und ausbauen wollte, als zu sanierungsbedürftig herausstellte. Der zweite Förderantrag zum

¹⁰⁹ Sie hatten wegen des Informationsdefizits auch Schwierigkeiten, die Mittel, die sie zur Kofinanzierung von Projekten des INV-Strangs in die Landeshaushalte eingestellt hatten (vgl. Tabellenband, Tabelle F.4), gut zu bewirtschaften.



Umbau einer Immobilie im Eigentum der Kommune wurde nach Durchlaufen des vollständigen Antragsverfahrens abgelehnt, weil die Fördermittel für das Projekt nicht mehr ausreichten.

In beiden Fällen wurden bzw. werden die Bauvorhaben nun mit kommunalen Mitteln umgesetzt und vom Land kofinanziert. Aus zwei unterschiedlichen, sehr innovativen konzeptionellen Ansätzen der Kommunen – in Leipzig eine innovative bauliche Kombination von neuem Frauenhaus und Clearingstelle und in Dresden parallel zum Ausbau die Entwicklung und Erprobung einer systemischen Rahmenkonzeption für alle relevanten Akteur*innen vor Ort durch die kommunale Sozialplanung – lässt sich demnächst in Sachsen beobachten, welcher Ansatz eher dazu führt, die Versorgung gewaltbetroffener Frauen und ihrer Kinder wirksam zu steuern.

In einem anderen Fall wurde als positiver Nebeneffekt berichtet, dass aufgrund des langen und letztlich gescheiterten Antragsverfahrens das **Bauvorhaben inhaltlich weiterentwickelt** und noch an mittlerweile aufgetretene Änderungsbedarfe angepasst werden konnte.

Darüber hinaus hat eine nicht genau quantifizierbare Anzahl von Kommunen angesichts der Möglichkeit, mit dem investiven Strang des Bundesförderprogramms den Ausbau der Infrastrukturen des Hilfesystems mit Mitteln des Bundes kofinanzieren zu können, einen **kommunalen Planungsprozess** für zusätzliche Schutzunterkünfte oder den barrierefreien Ausbau von Fachberatungsstellen und auch für andere, qualitative Aspekte der Weiterentwicklung des Hilfesystems in Gang gesetzt, auch wenn dieser noch nicht zu sichtbaren Effekten geführt hat. Sowohl mehrere befragte Kommunen als auch mehrere befragte Länder konstatierten für ihren Einzugsbereich:

„Also wir waren natürlich im regen Austausch. Wir haben auch mit vielen Kommunen gesprochen, die Interesse hatten. Also hinter den Kulissen hat das wirklich viel bewegt.“ (Interview Land)

In der Summe sollten die positiven Nebeneffekte nicht geringgeschätzt werden. Sie können hier aber nicht beziffert werden. Und ob sie die negativen langfristig überwiegen, muss zum jetzigen Zeitpunkt offen bleiben.

6.6 Sicherung der Nachhaltigkeit und Innovationstransfer

6.6.1 Nachhaltigkeit der INV-Projekte

Grundsätzlich stehen die Räumlichkeiten, die neu gebaut, erweitert oder umgebaut wurden oder deren Zugangsbarrieren abgebaut wurden, langfristig zur Nutzung zur Verfügung. Aufgrund des bestehenden hohen Bedarfes nach Frauenhausplätzen waren die Familienplätze in den bereits fertiggestellten Räumen in den untersuchten Fallstudien-Projekten nach Abschluss der Maßnahme in der Regel belegt und es ist davon auszugehen, dass diese auch nachhaltig genutzt werden. Diesbezüglich ist die Nachhaltigkeit der Projekte als positiv zu bewerten.

Inwieweit die neu geschaffenen oder umgebauten Räume von den jeweils adressierten besonders vulnerablen Gruppen genutzt werden, ließ sich im Rahmen der Evaluation jedoch nur sehr eingeschränkt beobachten, weil die meisten Bauvorhaben entweder gerade erst oder noch nicht abgeschlossen sind.



Aus der neu gewonnenen **Barrierefreiheit** einzelner Schutzunterkünfte und Fachberatungsstellen ergeben sich erweiterte Anforderungen an die Zusammenarbeit mit neuen Kooperationspartner*innen. Dies betrifft insbesondere die Notwendigkeit, mit den kommunal Zuständigen für die Gewährung von Leistungen der Eingliederungshilfe für Erwachsene (SGB IX) und Kinder (§ 35a SGB VIII), mit dem Medizinischen Dienst der Krankenkassen (MDK, zur Bewertung von Pflegebedarfen), der Pflegeversicherung oder der kommunalen Hilfe zur Pflege (zur Finanzierung von Pflegeleistungen für pflegebedürftige Personen) sowie mit ambulanten Pflegediensten und Erbringer*innen von Assistenzleistungen und weiteren unterstützenden Institutionen zu kooperieren. Die Fachverbände entwickelten schon 2011 einen Leitfaden für den Erstkontakt mit gewaltbetroffenen Frauen mit Behinderung, der aber noch nicht an die mit der Einführung des Bundesteilhabegesetzes veränderten Rahmenbedingungen angepasst ist (vgl. bff/FHK/Weibernetz 2011). Wie die geförderten Einrichtungen nach dem Abbau der Zugangsbarrieren konzeptionell und praktisch diese Herausforderungen bewältigen, ließ sich im Rahmen der Evaluation noch nicht beobachten. In den Fallstudien wurde aber bereits deutlich, dass alleine die Bereitstellung von barrierefreien Räumen und Zugängen nicht ausreicht, um die Zielgruppe der gewaltbetroffenen Frauen mit Behinderung gut zu erreichen, sondern bereits für die Erreichung dieser Zielgruppe eine Zusammenarbeit mit Akteur*innen von Bedeutung ist, die Zugang zu dieser Zielgruppe haben.

Ähnlich verhält es sich auch in Bezug auf die **Ansprache und Erreichung von anderen besonderen Zielgruppen**, wie z. B. von gewaltbetroffenen trans-Frauen und nicht-binären Personen. Diese wurden in einem Fall eines neugegründeten Frauenhauses explizit als Zielgruppe genannt und hierfür wurden durch abgetrennte Wohneinheiten auch die entsprechenden baulichen Voraussetzungen geschaffen. Um die Zielgruppe zu erreichen, bedarf es aber zunächst einer Weiterentwicklung der konzeptionellen Arbeit und dem Aufbau entsprechender Kooperationen, was entsprechende personelle Ressourcen erfordert. Die geförderte Einrichtung plant diesbezüglich besondere Aktivitäten. Der Untersuchungszeitraum der Evaluierung war noch zu gering, um den Umgang der Einrichtung mit dieser Herausforderung zu bewerten.

Weitere Herausforderungen kommen dazu, wenn in neu geschaffenen **abtrennbaren bzw. abgetrennten Wohneinheiten** auch gewaltbetroffene Frauen mit problematischem Suchtmittelkonsum bzw. mit akuter hoher psychischer Belastung untergebracht werden, dann werden Kooperationen mit der lokalen Suchthilfe und den Sozialpsychologischen Diensten der Kommunen notwendig. Dies war kein direkter inhaltlicher Gegenstand der untersuchten Fallstudien. Aus einigen Interviews geht aber hervor, dass die Einrichtungen, die keine 24-Stunden-Betreuung bieten, die Aufnahme solcher Fälle kaum bewältigen können und es hierfür neben der Kooperation mit anderen Einrichtungen aus dem Hilfesystem auch besonderer personeller Kapazitäten in den entsprechenden Einrichtungen bedarf.¹¹⁰

Auch in Bezug auf die **Erreichung von Frauen mit älteren Söhnen** weisen die Ergebnisse der Evaluation darauf hin, dass es nicht ausreicht, die entsprechenden räumlichen Kapazitäten zu schaffen, sondern auch hier eine besondere Ansprache und Unterstützung von jugendli-

¹¹⁰ Zu diesem Themenfeld wurden in den letzten Jahren mehrere Konzeptionen entwickelt und erprobt. Im vom Bundesgesundheitsministerium geförderten Projekt GeSA – Gewalt-Sucht-Ausweg wurden neue Wege der Zusammenarbeit zwischen Vertreterinnen der stationären und ambulanten Suchtkrankenhilfe, des Hilfesystems für gewaltbetroffene Frauen entwickelt und erprobt und es wurden entsprechende Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Versorgung von gewaltbetroffenen Frauen mit einer Suchtmittelproblematik und deren Kinder veröffentlicht (vgl. Frauen helfen Frauen e.V. Rostock 2017 und 2018). Frauenhauskoordinierung e.V. entwickelte Handreichungen zur Unterstützung gewaltbetroffener Frauen mit psychischen Beeinträchtigungen (vgl. FHK 2012; 2015).



chen Kindern von gewaltbetroffenen Frauen in Kooperation mit Trägern der Jugendhilfe notwendig ist. Aus den Interviews mit Fachkräften in den Frauenhäusern im Rahmen der Fallstudien geht hervor, dass es sich bewährt hat, wenn ältere Kinder eine Beratung und Begleitung durch eine spezialisierte pädagogische Fachkraft erhalten. Diese kann die Kinder und Jugendlichen dabei unterstützen, in dieser herausfordernden Situation bestmögliche Lösungen zu finden, was beispielsweise den Kontakt zum gewaltausübenden Erziehungsberechtigten betrifft, wenn dieser vom Kind gewünscht wird. Schwieriger gestaltet sich die Unterstützung von Kindern und Jugendlichen, die im Haushalt mit dem gewaltausübenden Erziehungsberechtigten wohnen bleiben. In diesen Fällen ist die Kooperation mit dem Jugendamt und Trägern der Jugendhilfe von besonderer Bedeutung. Zu den besonderen Anforderungen der sozialpädagogischen und psychosozialen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen in den Schutzeinrichtungen wurde in einem Projekt des Fachverbandes FHK e.V., das parallel im innovativen Strang des Bundesförderprogramm entwickelt wurde, eine Wissensmanagement-Plattform entwickelt und veröffentlicht (siehe Kap. 5.2.1). Unter <https://sicher-aufwachsen.org/> findet sich eine umfangreiche Materialsammlung mit zielgruppenspezifischen Handlungsansätzen und Gute-Praxis-Beispielen.

Insgesamt wird deutlich, dass mit der Erreichung von besonderen Zielgruppen noch einmal **besondere Bedarfe mit Blick auf die personellen Kapazitäten** einhergehen. Aus den in Kapitel 4.3.3 beschriebenen Ergebnissen geht hervor, dass ein Teil der näher untersuchten Fallstudien-Projekte die personellen Kapazitäten zwar als ausreichend bewertete, viele aber auch auf die angespannte personelle Situation verwiesen und in einigen Fällen auch nicht alle Stellen besetzt werden konnten. Inwieweit es gelingt, die besonders vulnerablen Zielgruppen besser zu erreichen und zu unterstützen, wird demnach auch stark von der weiteren Entwicklung der personellen Kapazitäten in den Einrichtungen abhängen. In der Online-Befragung der Länder 2024 gab die Hälfte der Länder an, dass für die Verstetigung der INV-Projekte offene Stellen besetzt werden müssen (vgl. Tabelle 17). Dies weist auf den zunehmenden Fachkräftebedarf in diesem Bereich hin. Sechs der 16 Länder gaben an, dass in den Einrichtungen zusätzliche Stellen geschaffen werden müssen. Wie die in Kapitel 4.3.2 dargestellten Ergebnisse zeigen, haben die geförderten baulichen Maßnahmen in vielen Fällen auch dazu geführt, die Arbeitssituation für die Fachkräfte in den Einrichtungen zu verbessern. Inwieweit das dazu beitragen kann, die unbesetzten Stellen schneller zu besetzen und Fachkräfte zu binden, kann zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden. Ein gewisser Beitrag zur Fachkräftesicherung erscheint auf Grundlage der geführten Interviews aber plausibel.

Mit Blick auf die **Verstetigung der INV-Projekte** sprachen sich die Hälfte der Länder dafür aus, dass auch die Kooperationen mit anderen Einrichtungen gestärkt werden müssen. Den Bedarf für zusätzliche Sachmittel, um mit neuen Zielgruppen bedarfsspezifisch zu arbeiten, sahen sechs Länder. Fünf Länder sprachen sich dafür aus, dass alle Schutzunterkünfte sichtbar machen müssen, wenn und für wen sie freie Plätze haben (vgl. Tabelle 17).

Tabelle 17: Herausforderungen bei der Verstetigung der Ergebnisse der INV-Projekte

Benötigt werden:	
Kooperationen mit anderen Einrichtungen und / oder Trägern müssen gestärkt werden.	8
In der Einrichtung müssen offene Stellen besetzt werden.	8
In der Einrichtung müssen zusätzliche Stellen geschaffen werden.	6
Es müssen zusätzliche Sachmittel angeschafft werden, um mit neuen Zielgruppen (z. B. Menschen mit Behinderung, Kinder aller Altersgruppen, Frauen* mit psychischen Beeinträchtigungen) bedarfsspezifisch arbeiten zu können.	6
Nur für Schutzunterkünfte: Alle Schutzunterkünfte müssen sichtbar machen, wenn und für wen sie freie Plätze haben.	5
Es müssen weitere Baumaßnahmen in den Einrichtungen durchgeführt werden.	4
Weitere bedarfsorientierte inhaltliche Anpassungen des Beratungsangebots müssen vorgenommen werden.	4
Die geschaffenen Schutzplätze für besondere Bedarfe sollten auch für gewaltbetroffene Frauen* aus anderen Regionen zugänglich sein, solange nicht alle Schutzunterkünfte alle Zielgruppen aufnehmen können.	4
Es muss zusätzliche IT-Technik angeschafft werden.	4
Das Personal in der Einrichtung muss fortgebildet werden.	3
Die baulichen Veränderungen und damit möglichen erweiterten Angebote müssen insgesamt bekannter gemacht werden.	1

Quelle: Online-Befragung der Bundesländer. Frage F2.3a: Welche Herausforderungen bei der Umsetzung der investiven Projekte wurden von Projektträgern mit der Bitte um Unterstützung an Sie herangetragen? N: 16 (Mehrfachnennungen möglich)

Mit Blick auf die Erweiterung und Verbesserung der Gemeinschaftsräume in den Einrichtungen zeigen die Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung und der Evaluation, dass hierdurch die **Rahmenbedingungen für die Bereitstellung von Angeboten deutlich verbessert** werden konnten. Auch hier endet der Untersuchungszeitraum der Evaluation zu früh, um schon abschließend bewerten zu können, inwieweit in den Räumlichkeiten durch die bauliche Erweiterung oder Sanierung nachhaltig neue oder verbesserte Angebote entstanden sind. Erste Ergebnisse weisen aber darauf hin, dass sich insbesondere flexible Raumnutzungskonzepte, wie z. B. die Möglichkeit der Teilung von Räumen, und getrennte Räume für Kinder und Jugendliche unterschiedlichen Alters bewähren. Die Vielfalt und Dauer der Angebote hängt aber auch davon ab, inwieweit es den Einrichtungen gelingt, hierfür entsprechende (externe) Fachkräfte und Ehrenamtliche einzubinden, die den Kindern oder Frauen Angebote machen oder diese in bestimmten Zeitfenstern bei Aktivitäten zur Reintegration in ein sicheres Leben nach dem Frauenhaus begleiten.

Frauenhäuser mit einem offenen Konzept werden auch **Open House** oder in Anlehnung an niederländische Vorbilder Oranje Huis genannt. Die Besonderheit liegt darin, dass die Häuser keine dezidiert geheim gehaltene Adresse haben. Teils stehen konzeptionelle Ansätze dahinter: Es geht darum, die Problematik der Gewalt gegen Frauen offen sichtbar zu machen, dadurch eine breitere gesellschaftliche Sensibilisierung und Unterstützung auszulösen und



zusätzliche Sicherheit durch soziale Kontrolle der Nachbarschaft zu begründen. Um die Nachhaltigkeit der Konzepte zu sichern, erfordern die offenen Adressen eine besondere Sicherheitsarchitektur. Dazu gehört eine gute Ausstattung mit Sicherheitstechnik, um eine Zugangskontrolle zu gewährleisten, sowie eine enge Zusammenarbeit mit der Polizei. Sofern im Open House ein Beratungszentrum integriert wird, sind Arbeitsweisen möglich, die das gesamte Familiensystem mit in den Blick nehmen und ggf. in die Beratungsprozesse integrieren, wie es in einer Fallstudien-Organisation erfolgt ist. Ausschlaggebend für die Nachhaltigkeit sind dann besondere Beratungskompetenzen, um die Angebote zu sichern.

Die **Übertragbarkeit der Projekte** auf andere Trägerorganisationen oder Regionen wurde in den Interviews von vielen Projektnehmenden als schwierig eingeschätzt, insbesondere wenn kleinere Vereine zu Early Adopters (siehe Kap. 6.2) werden sollen. Auch diese bräuchten ausreichend finanzielle Ressourcen, um die erfolgreich erprobten Ansätze übernehmen und auf ihre lokalen Bedingungen adaptieren zu können. Die Komplexität des Bundesförderprogramms stelle aber hohen Anforderungen an die Antragstellenden. Und auch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen, unter denen die Trägerorganisationen angesichts unterschiedlicher Finanzierungs- und Trägerstrukturen in den Regionen agieren, würden einen Innovationstransfer eher nicht erleichtern.

Insgesamt wurden in der Evaluation des Programms auf der einen Seite ein großer Austauschbedarf unter den Trägerorganisationen und auf der anderen Seite die Bereitschaft der Innovator*innen erkennbar, Lernerfahrungen aus der eigenen Projektumsetzung mit Kolleg*innen anderer Einrichtungen zu teilen. Inwieweit es gelingt, Erfahrungen und Ergebnisse aus den Projekten in andere Regionen zu übertragen, wird daher insbesondere davon abhängen, inwieweit ein solcher bundesweiter oder regionaler Austausch, z. B. zu Best-Practice-Ansätzen, stattfindet. Die Weiterentwicklung und Verstetigung von neuen Konzepten zur Verbesserung der Qualität bestehender Angebote bleibt in jedem Fall eine Daueraufgabe.

6.6.2 Nachhaltigkeit der INO-Projekte und Innovationstransfer

In der Summe zeigt sich, dass die langfristige Ergebnissicherung und Nutzung der mit dem innovativen Strang des Bundesprogramms geförderten neuen Arbeitsansätze noch nicht gesichert ist (vgl. Tabellenband, Tabelle F.23). Gelungen sind kurzfristige Sicherungen dieser Projekte, die alle befristet sind. Daneben zeigt sich mit Bezug zum Wirkungsmodell für Fallgruppe 4, dass die gewonnenen neuen Informationen durch Veröffentlichungen gesichert sind (siehe Kap. 6.5.5), ihre Ergebnisse und Handlungsempfehlungen aber noch nicht nachhaltig dazu beigetragen haben, dass Strukturen oder Prozesse verändert wurden. Letzteres ist ein längerfristiger Prozess, dessen Effekte erst in den nächsten Jahren deutlicher sichtbar werden.

Der Innovationstransfer betrifft bei den innovativen Projekten

- zum einen die Aufrechterhaltung der entwickelten Innovationen nach Auslaufen der Förderung (Nachhaltigkeit der Innovationen über Verstetigung) und zum anderen
- die flächendeckende Verbreitung der Innovationen (Innovationstransfer).

Entscheidend für die **Verstetigung von erfolgreich erprobten oder weiterentwickelten Konzepten und Angeboten** ist deren finanzielle Absicherung nach Auslaufen der Projektförderung. Die wissenschaftliche Begleitung im Nachgang der Förderzeiträume zeigt, wie groß die Herausforderung der Verstetigung der Projektergebnisse ist. Insbesondere für die in Modellprojekten und -regionen entwickelten neuen Arbeitsansätze, die zu einer besseren Versorgung der gewaltbetroffenen Frauen und ihrer Kinder führen, ist diese Herausforderung hoch.



In der Regel bedeuten die neuen Arbeitsansätze mehr Aufwand, ohne dass damit eine Verbesserung der Personalausstattung verbunden wäre. Das Erreichen von Anschlussförderungen durch Länder, Kommunen, Stiftungen o. ä. erfordert ein hohes Engagement der Projektnehmenden, das im Alltag der häufig unterfinanzierten regulären Arbeit der regional aktiven Einrichtungen des spezialisierten Hilfesystems nicht immer geleistet werden kann. Zudem zeigt die wissenschaftliche Begleitung, dass selbst wenn eine Anschlussfinanzierung erreicht wird, diese in aller Regel wiederum befristet ist.

Eine auf fünf Jahre **befristete Folgefinanzierung** durch alle Bundesländer gibt es für das E-Learning-Angebot „Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt“.

- Eine öffentliche Folgeförderung durch einzelne Bundesländer ist fünf Projekten gelungen, wobei dies bei drei Projekten im Vorfeld verabredet war (INO-0003, INO-0070, INO-0037). Bei einem der fünf Projekte (INO-0004) bezieht sich die Förderung durch das Land ausschließlich auf die Webseite und damit auf die Sicherung des zukünftigen Informationstransfers. In zwei Fällen ist die Folgefinanzierung durch einzelne Länder auf kurze Zeiträume von einem Jahr beschränkt (INO-0003, INO-0010).
- Zwei Projekte nutzten bzw. nutzen in erheblichem Umfang private Spendenmittel zur Verstetigung. In einem Fall zur Überbrückung des Zeitraumes bis zur Finanzierung durch das Land, in einem Fall zur Sicherung eines kostenlosen Zugangs (INO-0074).
- Eine selbsttragende Finanzierung von neuen Angeboten ließ sich nur sehr vereinzelt bei Weiterbildungsangeboten oder Interventionsgruppen beobachten, die ihre Kosten durch Teilnahmegebühren zumindest teilweise refinanzieren können (etwa INO-0074, Make it work, INO-0006).

Außer bei der selbsttragenden Lösung ist die finanzielle Absicherung befristet, meist auf kurze Laufzeiten. Es dominiert insofern in großen Teilen des Hilfesystems eine projektförmige Verstetigung und damit bisher keine nachhaltige Etablierung der neuen Konzepte und Angebote. Falls die entwickelten innovativen Ansätze und insbesondere die neuen bundesweit wirksamen Infrastrukturen dauerhaft gesichert werden sollen, um darüber auch indirekte Steuerungswirkungen für eine möglichst breite Weiterentwicklung des Hilfesystems und der Fachlichkeit angrenzender Professionen zu erzielen, dann müsste geklärt werden, wie sie künftig dauerhaft verstetigt werden können.

Damit verbinden sich für die innovierenden Akteur*innen **hohe Transaktionskosten**, weil sie immer wieder zeitliche und personelle Ressourcen in die nachhaltige Etablierung ihrer Innovation investieren müssen. Kurzfristige Planungshorizonte erschweren ihnen den Gewinn neuer Fachkräfte, und die Befristungen führen zu einem Weggang von Beschäftigten und einem Verlust der erarbeiteten Wissensressourcen. Da die Arbeitskapazitäten immer wieder für die Sicherung der Finanzierung und kontinuierlich durch die laufende Beratungsarbeit gebunden sind, wird die inhaltlich-fachliche Weiterentwicklung der pilotierten Beratungsangebote erschwert und ist mitunter nur über ehrenamtliches Engagement auf Seiten der Projektnehmende möglich. Es zeigt sich, dass neue Kooperationen mit externen Akteur*innen einfacher aufrecht erhalten werden können, als eine intensivierete Betreuung und Beratung. Letzteres setzt ausgeweitete Personalkapazitäten in den Einrichtungen voraus.

Im Falle des E-Learning-Angebots „Schutz und Hilfe bei häuslicher Gewalt“ und der Wissensmanagement-Plattform „sicher aufwachsen“ wurden **bundesweite technische Infrastrukturen etabliert**, so dass die Innovationen bundesweit flächendeckend verfügbar sind. Diese Infrastrukturen ermöglichen, wenn sie leicht zugänglich bleiben und möglichst breit bekannt ge-



macht werden, indirekte Steuerung der Weiterentwicklung der Unterstützung für gewaltbetroffene Frauen über Strukturierung (siehe Kap. 6.2). Eine spezifische offene Frage der Nachhaltigkeit bezieht sich hier auf die **Gewährleistung der fortlaufenden Aktualität der Innovation**. Es bedarf der laufenden Aktualisierung der Inhalte der Infrastrukturen und der aktiven Bewerbung des neuen Angebots, um die Nutzung zu sichern. Beides ist derzeit nicht oder nur in einem sehr geringen Umfang finanziell abgesichert. Im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung äußerten die Projektnehmenden, dass es schwierig werden würde, finanzielle Mittel für eine größere Aktualisierung der Inhalte zu generieren, weil die gegenwärtige Förderstruktur in der Regel auf die Förderung neuer Aspekte abstellt, nicht aber auf die Aufrechterhaltung eines bereits vorhandenen Angebots. Insofern besteht strukturell ein gewisser Druck zur permanenten Neuerfindung.

Auch wenn das Bundesprogramm im Kern auf die modellhafte Erprobung neuer Ansätze zielte, so stellte die Evaluation auch Fragen zur Verstetigung der erprobten Ansätze (siehe Kap. 2.4). Eine ausbleibende Verstetigung neuer Ansätze und Konzepte kann sich **negativ auf die Betroffenen auswirken**, wenn die Dauer von neuen Angeboten unklar ist oder neue Hilfsangebote wieder wegbrechen. Durch den Wegfall von neu entwickelten Hilfsangeboten (etwa zum Schutz vor digitalisierter Gewalt) besteht einerseits die Gefahr, dass Betroffene keinen Zugang zu Hilfsangeboten mehr haben oder erneut Opfer von Gewalt werden. Andererseits können Betroffene den Wegfall neuer Hilfs- oder Partizipationsangebote als eine gesellschaftliche Geringschätzung gegenüber ihrer von strukturell bedingter Gewalt gekennzeichneten Lebenslage oder ihrem Engagement wahrnehmen.¹¹¹

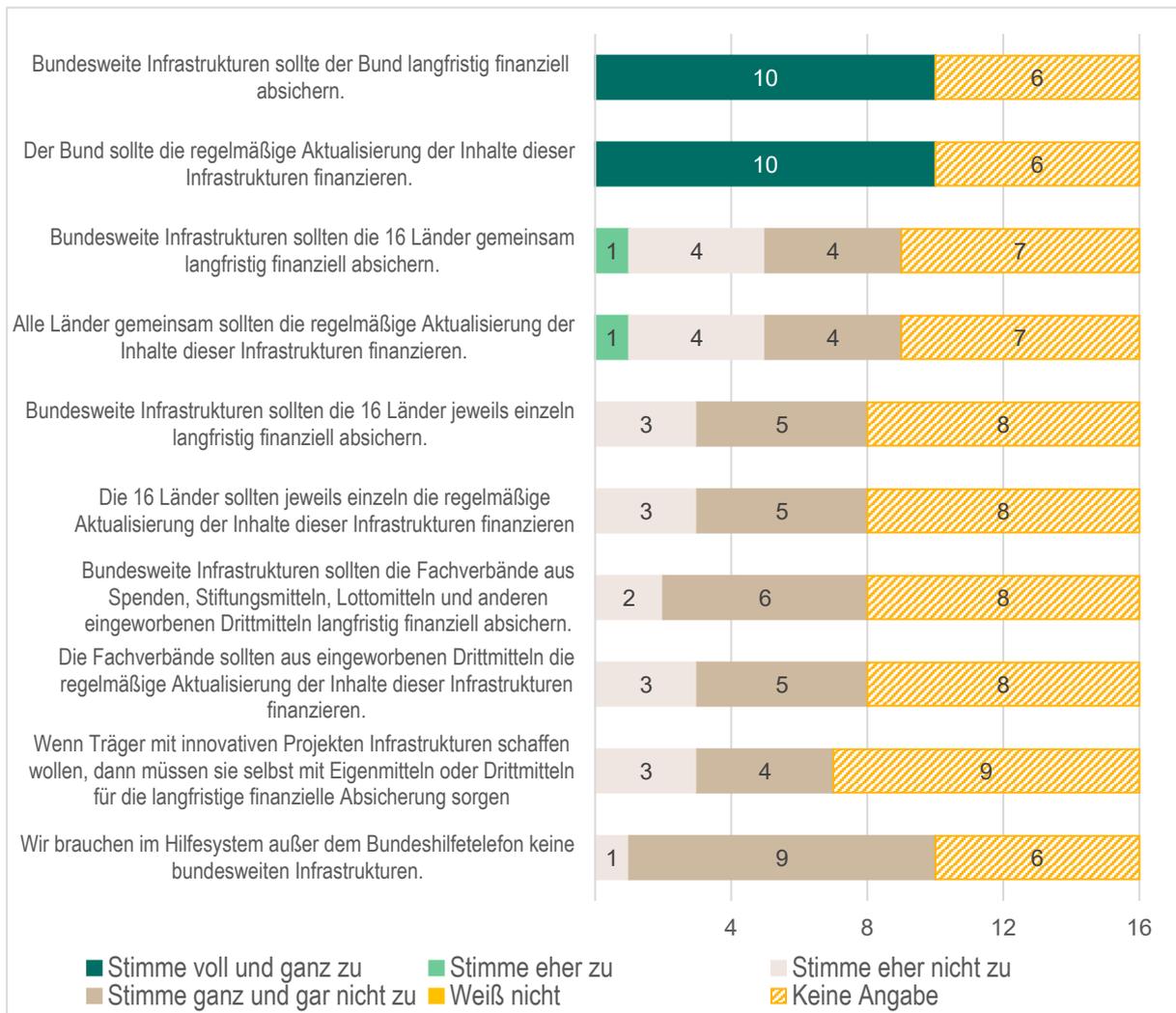
Insgesamt zeigt sich, dass die gegenwärtigen Zuständigkeits- und Finanzierungsstrukturen eine nachhaltige Etablierung von innovativen Konzepten und Angeboten erschweren – unabhängig von der Qualität des entwickelten Angebots und der existierenden Nachfrage. Da die Personalkapazitäten im Hilfesystem insgesamt bei weitem nicht ausreichen (vgl. auch Ruschmeier u.a. 2023: 73ff.), müssen finanzielle Anreize zur Innovationsförderung auch dafür eingeworben und eingesetzt werden, den Regelbetrieb in den Einrichtungen am Laufen zu halten. Endet die Projektförderung, während der in der Regel arbeitsaufwändigere Unterstützungsprozesse entwickelt und erprobt wurden, fehlt im unterausgestatteten Alltag das Geld und auch schnell wieder die Kraft zur Verstetigung der erarbeiteten Innovationen. Insofern stellen die Zuständigkeit- und Finanzierungsstrukturen eine projektexterne Rahmenbedingung dar, die die nachhaltige Etablierung von geschaffenen Innovationen genauso beeinträchtigt wie die Fähigkeiten der Akteur*innen zur weiteren Innovation.

Die Länder wurden in der Online-Befragung um ihre Meinung dazu gebeten, wer **für die langfristige Sicherung neu aufgebauter bundesweiter Infrastruktur zuständig** sein sollte (vgl. Abbildung 27).¹¹² Wenngleich sich die Hälfte der Länder hierzu nicht äußerte, ist das Meinungsbild unter den anderen Ländern recht deutlich: Sie sehen in erster Linie den Bund für die nachhaltige Förderung bundesweiter Infrastrukturen und die Aktualisierung der Inhalte zuständig.

¹¹¹ Darauf weisen die Interviews mit den Mitgliedern des Betroffenenbeirats in Bremen hin, die zu einem Zeitpunkt geführt wurden, zu dem über die Verstetigung des Beirats noch nicht entschieden war. Auch die Interviews mit gewaltbetroffenen Frauen und gewaltausübenden Männern in den INO-Projekten INO-0003 und INO-0006 weisen auf diesen Aspekt hin. Häufig sind auch individuelle Prozesse zur Veränderung von Bewältigungsmechanismen zum Projektende noch nicht stabilisiert. Sie bräuchten eine Nachsorge bzw. Nachbetreuung. Wenn diese ab- oder unterbrochen wird, dann erleben die Personen dies teilweise als erneute Destabilisierung bzw. als Verunsicherung.

¹¹² In offenen Fragen hatten sie dazu auch Vorschläge unterbreitet (siehe Kap. 6.5.1 und 6.7).

Abbildung 27: Zuständigkeit für die langfristige Sicherung neu aufgebauter Infrastruktur



Quelle: Online-Befragung der Bundesländer. Frage F4.4b: Wer sollte künftig Ihrer Ansicht nach dafür zuständig sein, solche Infrastrukturen langfristig zu sichern und deren Inhalte aktuell zu halten? N: 16“

Anhand der Interviews mit dem BMFSFJ wurde deutlich, dass zu Beginn der Legislaturperiode zunächst noch verhandelt werden musste, was unter die Regelfinanzierung fällt, an der sich der Bund auf Grundlage des Koalitionsvertrages beteiligen soll. Im Jahr 2022 wurde dazu auf Folgendes hingewiesen:

„Es gibt ein Vorhaben im Koalitionsvertrag, dass der Bund sich an der Regelfinanzierung beteiligt. Ob von einer Beteiligung an einer Regelfinanzierung auch die infrastrukturelle Ausstattung des Hilfesystems in Zukunft umfasst sein wird, ist eine Frage, die erst noch verhandelt werden muss. Wenn die Antwort auf diese Frage Ja wäre, dann müsste man sofort anfangen, an diesem Gesetz zu arbeiten. Aber so weit ist man leider noch nicht.“ (BMFSFJ)

Im Jahr 2024, als der Verhandlungsprozess vorangeschritten war, wurde dann argumentiert, der Bund sei grundsätzlich nicht dafür zuständig, die mit dem innovativen Strang des Bundesförderprogramms geförderten bundesweiten technischen Infrastrukturen langfristig zu sichern und deren Inhalte aktuell zu halten. Verfassungsrechtlich läge eine Weiterfinanzierung in der Verantwortung der Länder.



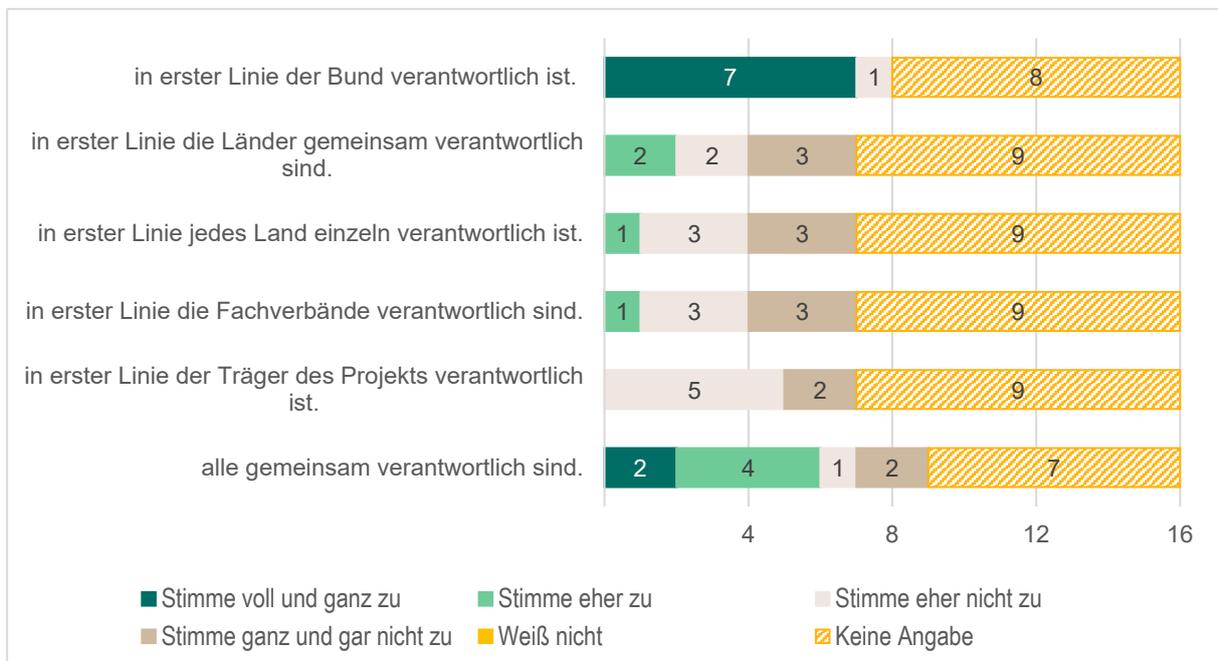
Für den **Innovationstransfer** der neu erprobten oder weiterentwickelten Konzepte und Leistungen fanden sich in der Gesamtevaluation für den INO-Strang des Programms drei grundlegende Transferwege. Diese Unterschiede im Transferweg resultieren daraus, ob die Projekte regional oder dezentral angelegt waren.

- Bei den bundesweit angelegten Projekten der Fachverbände lässt sich ein **Top-down-Ansatz** zum Transfer von Innovation beobachten. Hier wurden von den Fachverbänden in der Projektlaufzeit innovative Ansätze zum verbesserten Schutz vor digitalisierter Gewalt und sexualisierter Gewalt am Arbeitsplatz in Modellregionen erprobt und dazu fachliche Konzepte entwickelt. Um die neuen Ansätze und erprobten Konzepte im Anschluss an die geförderten Projekte in die Fläche zu bringen, wurde das in den Modellregionen gewonnene Wissen in Konzeptpapieren öffentlich oder verbandsintern bundesweit zugänglich gemacht. Zur zusätzlichen Beförderung des Innovationstransfers werden aktuell in Folgeprojekten durch die Verbände bundesweite Fortbildungen zu den neuen Ansätzen angeboten. Um diesen zusätzlichen Push-Ansatz durchzuhalten, werden entweder bei den jeweiligen Fachverbänden entsprechende Personalressourcen benötigt, um die Fortbildungen zu niedrigen Kosten für die Teilnehmenden anbieten zu können. Oder die Fortbildungen müssen ohne eine Anschlussfinanzierung kostendeckend angeboten werden. Dann müssen die Mitgliedsorganisationen über ausreichend Sachmittel für Weiterbildung verfügen, um ihre Mitarbeitenden zu den Fortbildungen zu schicken.
- Bei den regional angelegten Projekten zeigen sich zwei Transferwege. Ein Teil der regional angelegten Projekte verfolgte einen **bottom-up-Ansatz**. Dabei werden die lokal weiterentwickelten Konzepte und Angebote über Fach- und Berufsverbände oder Bundesarbeitsgemeinschaften in die Fläche getragen. Dieser Transferweg zeigte sich bei neu entwickelten Fortbildungsangeboten, die dadurch eine überregionale Sichtbarkeit erlangen und bundesweit offenstehen. Die erfolgreiche Umsetzung des Bottom-up-Ansatzes wurde in einigen regionalen Projekten durch die kurzen Projektlaufzeiten erschwert, so dass sie bis zum Ende der Förderung nicht abgeschlossen werden konnte. Da die neuen Konzepte innerhalb der Projektlaufzeit erst generiert und erprobt wurden, blieb am Projektende für einen strategiegeleiteten oder systematischen Transfer kaum mehr Zeit.
Ein Beispiel dafür sind die Projekte INO-0027 und INO-0006, deren Ergebnisse nach Projektende über den Verteiler von Fachverbänden verbreitet werden, und INO-0069, dessen Ergebnisse über einen Berufsverband verbreitet werden.
- Andere regionale Projekte verfolgten einen **horizontalen Ansatz**, bei dem der Transfer der Innovation auf der gleichen Ebene angestrebt wird. So wurde die Implementierung eines Landesbetroffenenbeirats über die GFMK als gemeinsames Gremium der Länder bundesweit bekannt gemacht. Da es bei den Bundesländern Haltungs- und Priorisierungsunterschiede gibt, ist noch kein Transfer erfolgt. Innovationstransfer kann auch innerhalb von regionalen Netzwerken stattfinden, dann zwischen verschiedenen Professionen. Dies zeigte sich in den Projekten INO-0006 und INO-0069, die ein Intervisionsnetzwerk für die Versorgung komplex traumatisierter Frauen bzw. ein Supervisionsnetzwerk zur Unterstützung von Therapeut*innen bei der Versorgung komplex traumatisierter Frauen entwickelten. Für das Hilfesystem ist der horizontale Ansatz voraussetzungsvoll. Die aktuellen Arbeitsbedingungen und die zu geringen Personalschlüssel sowohl auf Seiten der innovierenden Akteur*innen als auch auf Seiten der die Innovation potentiell adaptierenden Akteur*innen erschweren einen kontinuierlichen Austausch

zwischen den Einrichtungen und ein Lernen voneinander strukturell. Ein weiteres Beispiel für diesen Ansatz ist ein Projekt (INO-0010), dessen Innovation darin bestand, den Innovationstransfer zu erproben. Über mobile Beratung wurde ein inhaltlicher Ansatz auf zwei neue Regionen ausgeweitet. Der Transfer über mobile Beratung passte zur Zielgruppe des Beratungsangebots, weil es relativ wenig Betroffene gibt, die zudem räumlich weit verteilt sind. Für diesen Zweck erscheint der Evaluation dieser horizontale Transferansatz von Innovation in die Fläche gut geeignet.

Auch zu ihren Einschätzungen dazu, wer **für den Innovationstransfer zuständig** sein sollte, wurden die **Länder** befragt. Wenngleich sich die Hälfte der Länder hierzu nicht äußerte, ist das Meinungsbild unter den anderen Ländern recht deutlich: Sie sehen künftig in erster Linie den Bund dafür verantwortlich. Anders als bei der nachhaltigen Förderung von Infrastrukturen und Aktualisierung von Inhalten sehen sie hier auch stark eine gemeinsame Verantwortung aller Beteiligten (vgl. Abbildung 28).¹¹³

Abbildung 28: Zuständigkeit für aktiven Innovationstransfer



Quelle: Online-Befragung der Bundesländer. Frage F4.4c: Wer sollte künftig Ihrer Ansicht nach dafür zuständig sein, diesen Innovationstransfer in Gang zu setzen? Die Übertragung von erfolgreichen innovativen Ansätzen auf weitere Regionen erfordert neben ausreichend Sichtbarkeit und Geld auch einen aktiven Innovationstransfer, für den N: 16“

Das **BMFSFJ** berichtete, dass die Projekte und Projektergebnisse des innovativen Programmstrangs in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Häusliche Gewalt“ im März 2023 umfänglich vorgestellt wurden. In verschiedenen Beiräten, wie dem des Bundeshilfetelefon, seien neben den Ländern auch die anderen relevanten Akteursgruppen zu den Projekthinhalten und den Projektergebnissen informiert worden. Außerdem verwies das BMFSFJ darauf, dass die Projektnehmenden für die Nachhaltigkeit ihrer Projekte verantwortlich seien. Das BMFSFJ hatte die Fachveranstaltungen der Projektnehmenden zu den jeweiligen Projektergebnissen aktiv

¹¹³ Handlungsempfehlungen der Länder zu diesem Thema sind in Kapitel 6.7 dokumentiert. Die Einschätzungen der Evaluation dazu werden in Kapitel 7 dargestellt.



unterstützt, z.B. damit, die Räumlichkeiten des BMFSFJ zur Verfügung zu stellen oder durch ein Grußwort der Ministerin für zusätzliche Aufmerksamkeit und eine Signalisierung von Wertschätzung für die jeweiligen Projektergebnisse zu sorgen.

Die Bundesländer wurden in der Online-Befragung außerdem zu den **Gelingsbedingungen eines Innovationstransfers** befragt.¹¹⁴ Damit ein bundesweiter Transfer von Innovationen aus den geförderten Projekten gut gelingen kann, forderten die Länder massiv **ein höheres Maß an Informationen** ein. Außerdem bedarf es aus ihrer Sicht einer Vorteilsübersetzung. Für den Fall, dass diese die Länder überzeugt, werden zwei Transferwege beschrieben:

- Entweder muss die Innovation in das eigene System passen (Passfähigkeit bzw. niedrighschwellige Übertragbarkeit) oder
- von allen Ländern (und/oder dem Bund) gemeinsam finanziert werden (Schaffung gemeinsamer Strukturen).

In den Interviews mit den Ländern wurde deutlich, dass ein entscheidender Faktor für das Gelingen einer (nachhaltigen) Etablierung von Neuerungen im Hilfesystem die **ressourcenbezogenen „operativen“ Kapazitäten** der Akteur*innen zur Übernahme von Innovationen sind.

Neben einem regelmäßigen Austausch bedarf es aus Sicht der Länder strategischer Entscheidungen, die regulativ und finanziell unterlegt sind. Für die Länder muss ein Mehrwert erkennbar sein und das Projekt muss sich niedrighschwellig auf andere Bundesländer übertragen lassen können. Bundesweiter Transfer von Innovation gelingt durch gemeinsame Beratung, Entscheidung und finanzielle Absicherung, durch eine offene Darlegung der Konzepte, der Evaluierung und der konkreten finanziellen und personellen Bedarfe.

Diese strategischen Fragen zu klären, ist auch vor dem Hintergrund bedeutsam, dass die wissenschaftliche Begleitung und Gesamtevaluation zeigen, dass **innovative Weiterentwicklungen weitere Innovationsbedarfe** erzeugen. Dies betrifft etwa die technische IT-Ausstattung, den Wunsch nach einem vergleichbaren E-Learning-Angebot für das Themenfeld sexualisierte Gewalt gegen Frauen oder die Vernetzung mit weiteren Akteur*innen zur besseren Unterstützung der Betroffenen. In einigen Projekten führte die gestiegene Nachfrage nach dem neuen Angebot dazu, dass die geschaffenen Kapazitäten bereits zu Projektende nicht mehr ausreichten.

Die in den wissenschaftlichen Studien erarbeiteten Wissensbestände sind veröffentlicht. Eine systematische Verbreitung der Informationen war in der wissenschaftlichen Begleitung und der Evaluation noch nicht zu erkennen. Den **Informationstransfer aus wissenschaftlichen Studien** sollte der Bund übernehmen, damit es ein einheitliches und bundesweit verfügbares Transfermodell für neue Wissensbestände gibt. Einen vergleichbaren Transfer können die Forschenden selbst nicht leisten, auch dann nicht, wenn sie, wie in der wissenschaftlichen Begleitung deutlich wurde (siehe Kap. 5.3.4), ihre Ergebnisse auch über die Projektlaufzeit hinaus an Politik und Praxis herantragen.

Nicht nur in der Online-Befragung der Länder, sondern auch in den 2024 durchgeführten Expert*innen-Interviews mit Ländern und kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zeigte sich, dass der Innovationstransfer durch **fehlende umfangreiche, kontinuierliche Information** der Akteur*innen, die Innovationen übernehmen sollen, begrenzt wurde. Eine vollständige

¹¹⁴ Die offen gestellte Frage F 4.4 lautete: „Wie kann ein bundesweiter Transfer von Innovationen aus den geförderten Projekten Ihrer Ansicht und Erfahrung nach gut gelingen?“



Übersicht über die 22 Projekte des Bundesinnovationsprogramms wurde erstmals im Rahmen eines Fachtags im Januar 2024 veröffentlicht.¹¹⁵

„Die Projekte sind ja alle Ende 2022 ausgelaufen. Die haben alle die Herausforderung, nach Übertragbarkeit und Sicherung von nachhaltigen Förderungen oder Finanzierungsstrukturen zu suchen. Und da scheint es irgendwie ein Gap zu geben. Also da ist nicht klar genug, was eigentlich entwickelt wurde in dem Programm. Und wie dann die Nachhaltigkeit organisiert werden kann, ist natürlich auf so einer Basis auch schwer zu organisieren.“ (Interview Land)

Eine **Strategie zur Verstetigung und zum systematischen Transfer der in den Projekten entwickelten Innovationen** im Hilfesystem ist aus Sicht der Evaluation bisher nicht etabliert. Teilweise richten sich die Hoffnungen der Interviewten auf das Gesetzgebungsvorhaben zum Gewalthilfegesetz:

„Ich hätte so ein bisschen die Hoffnung, dass durch dieses Gewalthilfegesetz die Grundstruktur, die Regularität des Systems besser aufgestellt wird, dass dann möglicherweise auch mehr Platz sein könnte für ‚wirkliche‘ Innovation. Wir haben im Moment die Situation, dass ganz Viele im System von einem Innovationsprojekt zum nächsten hüpfen müssen, weil ihre Regularität nicht ausreichend finanziert ist. Und dann ständig alten Wein in neuen Schläuchen verkaufen müssen. Und wenn das vielleicht raus wäre aus diesem System, und die Regelfinanzierung besser aufgestellt ist, hätte man vielleicht zum ersten Mal Platz für wirkliche Innovation.“ (Interview Fachverband)

Die aktuellen strukturellen Rahmenbedingungen führten im Verlauf des Bundesförderprogramms teilweise eher zu wachsender Konkurrenz als zu zunehmender Kooperation. Dies dürfte den Innovationstransfer eher hemmen.

„Wenn das Geld so knapp ist, dass die Strukturförderung in Konkurrenz steht zur Innovationsförderung. Das ist so bitter, weil ich eigentlich überhaupt keine Lust habe zu konkurrieren mit tollen innovativen Ideen von anderen. Aber mich natürlich aufrege, wenn in ‚meinem‘ Haushaltstitel, wo ich irgendwie ständig kämpfen muss ... Das ist so doof, weil, es braucht eigentlich beides, es braucht gute Strukturen (...), aber es braucht auch Innovation. (...) Wenn der Titel nicht erhöht wird, gibt es dann noch Strukturförderung der Verbände oder kriegen das Geld diese großen Player, vielleicht die Berichterstattungsstelle, wenn man die gesetzlich abgesichert kriegt und dafür einen eigenen Haushaltstitel? (...) Solange alles so bleibt wie jetzt, ist der Titel voll und es ist keinerlei Chance auf Innovation für die nächsten Jahre.“ (Interview Fachverband)

6.7 Künftige Handlungsbedarfe und Handlungsempfehlungen aus Sicht der überregionalen Akteur*innen

Das Bundesförderprogramm „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ hat zentrale aktuelle Entwicklungsbedarfe des Hilfesystems aufgegriffen und sichtbar gemacht. Die Kategorien der Förderung können insofern als relevant bewertet werden, als zu fast allen Fördergegenständen auch Förderanfragen bzw. Förderanträge gestellt wurden.

Allerdings lässt sich aus den geförderten Projekten nicht einschätzen, in welchen weiteren Handlungsfeldern ebenfalls Entwicklungsbedarfe vorhanden sind. Die hohe Zahl abgelehnter

¹¹⁵ Vgl. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/236106/23f4476efc8e43c9db8a0984b10a7449/bundesforderprogramm-gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen-data.pdf>



Förderanträge bzw. abgewiesener Förderanfragen (65 im innovativen Strang und rund 100 im investiven Strang des Bundesförderprogramm) deutet auf weitere Handlungsbedarfe hin.

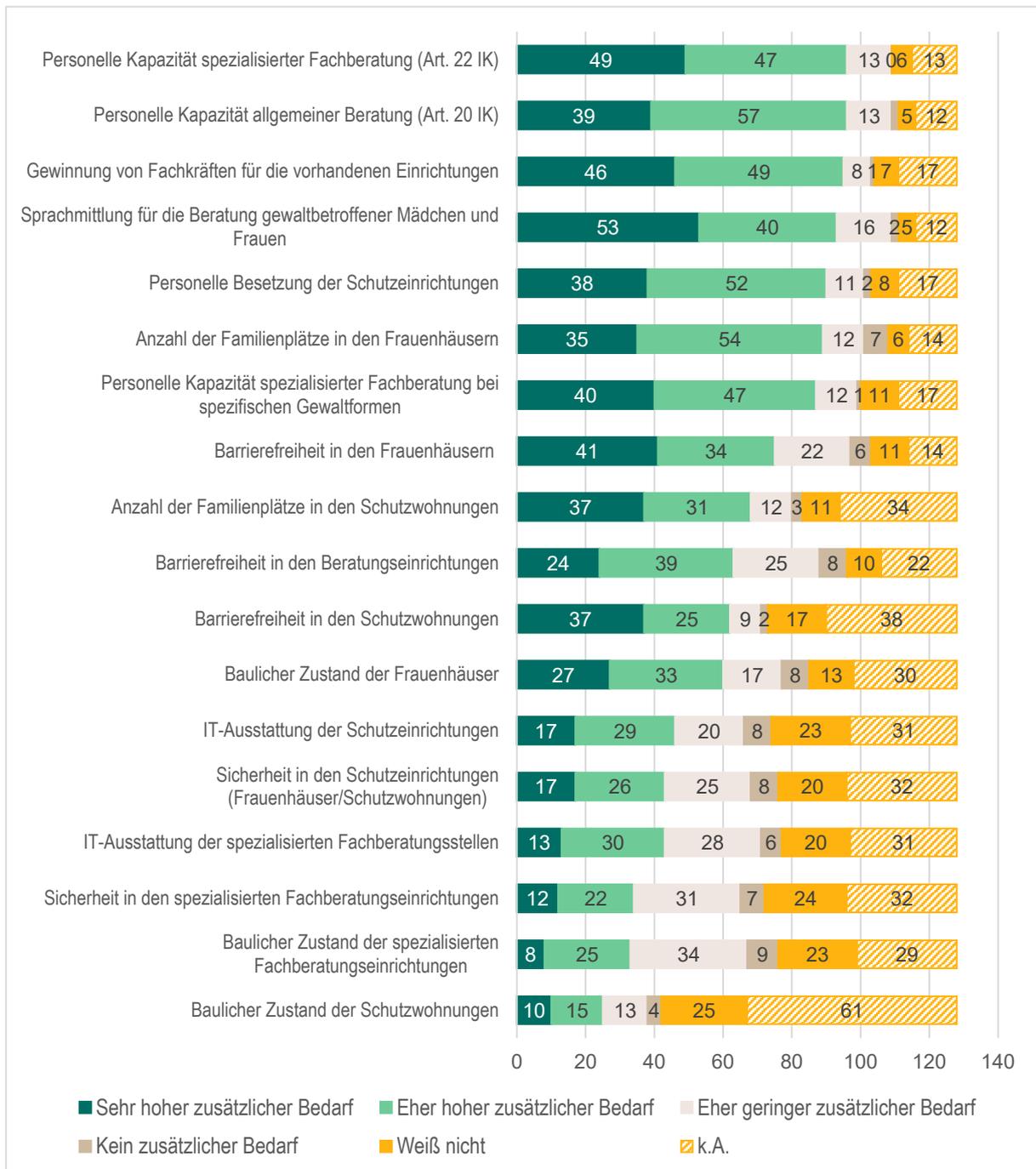
Aus den Online-Befragungen der Länder und Kommunen sowie den insgesamt 29 Interviews mit 41 Expert*innen aus Kommunen, Ländern, Fachverbänden, BAFzA und BMFSFJ während der wissenschaftlichen Begleitung und Gesamtevaluation des Bundesförderprogramms lassen sich eine Reihe von Erkenntnissen für die Weiterentwicklung des Hilfesystems gewinnen.

6.7.1 Die Sicht der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten

Die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten benannten in der Online-Befragung Ende 2023, an der sich 128 Kommunen beteiligten, und in 15 Expert*innen-Interviews im zweiten und dritten Quartal 2022 bzw. im zweiten Quartal 2024 **ausgeprägte Weiterentwicklungsbedarfe des lokalen Hilfesystems** zur Umsetzung der Istanbul-Konvention. In der Online-Befragung benannten 75 Prozent von ihnen sehr hohen bis eher hohen zusätzlichen Bedarf bei der Personalausstattung der spezialisierten Fachberatungsstellen bzw. bei der Gewinnung von Fachkräften für das Hilfesystem insgesamt. Je 70 Prozent sahen sehr hohen bis eher hohen Bedarf bei der Personalausstattung für die Schutzunterkünfte und beim Ausbau der Familienplätze in den Schutzunterkünften. 73 Prozent sahen sehr hohen bis eher hohen zusätzlichen Bedarf für Sprachmittlung für die Beratung. 59 Prozent gaben sehr hohen bis eher hohen zusätzlichen Bedarf beim Abbau von Barrieren in den Schutzunterkünften an, 49 Prozent sahen solchen Bedarf in den Fachberatungsstellen. Parallel zum Kapazitätsausbau berichteten 47 Prozent angesichts des baulichen Zustandes der bestehenden Schutzunterkünfte von sehr hohem bis eher hohem baulichem Handlungsbedarf zur Sicherung der vorhandenen Kapazitäten an Familienplätzen. Wenn man hier die 30 Kommunen herausrechnet, die zu dieser Frage keine Antwort gaben (oder geben konnten), dann liegt dieser Wert bei 61 Prozent (vgl. Abbildung 29 und Tabellenband, Tabelle E.22). Dies ist ein Hinweis darauf, dass die Projekte des INV-Strangs zur Sicherung des Bestandes einen hohen Wert haben, auch wenn damit wenig oder keine neuen Schutzplätze in Bestandsimmobilien geschaffen wurden.

In den Expert*innen-Interviews wurde darüber hinaus darauf verwiesen, dass in einer Reihe von Regionen wegen fehlender Klarheit über die künftige Finanzierung der mit einem Ausbau steigenden Personal- und Betriebskosten auf eine Antragstellung im INV-Strang verzichtet wurde. Selbst für Einrichtungen, die vom Land befürwortet und mit dem Bundesprogramm gefördert ihre Kapazitäten erweitern konnten, war die Folgefinanzierung des Betriebs der neuen Angebote nicht in jedem Fall gesichert (siehe auch Kap. 3.1.6 und Tabellenband, Tabelle C.3).

Abbildung 29: Aktuelle Bedarfe zur weiteren Umsetzung der Istanbul-Konvention (Teil 1)



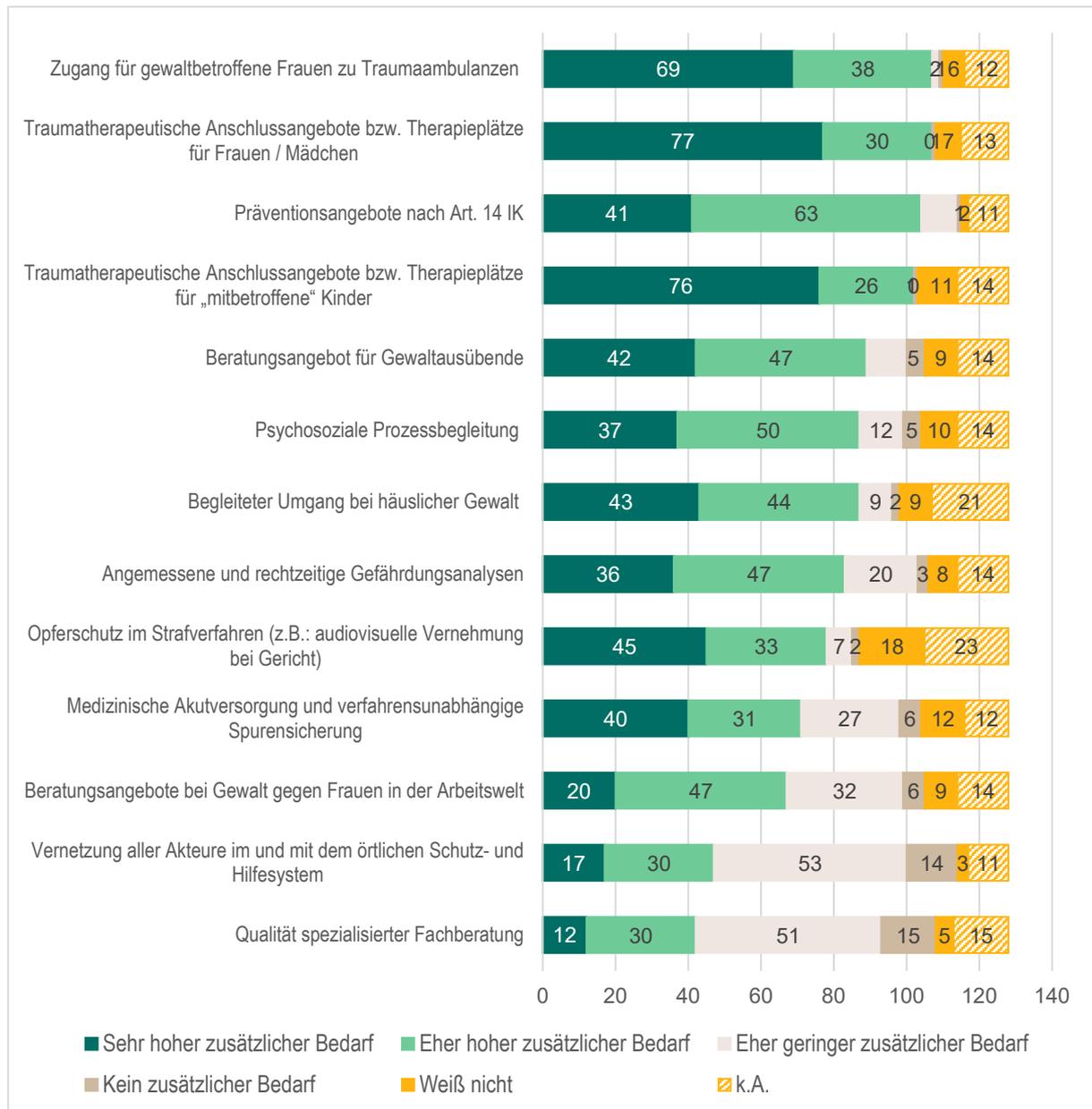
Quelle: Online-Befragung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten. Fragen F 37 und 38: „In welchen der folgenden Bereiche bestehen in Ihrer Kommune aktuell Bedarfe zur Umsetzung der Istanbul-Konvention und wie hoch schätzen Sie den Bedarf ein?“ N: 128

Ebenfalls hoher Bedarf wurde bei der Sicherheit und IT-Ausstattung der Einrichtungen gesehen – trotz einer Förderung von Investitionen in die IT- und Sicherheitsausstattung für rund 400 Einrichtungen mit dem Projekt Hilfesystem 2.0 aus dem investiven Strang des Bundesförderprogramms in den Jahren 2020 bis 2022. Dies lässt sich angesichts von Aussagen in den Expert*innen-Interviews mit kommunalen Gleichstellungsbeauftragten so interpretieren, dass die Investitionen in die IT- und Sicherheitsausstattung von Einrichtungen als eine dauerhafte Aufgabe verstanden werden, nicht zuletzt auch angesichts beständiger technischer

Neuerungen zum Cyberstalking etc., die auch von Ausübenden häuslicher Gewalt genutzt werden.

Die Online-Befragung kommunalen Gleichstellungsbeauftragten enthielt auch Fragen zum aktuellen Weiterentwicklungsbedarf außerhalb des engeren Hilfesystems. Hier wurden insbesondere Aspekte zu Art. 9, 14, 16, 17, 20, 25, 31, 50 und 55 IK erfragt (vgl. Abbildung 30).

Abbildung 30: Aktuelle Bedarfe zur weiteren Umsetzung der Istanbul-Konvention (Teil 2)



Quelle: Online-Befragung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten. Frage: In welchen der folgenden Bereiche bestehen in Ihrer Kommune aktuell Bedarfe zur Umsetzung der Istanbul-Konvention und wie hoch schätzen Sie den Bedarf ein? N: 128

81 Prozent der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten vermissten ein angemessenes Angebot bei Maßnahmen zur Prävention von geschlechtsspezifischer Gewalt.



Dieses Thema spielte auch in den Expert*innen-Interviews eine relevante Rolle. Hier wurde gefordert, parallel zum kurativen Ansatz mehr Fachberatung und Schutzunterkünfte zu schaffen und den präventiven Ansatz zu stärken.

„Also, die Istanbul-Konvention sagt ja, dass fehlende Gleichberechtigung und fehlende Gleichstellung Ursache für Gewalt gegen Frauen ist. Und wir gucken zwar immer auf das Hilfesystem, das auch dringend ausgebaut werden muss, aber an die Ursache kommen wir ja so auch nicht ran. Und ich finde, das Bekenntnis dazu, dass wir am Thema Gleichberechtigung und Respekt vor Frauen arbeiten müssen, das ist sehr ausbaufähig.“ (Interview kommunale Gleichstellungsbeauftragte)

Je 84 Prozent der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten benannten sehr hohen bis eher hohen Bedarf beim Zugang zu Traumaambulanzen nach § 31f. SGB XIV und Anschlussangeboten nach § 35 SGB XIV. 69 Prozent gaben sehr hohen bis eher hohen Bedarf für die Beratung von Gewaltausübenden an. Je 68 Prozent sahen sehr hohen bis eher hohen Bedarf bei der psychosozialen Prozessbegleitung im Sinne von Art. 55 Abs. 2 IK und beim begleiteten Umgang nach § 18 Abs. 3 SGB VIII im Kontext häuslicher Gewalt, die Kinder als Zeug*innen miterlebt haben. 65 Prozent sahen solchen Bedarf für Gefährdungsanalysen zum Schutz von Betroffenen häuslicher Gewalt und 55 Prozent sahen solchen Bedarf bei Medizinischer Erstversorgung und verfahrensunabhängiger Spurensicherung nach § 27 Abs. 6 S. 6 SGB V i.V.m. 132 k SGB V. Als vergleichsweise bedarfsgerecht bewerteten die Befragten hingegen die Qualität vorhandener Fachberatung sowie das Ausmaß der Vernetzung zwischen den Akteur*innen des lokalen Hilfesystems (vgl. Abbildung 30).

In einer ergänzenden offenen Frage¹¹⁶ wurde von den Befragten mehrfach auf eine als unzureichend wahrgenommene Finanzierung der Einrichtungen des lokalen Hilfesystems hingewiesen und besonders auch auf Bedarfe zur Schulung von Fachpersonal, welches nicht dem unmittelbaren Hilfesystem angehört, jedoch häufig mit Betroffenen von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt in Kontakt kommt. Dabei wurden medizinisches Fachpersonal, Ärzt*innen, Mitarbeitende in kommunalen Behörden (Sozialamt, Ausländeramt), Angehörige von Polizei und Justiz sowie Richter*innen benannt. Zudem wiesen mehrere Befragte in ihren offenen Antworten auf Bedarfe bei der Information und Aufklärung der (lokalen) Öffentlichkeit, aber auch spezifischer Gruppen, insbesondere Schüler*innen bzw. Kinder und Jugendliche, über häusliche und geschlechtsspezifische Gewalt hin. In diesem Kontext wurde u. a. das Aufstellen kommunaler Strategien der Öffentlichkeitsinformation oder kommunaler Strategien zur Umsetzung der Istanbul-Konvention angeregt.

Am Ende der Online-Befragung hatten die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten die Möglichkeit, ihre zentralen Wünsche an den Bund hinsichtlich der weiteren Entwicklung des Hilfesystems bei Gewalt gegen Frauen und Mädchen zu formulieren. Dabei wurden über die standardisiert abgefragten Aspekte hinaus weitere, vor allem grundlegende strukturelle Entscheidungen angemahnt. Diese wurden auch in den Expert*innen-Interviews mit Vertreterinnen dieser Gruppe benannt.

Oberste Priorität hatte hierbei die **Finanzierung** der Einrichtungen des Hilfesystems, die von 84 Befragten (66 Prozent) als erster, zweiter oder dritter Wunsch geäußert wurde. Dabei forderten 13 Befragte explizit eine finanzielle Beteiligung des Bundes oder eine dauerhafte finanzielle Unterstützung der vorhandenen Einrichtungen durch den Bund.

¹¹⁶ Die Frage F41 lautete: „Bitte erläutern Sie, in welchen sonstigen Bereichen aus dem Handlungsspektrum der Istanbul-Konvention in Ihrer Kommune aktuell Bedarfe bestehen.“



„Und überhaupt gilt es auf BUNDESEBENE die Frauenhausfinanzierung auf einheitliche Füße zu stellen, damit der unsicheren Mischfinanzierung endlich Einhalt geboten wird. Insbesondere die Tagessatzfinanzierung nach den Sozialgesetzbüchern ist ein No-Go, denn wir alle sollten wissen, dass häusliche Gewalt keine Frage des Geldbeutels ist und so fallen viele Frauen und Kinder, die nicht im Leistungsbezug sind, durch das Raster. Überdies wünsche ich mir keine investive Förderung, sondern eine Personalkostenförderung. Trotz klammer Kassen können die Kommunen leichter ein Gebäude zur Verfügung stellen, als Personalkosten finanzieren. Und dabei gilt es zu beachten, dass ein Personalschlüssel von 1:8 mehr als bedenklich ist.“ (Online-Befragung kommunale Gleichstellungsbeauftragte)

Dieser Handlungsbedarf wurde auch in den Interviews immer wieder betont. Ohne eine Klärung, wie und von wem das Hilfesystem künftig finanziert werden soll, so wurde mehrfach argumentiert, fehle in vielen Kommunen der Handlungsspielraum. Deshalb forderten mehrere kommunale Gleichstellungsbeauftragte eine grundlegende **Klärung** der Frage, **wer für welche Aufgaben nach der Istanbul-Konvention künftig zuständig** sein soll. Wenn das rechtlich geklärt sei, dann wünschten sich die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten zudem eine Handlungsleitlinie.¹¹⁷

„Was ist die Aufgabe des Bundes und was sind die Aufgaben der Kommunen und Regionen? Jede macht irgendwie alles und wer gerade Geld hat, macht was. (...) Also, da wünsche ich mir auch einfach mal eine grundsätzliche Aufgabenklärung, eine Rollenklärung.“ (Interview kommunale Gleichstellungsbeauftragte)

„Die Istanbul-Konvention (...) wird so ein bisschen als zahloser Tiger betitelt, weil es fehlen eben einfach gesetzliche Grundlagen, es gibt keine gesetzlichen Notwendigkeiten und keine Richtlinien. Das wird auch von den Opferschutzbeauftragten der Polizei betont. (...) Wenn es erst mal ein Bundesgesetz und Landesgesetze dazu gibt, dann könnte man da vielleicht auch mehr erreichen. Dann wären auch andere gezwungen, was zu unternehmen.“ (Interview kommunale Gleichstellungsbeauftragte)

Und sie argumentierten, wenn die kommunalen Pflichtaufgaben geklärt wären, dann könnten sie auch **mehr kommunale Ressourcen für die Koordinierung** dieser Aufgaben einfordern. Solange sie so gering ausgestattet sind, könnten viele von ihnen nur rudimentär zur Umsetzung der Istanbul-Konvention vor Ort beitragen. Die Verarbeitung des verfügbaren Wissens und die Beschäftigung mit den Ergebnissen der im INV-Strang des Bundesprogramms initiierten neuen Ansätze, sei mit den gegebenen Kapazitäten häufig nicht machbar.

„Ich fordere vom Land, es sollte doch erstmal eine Abgrenzung geben von dem, was die Istanbul-Konvention fordert und ohnehin schon Pflichtaufgabe für die Kommunen ist, also z. B. die ganze Jugendhilfe, der Kinderschutz. Und dem, was nicht klar ist, wie ein Rechtsanspruch auf einen Frauenhausplatz, mit anderen Worten, dass es Pflichtaufgabe für die Kommunen wird und damit auch finanziert wird. Und dass man da mal eine saubere Handreichung bekommt. (...). Denn sonst wird das immer, immer, immer eine Hängepartie. Und ich wehre mich dagegen, wenn wir als Gleichstellungsbeauftragte irgendwelche Aktionsprogramme aufsetzen sollen, uns aber keiner sagt, wo die finanziellen und personellen Ressourcen dafür herkommen sollen.“ (Interview kommunale Gleichstellungsbeauftragte)

14 Befragte wünschten in der Online-Befragung die Formulierung eines **individuellen bundesweiten Rechtsanspruchs** auf (finanzierte) Hilfe und Unterstützung bei häuslicher Gewalt. Auch in den Expert*innen-Interviews, insbesondere in 2024, betonten mehrere kommunale

¹¹⁷ Als Beispiel könnte hier die im INO-Projekt „Make it work“ erstellte Handlungsleitlinie zum Umgang mit sexualisierter Diskriminierung und sexueller Belästigung am Arbeitsplatz für Gleichstellungsbeauftragte dienen (vgl. Emyr-Eirund/Diehl 2020).



Gleichstellungsbeauftragte den Wunsch nach einer bundesgesetzlichen Regulierung als Voraussetzung für eine wirksame Umsetzung der Istanbul-Konvention. Das Gesetz müsse Standards formulieren und die Absicherung der Finanzierung des Hilfesystems umfassen.

Daneben wurde auch der **Abbau von Bürokratie** bei der Beantragung von Fördermitteln und darüber hinaus generell stärker ermöglichende Strukturen für die Umsetzung der Istanbul-Konvention durch Entbürokratisierung (etwa Vereinfachungen im Steuerrecht) genannt. Erwähnt wurde auch, dass es mehr **Planungssicherheit** für die weitere Bearbeitung der baulichen Bedarfe brauche.

6.7.2 Die Sicht der Bundesländer

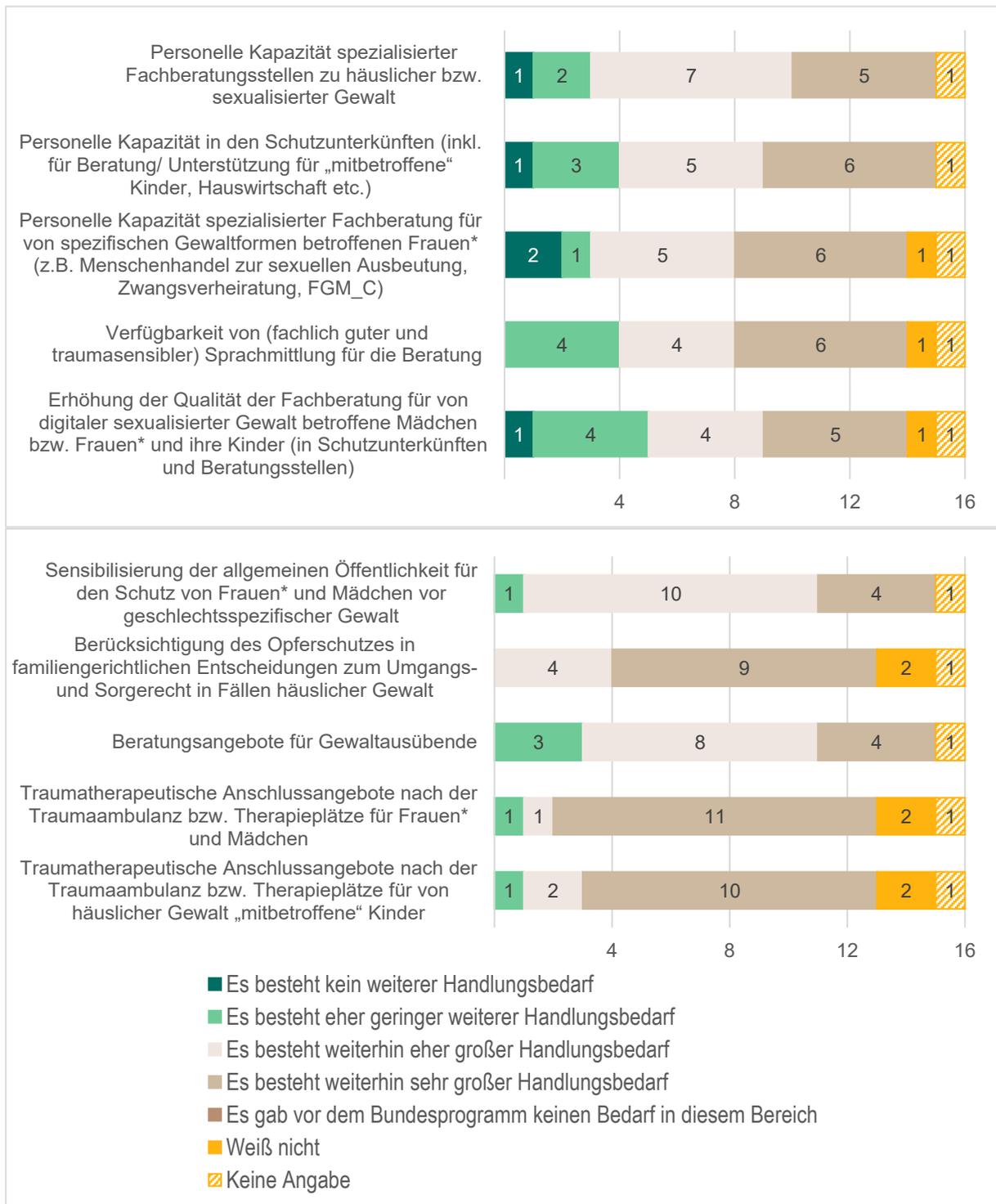
Die Bundesländer benannten in der Online-Befragung 2024 und in insgesamt acht Expert*innen-Interviews im zweiten Quartal 2022 und im zweiten Quartal 2024 ebenfalls vielfältige Weiterentwicklungsbedarfe des Hilfesystems. Die Einschätzungen zur Weiterentwicklung des Kern-Hilfesystems decken sich weitgehend mit der Einschätzung der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (vgl. Abbildung 31 und Tabellenband, Tabellen F.29 und F.30).

In einer offenen Frage in der Online-Befragung äußerten die Länder darüber hinaus weitere Weiterentwicklungsbedarfe des Hilfesystems.¹¹⁸

Die fortschreitende Umsetzung der Istanbul-Konvention sorge, so gaben die Länder in der Online-Befragung zu bedenken, für ein verbessertes Wissen der Betroffenen um ihre Rechte und damit für eine **erhöhte Nachfrage** nach Schutz- und Beratungsangeboten. Daraus resultiere weiterer Investitionsbedarf.

¹¹⁸ Die offen gestellte Frage F5.7 lautete: „Bitte erläutern Sie, in welchen Bereichen aus dem Themenspektrum der Istanbul-Konvention insgesamt in Ihrem Land bzw. aus Sicht Ihres Landes weitere aktuell zentrale Herausforderungen bzw. weitere Handlungsbedarfe bestehen: (Offen)“

Abbildung 31: Handlungsbedarfe nach Abschluss des Bundesförderprogramms



Quelle: Online-Befragung der Bundesländer. Frage F5.2 und F5.3: „Inwieweit bestehen nach Abschluss des Programms in Ihrem Bundesland weitere Bedarfe hinsichtlich dieser Aspekte?“ N: 16 (Auswahl von je fünf Items dargestellt, vollständige Daten finden sich im Tabellenband, Tabellen F.29 und F.30).



Zwei Länder verwiesen im Kontext der notwendigen Bereitstellung von finanziellen Mitteln zur Umsetzung der Istanbul-Konvention auf allen staatlichen Ebenen auf das geplante **Gewalthilfegesetz des Bundes**. Seiner Ausgestaltung und Umsetzung komme eine zentrale Rolle zu. Das geplante Gewalthilfegesetz müsse eine angemessene Grundlage für die dauerhaft verlässliche Umsetzung der Istanbul-Konvention werden. Der Bund könne durch das geplante Gewalthilfegesetz der verpflichtenden Umsetzung von Art. 22 und 23 IK einen bundeseinheitlichen Rahmen inklusive Finanzierung geben.

„Für die Planung und Umsetzung eines individuellen Rechtsanspruchs auf Schutz und Beratung ist eine umfassende und verlässliche finanzielle Beteiligung des Bundes, ebenso entscheidend, wie die verpflichtende Einbindung der Länder und Kommunen. Wir begrüßen deshalb das Vorhaben des Bundes im Rahmen des geplanten Gewalthilfegesetzes eine verlässliche Finanzierung der Beratungs- und Hilfsstrukturen zu schaffen mit der gleichzeitigen Zusage, das Hilfesystem auszubauen und sich an der dauerhaften Regelfinanzierung zu beteiligen.“ (Online-Befragung Länder)

Drei Länder betonten weiteren konzeptionellen Handlungsbedarf bei der Berücksichtigung von häuslicher Gewalt in **Familiengerichtsverfahren zur Regelung von Sorge und Umgang**. Handlungsbedarf beim quantitativen wie qualitativen Ausbau der Arbeit mit Gewaltausübenden (**Täterarbeit**), dem Schutz vor digitalisierter Gewalt und der professionsübergreifenden **Aus- und Weiterbildung** sowie Sensibilisierung von Fachkräften zu den Themen geschlechtsspezifische und häusliche Gewalt konstatierten jeweils zwei Länder. Ein Land äußerte die **Verkopplung von Gewaltschutz- und Gewaltberatungsangeboten in einem Gebäude** als Handlungsbedarf. Ebenfalls einmal wurde die **bessere inter-institutionelle Kooperation** als weiterhin bestehende Herausforderung genannt. Ein Land konstatierte Handlungsbedarf bei der **Finanzierung der Aufnahme in Schutzeinrichtungen außerhalb des Wohnsitzes** oder des gewöhnlichen Aufenthaltsortes, ein Land Bedarfe beim **erleichterten Zugang zum sozialen Wohnungsbau** für Frauen und ihre Kinder aus dem Frauenhaus, um Übergänge zu erleichtern und dringend notwendige Schutzplätze für akut bedrohte Frauen frei werden zu lassen. Jeweils einmal wurde Handlungsbedarf beim **Hochrisikomanagement**, bei der **psychiatrischen Versorgung in Traumaambulanzen**, im Bereich der **Forschung** (etwa zu Primärprävention von häuslicher Gewalt, Bewusstseinsbildung für gewaltfreie Geschlechterverhältnisse, Schnittstellengestaltung), bei der präventiven geschlechtersensiblen Jungen- und Männerarbeit und der **Öffentlichkeitsarbeit** genannt. Das Themenfeld "Gewalt gegen Frauen" sei eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, werde aber als solche noch zu wenig außerhalb der Ressorts "Frauen, Gleichstellung, Soziales" wahr- und angenommen. Ein Land nannte den intensiveren Austausch über die Inhalte und die Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsplanes und der bereits bestehenden und ggf. künftig erforderlichen Maßnahmen auch für ältere Kinder und Jugendliche innerhalb und außerhalb aller Schulformen bezogen auf das Thema häusliche Gewalt als erforderlich.

In den Expert*innen-Interviews wurde zudem Handlungsbedarf bei der Gestaltung der Schnittstelle zwischen dem Gewaltschutzsystem und der **Suchthilfe** und psychiatrischen Versorgung erwähnt.

Und es wurde die Dringlichkeit einer grundlegenden Finanzierung verdeutlicht.

„Es ist und bleibt aber die größte Herausforderung: den Betrieb des bestehenden Systems sichern, so wie es ist und so wie es auch, weil die Situation ist, wie sie ist, auch bleiben wird, bis auf Weiteres. Und darum ringen alle. Und das ist ja auch immer der Gedanke, mit so etwas wie Sockelfinanzierung, es muss gesichert der Bestand finanziert werden und dann Innovation on top.“ (Interview Land)



Die Länder hatten am Ende der Online-Befragung die Möglichkeit, ihre **zentralen Wünsche an den Bund hinsichtlich der weiteren Entwicklung des Hilfesystems** bei Gewalt gegen Frauen und Mädchen insgesamt zu äußern.¹¹⁹ Dabei wurden wie auf kommunaler Ebene insbesondere grundlegende strukturelle Entscheidungen gefordert. Oberste Priorität hatte für die Länder hierbei

- die Absicherung der Finanzierung der Einrichtungen des Hilfesystems.
 - Insgesamt 13 Mal wurde die **(dauerhafte) Beteiligung des Bundes an der Finanzierung** des Schutz- und Hilfesystems als erster, zweiter oder dritter Wunsch geäußert (Art. 8 IK). In einigen Fällen wurde dies verbunden mit der Forderung, die finanzielle Beteiligung des Bundes im geplanten Gewalthilfegesetz zu verankern. Dabei führte ein Land aus, dass die Finanzierungsbeteiligung des Bundes nach Maßgabe und in Auswertung von bereits vorhandenen Verfahren z. B. dem "Gute-Kita-Gesetz" erfolgen könnte.
 - In insgesamt neun Nennungen wurde der Wunsch der **Fortführung, Neuauflage oder dauerhaften Etablierung des Bundesinvestitionsprogramms** geäußert.
 - Zweimal wurde eine **erneute Innovationsförderung** durch den Bund vorgeschlagen, einmal zum Schwerpunkt digitalisierte geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen und einmal zur modellhaften, bundesweiten Erprobung von Frauenhäusern für spezifische Zielgruppen und von 24/7-Clearing-Schutzunterkünften (inklusive deren Finanzierung).
 - In einem Fall wurde gefordert, dass der Bund Angebote und Strukturen finanziert, die von bundesweiter Relevanz sind. Die **Infrastrukturförderung** durch den Bund war auch in mehreren Expert*innen-Interviews Thema. Vorgeschlagen wurde zur Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse entsprechend dem Online-Zugangsgesetz (OZG) eine bundeseinheitliche Gesamtlösung für die Onlinesuche nach freien Frauenhausplätzen (Art. 19 IK) mit Finanzierung durch den Bund (analog zum Bundeshilfetelefon). Ein Wunsch war eine bundesweit einheitliche Infrastruktur für das Monitoring zur Istanbul-Konvention (Art. 10 und 11 IK).
- Die zweite Priorität hatten für die Länder **gesetzliche Regulierungen**. Die zeitnahe Verabschiedung eines Bundesgesetzes zur Umsetzung der Istanbul-Konvention bzw. des geplanten Gewalthilfegesetzes wurde fünfmal genannt. Die Etablierung eines individuellen Rechtsanspruchs auf (finanzierte) Hilfe und Unterstützung bei häuslicher Gewalt wurde zweimal genannt. Die Überarbeitung des Strafrechts für eine bessere Berücksichtigung von häuslicher und sexualisierter Gewalt (Kap. III IK) sowie eine zeitnahe Reform zum Kindschafts-, Sorge- und Umgangsrecht (Art. 31 und 51 IK) wurden je einmal angeregt. Ein Land wünschte sich keine neue Gesetzessystematik, sondern eine Orientierung an vorhandenen bewährten Verfahren (z. B. den Regelungen zur anonymen Beratung in der Schwangerschaftskonfliktberatung nach dem SchKG).
- Ein drittes Bündel an Wünschen bezog sich auf die Aspekte **Koordinierung und Wissensaustausch**. Die Einrichtung einer Koordinierungsstelle zur Umsetzung der Istanbul-Konvention auf Bundesebene und anschließende Wahrnehmung der Aufgabe (Art.

¹¹⁹ Die offen gestellte Frage F 5.8 lautete: „Wir möchten Sie abschließend bitten, bis zu drei für Ihr Bundesland zentrale Wünsche an den Bund für die weitere Entwicklung des Hilfesystems bei Gewalt gegen Frauen* und Mädchen zu formulieren. Durch die Reihenfolge können Sie eine Priorisierung vornehmen.“



10 IK) wurden zweimal gewünscht. Eine bundesweite Strategie zur Umsetzung der Istanbul-Konvention wurde einmal gefordert (Art. 7 IK). Ein Land äußerte den Wunsch nach Einrichtung einer Expert*innen-Kommission, die sich mit der Frage der Bedarfsmessung der unterschiedlichen Angebote beschäftigt und entsprechende Empfehlungen veröffentlicht. Gewünscht wurde zudem je einmal ein weiterhin guter Austausch zwischen Bund und Ländern zu Fragen des Gewaltschutzes und ein stärkerer Wissenstransfer von Best-Practice-Beispielen. In den Expert*innen-Interviews wurde auf Bundesebene ein intensiverer Austausch von Wissen über Ressortgrenzen hinweg angeregt.

- Ein Land wünschte sich vom Bund verstärkte **Prävention** durch Öffentlichkeitsarbeit und Aufklärung der Öffentlichkeit (Art. 13 IK). Mit Kampagnen "Gegen Gewalt an Frauen" oder noch gezielterer Werbung für das bundesweite Hilfetelefon könnte auf einen gesamtgesellschaftlichen Wandel hingearbeitet werden, um stärkere Relevanz für das Thema zu schaffen und der Bagatellisierung von geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen zu begegnen.

Die Länder formulierten in der Online-Befragung 2024 auch **Verbesserungsvorschläge für die Programmgestaltung** eines künftigen Bundesprogramms.¹²⁰

- Beim **investiven Strang** des Bundesförderprogramms bezogen sich die meisten ihrer Vorschläge auf das **Antrags- bzw. das Auswahlverfahren**. Vorgeschlagen wurden je sechsmal eine Vereinfachung des Antrags- und Förderverfahrens und eine bessere Programmadministration, zweimal eine engmaschige Begleitung bei höherer personeller Stabilität und Verbindlichkeit der getroffenen Aussagen und je einmal niedrigschwellige Information, die Einplanung von Vorlaufzeiten für die Inanspruchnahme des Programms, die Verfügbarkeit von FAQ zum Programmstart, die Anerkennung der Zuwendungsfähigkeit antragsvorbereitender Aufwendungen, zeitnahe Auswahlentscheidungen und schnelle Antragsbearbeitung. Mit Letzterem hätte vermieden werden können, dass kurz vor Ende der Programmlaufzeit Projekte, die bereits über Jahre im Prozess der Förderanfrage standen, unmittelbar vor der Antragstellung wegen ausgeschöpfter Bundesmittel verworfen wurden.

Mit Blick auf die **Programmgestaltung** schlugen zwei Länder eine längere Programmlaufzeit bzw. langfristige Fördermöglichkeiten vor, zwei die Ermöglichung der Mittelübertragbarkeit auf die Folgejahre und zwei eine Beteiligung der Bundesbauverwaltung so früh wie möglich im Antragsprozess. Ein Land gab zu bedenken, es sollte geprüft werden, ob die Bundesbauverwaltung überhaupt einbezogen werden müsse oder ob sich hier eine Entbürokratisierung erreichen ließe. Angesichts der großen Spanne bei den veranschlagten Gesamtausgaben für einzelne Neubauvorhaben regte ein Land eine Kostenobergrenze für Neubauvorhaben an. Vier Länder waren der Meinung, man sollte die aufgebaute Struktur verstetigen. Drei von ihnen schlugen vor, das Bundesinvestitionsprogramm jetzt fortzuführen und ein Land schlug vor, die geschaffene Organisationsstruktur beim BAFzA für künftige Förderprogramme aufrechterhalten.

¹²⁰ Die offen gestellte Frage F2.7 lautete: „Für zukünftige Bundesprogramme: Haben Sie Vorschläge für die Weiterentwicklung in Bezug auf eine bestmögliche Nutzung der Ressourcen eines investiven Bundesförderprogramms?“ Die offen gestellte Frage F4.8 lautete: „Was wäre rückblickend aus Ihrer Sicht wichtig gewesen, um die Ressourcen des innovativen Teils des Bundesförderprogramms noch wirksamer zu nutzen?“



- Für den **innovativen Strang** des Bundesförderprogramms schlugen zwei Länder vor, die Länder in die Programmgestaltung einzubeziehen, und drei, das **Auswahlverfahren mit den Ländern zu koordinieren**, um die insgesamt zur Verfügung stehenden Ressourcen für innovative Projekte besser auszuschöpfen. Zwei dieser Länder betonten, dass dies zu einer deutlichen Steigerung der Nachfrage geführt hätte und sie, als auf Bundesebene klar wurde, dass noch Finanzmittel verfügbar waren, auch potentielle Projektnehmende explizit hätten ansprechen können. Im Interview äußerte eines der beiden Länder zudem, dass sie bei Kenntnis von abgelehnten Projektanträgen hätten prüfen können, ob diese ggf. aus Landesmitteln finanziert werden können.

Vier Länder argumentierten, eine **bessere, niedrighschwellige Information der Hilfsandschaft** über die Fördermöglichkeiten und eine offensivere Werbung des Bundes für das Förderprogramm hätten die Nutzung der Ressourcen im INO-Strang verbessern können. Ein Land betonte, eine bessere Information über die innovativen Projekte und deren Ergebnisse schon im Programmverlauf hätte Interessierte zur Nachahmung motivieren und so zum Innovationstransfer beitragen können.¹²¹

Je ein Land argumentierte, dass ein möglichst **einfaches Verfahren** bzw. eine fachliche Projektbegleitung in Personalkontinuität während der Projektumsetzung zu einer besseren Nutzung hätten führen können.

6.7.3 Die Sicht der bundesweiten Fachverbände

Die **Fachverbände** benannten in den abschließenden Expert*innen-Interviews im zweiten Quartal 2024 eine Reihe von **Weiterentwicklungsbedarfen des Hilfesystems**.

Sie sahen weiterhin hohen Bedarf bei der **Barrierefreiheit** sowohl in den Schutzunterkünften als auch den Fachberatungseinrichtungen und bei der Erweiterung der Räumlichkeiten der Beratungsstellen. Auch die **personelle Besetzung** der Frauenschutz- und Beratungseinrichtungen müsse erweitert werden. Dies scheitere bei den Fachberatungsstellen zum Teil daran, dass die Geldgeber*innen zwar der Finanzierungen von weiterem Personal grundsätzlich zustimmten, aber einen Nachverweis über ausreichend große Räumlichkeiten verlangten. Deutliche Bedarfe wurden auch mit Blick auf die weitere **technische Ausstattung** der Einrichtungen konstatiert. Mit dem Projekt Hilfesystem 2.0 konnte in vielen Einrichtungen die (teils sehr veraltete) IT-Ausstattung auf den neuesten Stand gebracht werden, aber damit wurde erst die Basis für einen umfänglichen Digitalisierungsschub gelegt. Es bedarf nun der **Professionalisierung der Onlineberatung** und dem weiteren Ausbau von IT-Kompetenzen. Ein sehr hoher Bedarf zeige sich in den Fachberatungsstellen hinsichtlich **geeigneter Beratungssoftware**. Auch mit Blick auf den Themenkomplex digitalisierter Gewalt gegen Frauen konstatieren die Fachverbände weiteren Handlungsbedarf sowohl in den Schutzunterkünften als auch den Fachberatungseinrichtungen. Bedarf bestehe zudem bei der stärkeren Beteiligung der Betroffenen. Diese werde von den Betroffenen auch vermehrt eingefordert, wie etwa die steigende Zahl an Zuschriften von Bewohnerinnen aus Frauenhäusern zeige.

Gefragt nach dem zentralen Wunsch an den Bund für die weitere Entwicklung des Hilfesystems bei Gewalt gegen Frauen und Mädchen äußerten die Fachverbände die auskömmliche Finanzierung der bestehenden Einrichtungen des Hilfesystems. Die (dauerhafte) **Beteiligung**

¹²¹ Außerdem wies ein Land darauf hin, dass die besonderen Umstände der Covid-19-Pandemie ein Hinderungsgrund für die Programmnutzung waren, mit denen ein künftiges Bundesprogramm hoffentlich nicht konfrontiert ist. Ein Land hat ein höheres Mittelvolumen als wichtig genannt.



des Bundes an der Regelfinanzierung des Schutz- und Hilfesystems wurde explizit genannt, eine Verankerung der Finanzierung im geplanten Gewalthilfegesetz angeregt.

„Wir brauchen eine Verstärkung und eine auskömmliche Finanzierung des bereits Vorhandenen. [...] Ich würde sagen, es muss erst mal darum gehen, dass überhaupt Beratungsstellen und Frauenhäuser auskömmlich finanziert sind.“ (Interview Fachverband)

Zudem wünschten sich die Fachverbände auf allen politischen Ebenen ein **größeres Bewusstsein über den Unterschied zwischen Schutzunterkünften und ambulanter spezialisierter Fachberatung**. Dies sei mit Blick auf die Umsetzung der Istanbul-Konvention von großer Bedeutung, weil mit der Fokussierung auf Schutzunterkünfte eine Engführung geschlechtsspezifischer Gewalt auf Partnerschaftsgewalt einhergeht. Ein gleichwertiger Fokus auf die spezialisierte Fachberatung würde sowohl den Aspekt der präventiven Arbeit stärken als auch der Beratung zu sexualisierter Gewalt (in der Arbeitswelt und in anderen nicht innerfamiliären Kontexten) die nötige Aufmerksamkeit sichern helfen.

6.7.4 Die Sicht des Bundes

Das BMFSFJ sieht entsprechend der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit in erster Linie die Länder für die Sicherstellung von Schutz und Beratung in der Verantwortung. Mit dem geplanten Gewalthilfegesetz will das BMFSFJ einen „bundeseinheitlichen Rechtsrahmen für Schutz und Beratung bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt“ schaffen. Kern des Gewalthilfegesetzes ist es, den Zugang zu Schutz und Beratung „für alle von geschlechtsspezifischer oder häuslicher Gewalt betroffenen Menschen unter Berücksichtigung der besonderen Betroffenheit von Frauen mit ihren Kindern“ abzusichern. Mit dem Gewalthilfegesetz soll „erstmalig ein Bundesgesetz geschaffen werden, das die bekannten Lücken im Hilfesystem schließt. Es soll zum Ausbau bedarfsgerechter Schutz- und Beratungsangebote in ganz Deutschland führen. Es soll für gleichwertige Lebensverhältnisse im Bundesgebiet sorgen, indem es Unterstützungsangebote verbindlich beschreibt und Standards für diese Unterstützungsangebote festlegt“.

Die Bundesserviceestelle berichtete, dass sie die Antragstellenden bei einer Ablehnung von INO-Anträgen aufgefordert habe, sich direkt an das zuständige Bundesland zu wenden und dort nach einer alternativen Förderung zu fragen. Deshalb sei eine Information der Länder zu abgelehnten INO-Anträgen aus ihrer Sicht nicht notwendig gewesen. Für eine eventuelle Neuaufnahme eines innovativen Förderprogramms wurde die Einführung einer Anlaufphase empfohlen, in der Antragstellende mehr Zeit hätten, förderfähige Anträge nach den Kriterien der Innovationsförderung im Rahmen der Bundeshaushaltsordnung zu entwickeln und in der sie dazu auch beraten werden könnten. Während das BMFSFJ dies für eine eventuell neue investive Förderung ansprach, schlug die Bundesserviceestelle dies auch für einen erneuten innovativen Programmstrang vor.

6.8 Zwischenfazit 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**.



Die geförderten 68 Projekte im investiven Strang (siehe Kap. 4) und 22 Projekte im innovativen Strang (siehe Kap. 5) des Bundesförderprogramms haben einen **deutlichen Innovations-schub** im Hilfesystem ausgelöst.

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 (siehe Kap. 6.5.1).

17 Kommunen, 15 lokale Gliederungen von Wohlfahrtsverbänden, 35 eigenständige Vereine und drei Stiftungen bzw. gGmbH konnten die investiven Bundesmittel nutzen. Zusammen schufen sie 191 zusätzliche Familienplätze mit hochgerechnet 404 Betten für Frauen und Kinder in Schutzunterkünften, teils durch Neubauten, teils durch den Um- oder Ausbau bestehender Gebäude (siehe Kap. 6.5.1). Damit wurden rund fünf Prozent zusätzliche Kapazitäten geschaffen. Daneben errichteten sie Familienplätze in Ersatzneubauten, mit denen Familienplätze in vorhandenen, aber nicht wirtschaftlich sanierbaren Immobilien ersetzt wurden. Insgesamt wurden 376 bestehende Familienplätze mit hochgerechnet 868 Betten für Frauen und Kinder so saniert oder modernisiert, dass sie aktuellen Mindeststandards für Gemeinschaftsunterkünfte entsprechen, dass Barrieren abgebaut oder Raumnutzungen flexibilisiert wurden (siehe Kap. 6.5.2). Damit wurden rund elf Prozent des Bestandes an Familienplätzen langfristig gesichert. Außerdem wurden 124 Beratungs- und Gruppenräume neu geschaffen (siehe Kap. 4.2). Damit wurde mit dem Bundesförderprogramm der Weg in Richtung einer Innovation ‚in der Breite‘ oder ‚im Ergebnis‘ (siehe Kap. 6.2) eingeschlagen.

Für Frauen mit Behinderungen bzw. für Frauen, die Kinder mit Behinderungen haben, wurden mit dem Bundesförderprogramm 105 neue Familienplätze¹²² in Schutzunterkünften geschaffen (siehe Kap. 6.5.3). Für diese Personen konnte also die Zugänglichkeit der Angebote verbessert werden. Allerdings waren hinsichtlich der praktischen Nutzung dieser Plätze zum Zeitpunkt der Berichtslegung noch nicht alle Fragestellungen geklärt. So müssen neue Konzepte, die im Zusammenhang mit dem barrierefreien Um- oder Ausbau von Einrichtungen erarbeitet wurden, in der Praxis vielfach erst erprobt werden und sich etablieren. Auch ist häufig noch nicht geklärt, wie und inwieweit die mit der Erweiterung des barrierefreien Angebots verbundenen Bedarfe an zusätzlichen personellen Kapazitäten, etwa im pflegerischen Bereich und in der Assistenz (dauerhaft) abgedeckt werden können. Zudem müssen neue Kooperationen zu den Akteur*innen entwickelt werden, die Eingliederungshilfe oder Hilfe zur Pflege erbringen.

Von einem barrierefreien Umbau profitieren nicht nur Frauen mit Behinderungen. Mit dem Umbau von Gemeinschaftsräumen wurden auch Verbesserungen in der Aufenthaltsqualität für alle Bewohner*innen erzielt. Diese können dazu führen, dass Frauen ihren Aufenthalt im Frauenhaus nicht vorzeitig abbrechen und dass sie nach der Flucht in die Schutzunterkunft besser zur Ruhe kommen. Gleichzeitig wurde von den Verantwortlichen vor Ort hervorgehoben, dass der Standard der Einrichtungen auch nicht zu hoch angesetzt werden sollte. Es handele sich nach wie vor um eine vorübergehende Unterbringung.

Die Zahl an Frauenhausplätzen in abgeschlossenen Wohneinheiten wurde um 101 erweitert. Unter anderem ermöglicht dies in 74 Fällen neue Unterbringungsmöglichkeiten für Frauen mit älteren Söhnen. Allerdings ist die tatsächliche Nutzung dieser neuen Infrastruktur auch davon abhängig, dass ausreichend personelle Ressourcen an spezialisiertem Fachpersonal für die Betreuung von Jugendlichen in den Einrichtungen zur Verfügung steht.

¹²² Hier entspricht die Anzahl der behindertengerechten Betten etwa der Anzahl der Familienplätze, da ja in der Regel ein behindertengerechtes Bett in einem Familienzimmer steht.



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 Bestandsimmobilien in der Regel wenig Ausbaupazitäten 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.

Bei den 22 geförderten Projekten 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 Projekte eine große Bandbreite an Innovationsfeldern ab. So wurden grundsätzlich alle Arten von förderfähigen Projekten (auf Bundesebene, regionale Modellprojekte, wissenschaftliche Studien) durchgeführt, wobei in der Mehrheit bundesweite Projekte von Fachverbänden, großen Trägerorganisationen und Wissenschaftler*innen gefördert wurden (siehe Kap. 3.2). Die Projekte setzten inhaltlich an allen in der Förderleitlinie genannten Förderbereichen an. Die Schwerpunkte der Projekte lagen einerseits bei der Qualifizierung von Fachkräften und der Schaffung von Wissensinfrastrukturen im Sinne von Art. 15 IK (siehe Kap. 5.2.1) und andererseits der Weiterentwicklung von Schutz- und Unterstützungsangeboten für spezifische Gruppen im Sinne von Art. 22, 23, 25 und 26 IK (siehe Kap. 5.2.2).

Im Bereich der Qualifizierung von Fachkräften wurden sowohl neue (digitale) Infrastrukturen für die Weiterbildung von Fachkräften verschiedener Professionen zum Thema Schutz und Hilfe bei häuslicher und sexualisierter Gewalt geschaffen als auch innovative inhaltliche Weiterbildungskonzepte entwickelt (siehe Kap. 5.2.1 und 5.3.1). Die neu entwickelten Konzepte besitzen teils einen übergreifend grundständigen Charakter. In der größeren Zahl der Fälle sind sie auf die Beratung und Versorgung von gewaltbetroffenen Frauen mit spezifischen Bedarfen, auf den Umgang mit relativ neuen Kanälen der Gewaltausübung (Gewalt im digitalen Raum inkl. Cyberstalking) oder den Umgang mit Gewalt an spezifischen Orten (Arbeitsplatz, Beruf) oder auch auf die pädagogische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen ausgerichtet. Ein Projekt entwickelte ein innovatives Weiterbildungskonzept im Bereich Täterarbeit. Der spezifische Innovationsgehalt der Projekte zur (Weiter-)Qualifizierung liegt erstens in der bundesweiten niedrighschwelligigen Verbreitung von innovativen Qualifizierungsangeboten, zweitens in der umfassenden inhaltlichen Aktualisierung von grundständigen Angeboten und drittens in der Bündelung und Weiterentwicklung von für die Qualifizierung nutzbaren Wissensbeständen über bestimmte Gegenstände (z. B. digitale Gewalt, Loverboy-Methode, Genitalverstümmelung, Femizide).

Für die Arbeit allgemeiner und spezialisierter Hilfsdienste mit gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern erzeugten die in diesem Bereich geförderten sechs Projekte zuallererst konzeptionell-inhaltliche Innovationen (siehe Kap. 5.2.2 und 5.3.2). In mehreren Projekten wurden neue Konzepte für die Versorgung von spezifischen Betroffenenengruppen neu entwickelt oder weiterentwickelt (z. B. Opfer schwerster Gewalt; mehrfachtraumatisierte Personen und Frauen



mit seelischer Behinderung; Kinder und Jugendliche, die Zeug*innen von häuslicher Gewalt geworden sind; Frauen nach dem Frauenhausaufenthalt). Ebenso war die konzeptionelle Innovation der systemischen Arbeit mit Täter*innen und Betroffenen häuslicher Gewalt Gegenstand eines Projektes. Darüber hinaus wohnte einigen dieser Projekte auch prozessbezogene Innovationen inne. Sie entwickelten und erprobten neue Prozesse zur intensiven und kooperativen Langzeitbegleitung von komplextraumatisierten Frauen, zur mobilen Beratung von Frauen, die in unterversorgten Räumen leben und von Genitalverstümmelung (FGM) betroffen sind, einen auf die Familie und das soziale Netzwerk von Täter*innen bezogenen integrierten Beratungs- und Betreuungsansatz oder zum Beschwerdemanagement im Frauenhaus.

Im Bereich der Präventionsarbeit entwickelten vier der hier geförderten Projekte innovative Konzepte und Methoden zur Informationsaufbereitung und Informationsverbreitung – z. B. über spezifische Gewaltformen und/oder -auswirkungen (Femizide, die Loverboy-Methode) oder das Hilfesystem und dessen Nutzung (Frauenhausstatistik). Diese Projekte nutzen in der Regel innovative Methoden der Datenerhebung und/oder -verarbeitung und kombinierten unterschiedliche Instrumente der Informationsstreuung und -verbreitung (digital, analog, face-to-face, Kampagnen-basiert), um im Sinne von Art. 13 IK möglichst breit angelegte Informationseffekte erzielen und damit möglichst viele Angehörige ihrer Zielgruppen zu erreichen. Die praktische Erprobung eines Landes-Betroffenenbeirats im Sinne von Art. 12 Abs. 3 IK gab zudem wichtige Hinweise dazu, wie solche Strukturen zur Betroffenenbeteiligung organisiert werden können und was dabei zu beachten ist.

Außerdem wurden vier Forschungsprojekte zur Feststellung fachpolitischen Handlungsbedarfs gefördert, die Erkenntnisse zu wirksamen Ansätzen zur Gewaltprävention (Art. 13 IK), zu Anpassungsbedarfen allgemeiner Hilfsdienste nach Art. 20 IK und zu Koordinationsbedarfen zum Schutz von Betroffenen in familiengerichtlichen Prozessen im Sinne von Art. 31 IK lieferten. Hier ging es zum einen um die systematische Erhebung und Darstellung von Bedarfen zur inhaltlich-fachlichen Erneuerung im Hilfesystem. Zum anderen wurden mit Gutachten und Metastudien Potentiale für prozessbezogene Innovationen in diesen Themenfeldern aufgezeigt.

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 teilweise 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 erst 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 (siehe Kap. 6.2) 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.

Insgesamt 108 Förderanfragen im INV-Strang konnten nicht zu einem Antrag entwickelt werden bzw. wurden als Antrag abgelehnt. Diese Anfragen und Anträge wurde abgewiesen, weil verschiedene **Zugangshürden** bestanden (siehe Kap. 6.4). Diese Zugangshürden lagen auf mehreren Ebenen und umfassten u. a. die Förderfähigkeit von Akteurskonstellationen (siehe Kap. 6.4.1), die Vermittlung der Fördervoraussetzungen (siehe Kap. 6.4.2), die Ausgestaltung und Umsetzung der Antragsverfahren (siehe Kap. 6.4.3), die Berücksichtigung der ökonomischen Leistungsfähigkeit potentieller Innovator*innen aus dem Hilfesystem (siehe Kap. 6.4.4) und nicht erwartbare externe Rahmenbedingungen (siehe Kap. 6.4.5).

Diese Hürden haben mit dazu beigetragen, dass 54,29 Millionen Euro (41 Prozent der Fördermittel des INV-Strangs) nicht für weitere Projekte zum Ausbau und zur Weiterentwicklung des Hilfesystems eingesetzt werden konnten.

Im INO-Strang des Bundesförderprogramms wurden 65 Projektanträge abgelehnt oder zurückgezogen. Auch hier zeigten sich Zugangshürden (siehe Kap. 6.4). Sie lagen hier vor allem in der Information über die Fördermöglichkeiten und Fördervoraussetzungen (siehe Kap. 6.4.2) und der Koordination der Auswahlentscheidungen (siehe Kap. 6.4.3). Diese Hürden haben mit dazu beigetragen, dass rund 9,29 Millionen Euro (45 Prozent der Fördermittel des INO-Strangs) nicht für weitere Projekte zur konzeptionellen Weiterentwicklung des Hilfesystems eingesetzt werden konnten.

Im Rahmen der Gesamtevaluation wurden Vertreter*innen der zuständigen Landes- und des zuständigen Bundesministeriums, der Bundesservicestelle beim BAFzA, von Kommunen und Fachverbänden zu ihren Erfahrungen mit dem Bundesförderprogramm befragt. In 29 Interviews mit 41 Expert*innen und zwei Online-Erhebungen bei den Ländern und den kommunalen Gleichstellungsbeauftragten (siehe Kap. 2.4.2) ergab sich ein klares Bild zu den Erfolgen und den Herausforderungen des Programms. Die detaillierten Ergebnisse dieser Erhebungen sind in diesem Bericht in den Kapiteln 3 bis 6 dargestellt. Hier werden abschließend die **bilanzierenden Positionen der befragten Akteursgruppen** zusammenfassend skizziert, weil diese wichtige Hinweise darauf geben, welche Herausforderungen bestehen, um die mit insgesamt rund 85 Millionen Euro aus dem Bundeshaushalt in zusammen 90 Projekten geförderten Innovationen zu verstetigen bzw. auf andere Regionen zu übertragen (Details dazu sind in den Kapiteln 6.6 und 6.7 ausführlicher erörtert):

- 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 den erhofften Innovationen und ihrer Verbreitung beigetragen habe. So wurden die Erwartungen im Bereich der Täterarbeit nicht erfüllt, mit einer größeren Anzahl von Anträgen eine breitere Varianz von innovativen Ansätzen zu fördern. Auch habe die Idee der Förderung von Projekten zur Weiterentwicklung von One-Stop-Shop-Ansätzen keine Resonanz in konkreten Förderanträgen gefunden.



- Insgesamt attestierten die **Länder** dem Bundesförderprogramm ein hohes Innovationspotential und bescheinigten den unterschiedlichen geförderten Projekten – im Ganzen betrachtet – einen ausgeprägten Innovationsgehalt. In der Online-Befragung wurde darauf hingewiesen, dass durch das Bundesförderprogramm sowohl im INV- als auch im INO-Strang zahlreiche „sehr gute Projekte“ gefördert werden konnten. Darüber hinaus benannten die Länder übergreifende Programmeffekte wie das Generieren neuer Diskurse, die Vermittlung und Übernahme von Best Practices und die Erprobung innovativer Ideen und neuer Konzepte (z. B. Bau von Tiny Houses; Nutzung des Open-House-Konzepts). Dabei betonten die Länder im Rahmen der Online-Befragung und den Interviews aber auch, dass verfahrensbezogene Hürden, die besonders in der Anfangsphase, jedoch teilweise auch während der gesamten Laufzeit des Bundesförderprogramms relevant waren, bremsend für den Zugang von Projektnehmenden zur Förderung wirkten. Als entsprechende verfahrensbedingte Hürden wurden insbesondere genannt: lange Bearbeitungsdauern für die Antragsprüfung, hohe Komplexität des Antragsprüfungsverfahrens im INV-Strang, eine unzureichende Bereitstellung von Informationen über Auswahlentscheidungen und in einer Reihe von Anfragen für investive Förderungen Unklarheiten über die Tragfähigkeit von entwickelten Förderkonstruktionen (siehe Kap. 6.4).
- Auch von Seiten der **Fachverbände** wurden das Innovationspotential des Bundesförderprogramms und der Innovationsgehalt der damit geförderten Projekte betont. Dabei hoben die Verbände hervor, 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 eines innovativen Fördertopfes, wünschten sich aber mit Verweis auf vergleichbare Projektförderungen eine Entbürokratisierung des administrativen Verfahrens. Deutliche Kritik äußerten sie insbesondere an den verfahrensbedingten Zugangshürden zum investiven Förderstrang (siehe Kap. 6.4). Und sie verwiesen darauf, dass angesichts der langjährigen Unterfinanzierung und andauernden prekären Arbeitsbedingungen die Bereitschaft der Trägerorganisationen von Schutzunterkünften und Beratungsstellen begrenzt sei, mit hohem Risiko in den Ausbau zu investieren, solange die Strukturen zur Finanzierung der künftigen Arbeit in einem erweiterten Hilfesystem nicht geklärt seien.
- Die **kommunale Seite** äußerte die Einschätzung, dass dem investiven Strang des Bundesförderprogramms insgesamt ein hohes Innovationspotential innewohnte. Hier geförderte investive Projekte würden insgesamt zur merklichen Verbesserung des lokalen Hilfesystems beitragen. Zum innovativen Förderstrang fehlten ihnen fast vollständig Informationen. Auch die kommunalen Gleichstellungsbeauftragten betonten, dass neben beständiger Innovation eine dauerhafte Verbesserung der Grundfinanzierung und eine nachhaltige finanzielle und personelle Absicherung des Hilfesystems notwendig seien. Die Vertreter*innen jener Kommunen, die über den investiven Strang des Bundesförderprogramms die lokalen Kapazitäten des Hilfesystems ausbauen oder qualitativ weiterentwickeln konnten, äußerten sich froh über das Erreichte, bewerteten aber die Zugangshürden wie Länder und Fachverbände als hoch. Eine im Rahmen der Evaluation nicht ermittelbare Zahl von Kommunen hat nach erfolglosem Versuch, Bundesmittel



zum Ausbau der lokalen Schutzunterkünfte zu erhalten, erhebliche eigene Mittel investiert, um im Rahmen des Auswahlverfahrens vorgeplante Bauvorhaben trotz der auch von ihnen kritisierten Zugangshürden zu realisieren (siehe Kap. 6.5.7).

7 Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Hilfesystems

In diesem Kapitel stellen die Evaluator*innen die analytischen Schlussfolgerungen aus der wissenschaftlichen Begleitung der beiden Förderstränge und der Gesamtevaluation des Bundesförderprogramms „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“ dar.

Zuvorderst steht die Empfehlung, dass der Bund sich auch zukünftig mit eigenen Mitteln für die weitere Verbesserung des Hilfesystems engagiert.

Die Zweigleisigkeit von investivem und innovativem Förderstrang hat eine Bandbreite von Projekten auf verschiedenen Ebenen und zu verschiedenen Aspekten der von der Istanbul-Konvention umfassten Handlungsaufträge ermöglicht. In der Evaluierung ist deutlich geworden, dass weiterhin erheblicher Bedarf in einer Vielzahl von Dimensionen besteht.

Dieses abschließende Kapitel gibt Antworten auf die Forschungsfragen zu Empfehlungen zur nachhaltigen Nutzung der Projektergebnisse und für die Übertragung in andere Regionen (Kap. 7.1), an das BMFSFJ zur Weiterentwicklung des Programmdesigns und der Programmadministration bei einer eventuellen Fortsetzung des Bundesförderprogramms (Kap. 7.2) und liefert Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des Hilfesystems, die sich aus der Evaluation des Bundesförderprogramms ergeben (Kap. 7.3). Dies beinhaltet auch Empfehlungen an andere Akteur*innen.

7.1 Empfehlungen zur nachhaltigen Nutzung der Projektergebnisse und für die Übertragung in andere Regionen

Unterschieden wird in den folgenden Unterkapiteln unter Bezugnahme auf die in Kapitel 6.2 dargestellte Innovationsforschung zwischen Empfehlungen zum Wissenstransfer und Empfehlungen, die sich auf die Voraussetzungen bzw. Methoden für Informationstransfer beziehen.

7.1.1 Empfehlungen für den Wissenstransfer

Der Wissenstransfer aus den Projektergebnissen erfolgt auf Ebene einer Subjekt-Innovation, wenn Politiken oder entwickelte Instrumente in anderen Orten bzw. Projekten genutzt werden. Er erfolgt als Prozessinnovation, wenn Verfahren übertragen werden.

- **Ergebnisse der INO-Projekte nutzen und verbreiten:** Bund, Länder und Fachverbände sollten sich gemeinsam für die Sichtbarkeit und systematische Nutzbarmachung der Ergebnisse der Innovationen einsetzen. E-Learning-Plattformen, digitale Wissensmanagementsysteme und Handbücher (Struktur-Innovationen) können ebenso wie Subjekt-Innovationen (Beirat) und Prozess-Innovationen (Hilfestellungen für Frauen in Schutzwohnungen, um Voraussetzungen für eine Vermittlung in den Wohnungsmarkt und ein eigenständiges Leben zu schaffen) wichtige Beiträge zu Aus- und Weiterbildung im Hilfesystem und in benachbarten Professionen liefern (vgl. Art. 15 IK). Die systematische Verbreitung der Ansätze über Workshops, Fachtage, Filme, die innovative Projekte vorstellen, über die GFMK usw. sollte auf die Zielgruppe derer ausgerichtet sein, die für die Umsetzung in den Ländern und Kommunen zuständig sind.

- **Bauliche und technische Lösungen aus dem INV-Strang verbreiten:** Dazu gehören Transponder-Lösungen statt Schlüsseln als technische Lösung der Zugangsregelung in Frauenhäusern, Sicherheitsschleusen am Eingang von Frauenhäusern, flexible Grundrisse (zusammenschaltbare Räume) und Möblierung (Schrankbetten), Schaffen baulicher Voraussetzungen für perspektivische Aufstockung von Gebäuden oder Einbau eines Aufzugs sowie schnelleres Bauen mit Fertighäusern bzw. in Modulbauweise. Auch multifunktionale, bei Bedarf auch separat nutzbare Räume für Beratungsangebote, die von externen Kooperationspartner*innen außerhalb der Öffnungszeiten der Beratungsstellen genutzt werden können, sind Ergebnisse, die für andere Einrichtungen und auch für die Gestaltung künftiger Förderrichtlinien Anregung geben können.

Weitere Ebenen für den Wissenstransfer schließen eine Diskussion und **Weiterentwicklung der Innovationen** (Subjekte oder Prozesse) ein und erhöhen die Programmwirkung:

- **Erfahrungsaustausch zur Implementierung der innovativen Konzepte, die bauliche Lösungen und neue Arbeitsweisen erfordern:** Bund, Länder und Fachverbände sollten die Schnittstelle zwischen baulichen Anforderungen und inhaltlicher Arbeit diskutieren. Dazu gehören Konzepte, die durch bauliche und technische Lösungen in den Projekten des INV-Strangs umgesetzt werden können, wie die Aufnahme von Frauen und Kindern mit Behinderungen, Frauen mit älteren Söhnen oder die Umstellung auf ein offenes Schutzkonzept. Sie sind für die Einrichtungen mit einer Änderung der Arbeitsweisen und mit neuen Kooperationen verbunden.
- **Programmwirkungen aufgreifen, Spin-Offs fördern:** Für einige Innovationen, beispielsweise E-Learning-Fortbildungsformate, Wissensmanagementsysteme, Beratungsformate für bestimmte Zielgruppen bzw. Themen, bietet es sich an, diese für andere Zielgruppen bzw. Themen weiterzuentwickeln. Auch für die Entwicklung solcher Spin-Offs sollten Finanzierungsmöglichkeiten entwickelt werden, denn sie tragen zur Wirksamkeit des Programms bei.
- **Kontinuität für Innovation im Bereich Präventionsarbeit vorsehen:** Mit Blick auf Prävention ist eine punktuelle Intervention nicht ausreichend, sondern es ist eine Kontinuität notwendig, weil es sich bei der Veränderung der Haltung der Öffentlichkeit und der Haltung von Professionellen um langfristige Prozesse handelt. Hier ist eine Weiterentwicklung des Innovationsanschubs hin zu einer längerfristigen Förderung erforderlich. Dazu sollten sich Bund und Länder abstimmen, um die Präventionsarbeit besser als bisher zu koordinieren und damit die Ressourcen des Hilfesystems effizienter einzusetzen.

7.1.2 Empfehlungen für den Innovationstransfer

Günstige Voraussetzungen für den Innovationstransfer der geförderten Projekte sind, dass die Innovationen drängende Handlungsbedarfe abdecken. Bezogen auf die Eigenschaften der Innovationen lassen sich folgende Empfehlungen ableiten:

- **Vermittlung des „relativen Vorteils“ und der Transaktionskosten:** Im Rahmen des Wissenstransfers sollte den Trägerorganisationen des Hilfesystems vermittelt werden, welche Effekte die Übernahme bestimmter Ideen, Instrumente oder Prozesse für sie bedeuten können. Und es sollte erörtert werden, wie eine optimale Anschlussfähigkeit und langfristige Sicherung der Innovation erreicht werden. Dies lässt sich im Rahmen eines Austauschs sowie der Präsentation und Diskussion von Beispielen umsetzen.

- **Strukturförderung für den Informationstransfer schaffen:** Die Übertragung der Innovationen wird nur gelingen, wenn „Nachahmer*innen“ die Transformationskosten finanzieren können. Sie müssen nicht nur Technik anschaffen, Raumzuschnitte verändern oder Beratungskonzepte und -prozesse weiterentwickeln, sondern Kapazitäten sichern, um auch dauerhaft die Nutzung bzw. Anwendung der Innovation beizubehalten. Gerade für die Projekte des innovativen Strangs, die Infrastrukturen entwickelt haben, wurden die Entwicklungskosten mit dem Bundesförderprogramm finanziert. Jetzt sollten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam nach Möglichkeiten für die Finanzierung von laufenden Betriebskosten für die neuen Infrastrukturen suchen, die über Strukturierung eine Steuerung der Weiterentwicklung des Hilfesystems ermöglichen. Und sie sollten strukturierende Lösungen für die Übertragung guter Beispiele suchen, was eine langfristige Sicherung von notwendigen Kapazitäten einschließt.¹²³ Dabei sollte zwischen Angeboten, die sich eher selbst tragen können (z. B. Bildungs- und Fortbildungsformate nach Art. 14 und 15 IK) und solchen, bei denen das nicht möglich ist (z. B. Beratung), differenziert werden. Ein gelungener Innovationstransfer gehört zu den positiven, mittelfristigen Wirkungen, die das Bundesförderprogramm noch entfalten kann.

7.2 Weiterentwicklung des Programmdesigns und der -administration

7.2.1 Übergreifende Empfehlungen für das Programmdesign

Eine Reihe von Empfehlungen leiten sich aus den Spezifika der beiden Programmstränge ab und haben einen starken Bezug zu Empfehlungen zur inhaltlichen Weiterentwicklung (siehe Kap. 7.3). Für das übergreifende Programmdesign werden folgende Empfehlungen gegeben:

- **Offene Konzeption beibehalten:** Ein künftiges Bundesförderprogramm zur Weiterentwicklung von fachlichen Ansätzen, Präventions- und Weiterbildungsangeboten sollte inhaltlich möglichst offen konzipiert werden. Wie im innovativen Förderstrang des ausgelaufenen Programms sollte ein offener inhaltlicher Orientierungsrahmen zu Fördergegenständen erarbeitet werden, der ermöglicht, auch während der Programmlaufzeit noch auf neue Themen reagieren zu können.
- **Vereinfachung durch Trennung der Stränge in Programme prüfen:** Es sollte geprüft werden, ob ein Programm mit einem innovativen und einem investiven Strang in dieser Form eine gute Wahl ist. In der wissenschaftlichen Begleitung der Einzelprojekte und der Gesamtevaluation haben sich in der Umsetzung keine nennenswerten Verbindungen zwischen den beiden Strängen gezeigt. Zudem haben die unterschiedlichen Laufzeiten der beiden Stränge im gleichen Programm die Bezüge eingeschränkt und waren erklärungsbedürftig. Insofern könnte es auch für die Kommunikation gegenüber Ländern und Trägerorganisationen klarer sein, getrennte Programme für innovative und investive Projekte aufzulegen.
- **Zielmarken definieren:** Für die Auswahl von Projekten und die Abschätzung der Zielerreichung ist es hilfreich, wenn für ein künftiges Programm auch quantitative Ziele formuliert werden, beispielsweise in Bezug auf den Ausbau von Kapazitäten und die Sicherung vorhandener Kapazitäten. Die Zielformulierung sollte gemeinsam von Bund

¹²³ Das kann über bundesgesetzliche, landesgesetzliche und untergesetzliche Lösungen erfolgen. Dabei können je nach Regelung auch Konnexitätsfolgen entstehen, die eine Zustimmungspflicht des Bundesrats zu Bundesgesetzen implizieren.



und Ländern vorgenommen werden, da beispielweise in Bezug auf den Ausbau von Kapazitäten auch die Finanzierbarkeit der zusätzlichen Plätze geprüft werden muss. Die Zielwerte sollten lediglich als Richtwerte dienen, könnten aber dabei helfen, Priorisierungen bei der Projektauswahl von Bund und Ländern transparenter zu gestalten und Fortschritte in der Umsetzung sichtbar zu machen.

- **Erfahrungen des laufenden Programms für künftige Zielbestimmungen sichern:** Für die Entwicklung von unter den Fördervoraussetzungen und der Laufzeit umsetzbaren Zielen für ein Folgeprogramm können die Erfahrungswerte aus dem Bundesförderprogramm genutzt werden, die nach seiner vollständigen Abwicklung dokumentiert und beim BMFSFJ gesichert werden sollten.
- **Budget des Programms „aufwachsend“ planen:** Besonders größere und komplexe Projekte (INV und INO) benötigen Vorlauf-, Planungs- und Entwicklungszeit.
- Vorlaufzeit für die inhaltliche Entwicklung von Innovationen einplanen: Insbesondere die Entwicklung von Bauvorhaben für größere Umbauten und für Neubauten zur Bestandsicherung und Kapazitätserweiterung der Schutzunterkünfte brauchen Vorlaufzeit. Es müssen für den spezifischen Zweck geeignete Immobilien gefunden werden, darauf zugeschnittene Nutzungskonzepte entwickelt und abgestimmt werden, bevor Förderanfragen gestellt bzw. Anträge geschrieben werden können.
- **Längere Programmlaufzeit konzipieren:** Für ein investives Programm, das Neubauprojekte ermöglicht, sollten mindestens fünf Jahre Programmlaufzeit eingeplant werden. Aber auch Projekte zur Entwicklung und Erprobung innovativer fachlicher Ansätze brauchen eine Vorlaufzeit für die Konzipierung und ausreichend Zeit zur Erprobung der entwickelten Ansätze.
- **Förderfähigkeit unvorhersehbar steigender Kosten beibehalten:** Unbedingt beibehalten werden sollte die Möglichkeit, Preissteigerungen, die so nicht vorhersehbar waren, durch einen Änderungsantrag in der Förderung aufzufangen.
- **Vereinfachungen für investive „Klein-Projekte“ prüfen:** Für Projekte unter einem bestimmten Fördermittelbedarf stand der administrative Aufwand im Programm in einem misslichen Verhältnis zu dem Fördervolumen. Es sollte ein vereinfachtes Verfahren für investive „Klein-Projekte“ geprüft werden oder ein schlankes Programm bzw. ein separater Programmzweig für diese Projekte eingeführt werden. Gerade für Beratungsstellen, die mit dem investiven Strang noch vergleichsweise wenig erreicht wurden, könnte die Attraktivität der Programmteilnahme dadurch steigen. Ein vereinfachtes Verfahren scheint aus Sicht der wissenschaftlichen Begleitung für Projekte bis zu 100.000 oder 150.000 Euro angemessen, der Schwellenwert kann mit den Fachverbänden und den Ländern erörtert werden.
- **Zugang zur investiven Förderung verbessern:** Lösung für das Programmdesign entwickeln, um der unterschiedlichen Ressourcenausstattung der Einrichtungen zu begegnen:
 - In die Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern für investive Förderung aufnehmen, dass der haushaltsrechtlich notwendige Eigenanteil immer oder unter bestimmten Voraussetzungen der Trägerorganisation vom Land übernommen wird.
 - Werkzeug für die fachliche Unterstützung kleiner Trägerorganisationen bei der Beantragung von Bauprojekten: Gerade für kleine Trägerorganisationen sollte eine

Förderung fachlicher Unterstützung für Förderanfrage, Antrag und Projektabwicklung für Bauvorhaben im Programmdesign verankert werden. Dazu sollte die Einrichtung eines Budgets oder eines Gutscheinsystems geprüft werden, damit Trägerorganisationen sich bei der Begutachtung ihrer Immobilie, beim Erstellen von Plänen und Kostenschätzungen von einem Architekturbüro beraten lassen können. Alternativ wäre der Aufbau eines Expert*innen-Pools (ggf. Büros mit Rahmenverträgen mit den jeweiligen Ländern) zu prüfen.

- Projektpartnerschaften als Alternative: Anträge auf investive Förderung von kleinen Trägerorganisationen nur in Kooperation mit Kommune oder anderer Unterstützungsstruktur zulassen bzw. Programm an Kommunen richten, die Anträge in Kooperation mit kleinen Trägerorganisationen einreichen, die sie mit ihren Bauabteilungen fachlich unterstützen.
- **Finanzierung fachlicher (auch betriebswirtschaftlicher) Unterstützung für Bauvorhaben einplanen:** Auch für die Umsetzung der Projekte eine Unterstützung im Programm als Fördergegenstand und/oder Fördervoraussetzung verankern, d.h. die Möglichkeit der Förderung einer (Teil-)Personalstelle für die Begleitung der baulichen Umsetzung und Fördermittelabwicklung in der Einrichtung vorsehen oder die Inanspruchnahme solcher Leistungen von Dienstleistungsunternehmen.

7.2.2 Empfehlungen für die Programmadministration

Aus der Programmbegleitung und Evaluation lassen sich eine Reihe von Empfehlungen für die Prüfung der Verfahrensabläufe zusammenfassen:

- **Administration vor Programmbeginn stark aufstellen:** Es sollte sichergestellt werden, dass eine begleitende Stelle wie die Bundesservicestelle mit ausreichend Personal mit den passenden Qualifikationen für die fachliche und soziale Beratung der adressierten Zielgruppen ausgestattet ist. Zu Beginn der Umsetzung sollten bereits Handreichungen, Leitfäden und eine FAQ-Liste vorliegen, die z. B. zur Umsetzung von Vergaben genutzt werden können.
- **Rollen definieren:** Die Rollenverteilung zwischen Bundesministerium und Programmadministration sollte klar definiert und deutlich kommuniziert werden.
- **Erwartungsmanagement meistern:** Ein künftiges Programm sollte möglichst klar konzipiert werden. Gerade in Bezug auf Innovationskriterien für eine Förderung (was vom Bund als Innovation und damit als förderfähig verstanden wird) und Eigentums- und Trägerkonstellationen für förderfähige Bauvorhaben sollten vor dem Programmstart mögliche Förderkonstellationen durchgespielt und entsprechende Möglichkeiten dargestellt werden.
- **Wissensmanagement beim BMFSFJ:** Der Fundus der administrativen Erfahrungen der Bundesservicestelle und des Fachreferats im BMFSFJ mit dem laufenden Programm sollte unbedingt beim BMFSFJ gesichert werden, um daraus für die Erarbeitung zukünftiger Förderrichtlinien Schlüsse ziehen zu können.
- **Verfahren für transparente Auswahlentscheidungen einführen:** Ähnlich wie im Programm „Nationale Projekte des Städtebaus“ könnte die Prüfung und Vorentscheidung der Anträge durch eine bundesweite Jury bzw. einen Beirat aus Fachleuten (Vertreter*innen BMFSFJ, Fachverbände, Länder, Wissenschaft etc.) erfolgen, was den bundesweiten Austausch stärkt. Gerade für die Entscheidung über den Innovationsgehalt



beantragter Projekte und deren Beitrag zur Weiterentwicklung des Hilfesystems ist eine fachliche Empfehlung von Bedeutung. Eine grobe Orientierung am Königsteiner Schlüssel sollte auch künftig berücksichtigt werden. Allerdings sollte auch geprüft werden, ob auch besondere Projekte, die den Zuweisungsrahmen für die kleineren Länder schnell sprengen, eine Förderung erhalten können. Die finale Entscheidung auf Basis der Jury-Empfehlung würde dann, wie im Programm „Nationale Projekte des Städtebaus“, die Staatssekretärin treffen. Der Zeitpunkt, zu dem über Förderanfragen entschieden wird und zur Antragstellung aufgefordert wird, sollte klar kommuniziert werden.

- **Innovative Bauvorhaben ermöglichen:** Um den Ausbau des Hilfesystems zu beschleunigen, sollten, wie im Wohnungsbau auch, Modulbauweisen ermöglicht werden. Um insgesamt Kosten (Betriebskosten und spätere Umrüstkosten) zu sparen, sollten auch energetische Sanierungen gefördert werden, wenn die entsprechenden Baumaßnahmen (z. B. Heizungs-, Fenster- und Fassadensanierung) ohnehin Teil der beantragten Bauprojekte im Bestand sind.
- **Vorlaufzeit im Antragsverfahren für innovative Projekte einplanen:** Zwischen der Bewilligung beantragter Projekte und dem Projektbeginn sollte ausreichend Vorlaufzeit eingeräumt werden, damit die Projektnehmenden die Personalsuche und bei Bedarf auch die Suche nach Räumlichkeiten für die Projektumsetzung rechtzeitig beginnen können.
- **Vereinfachung von Antrags- und Abrechnungsverfahren prüfen:**
 - Sachmittelpauschale, gröber gegliederte Finanzierungspläne und weniger kleinteilige Abrechnung von Posten;
 - Technische Hilfestellungen für die Bearbeitung, z.B. Online-Tools, digital bearbeitbare Dokumente und Eingabehilfen für Bearbeitung von Änderungsanträgen;
 - Grenzwerte für baufachliche Prüfung: insbesondere für Bauvorhaben der Kommunen die höheren Grenzwerte nach VV Nr. 6.1 zu § 44 BHO anwenden.
- **Hohen Qualitätsstandard in der Kommunikation nachhalten:** Als Teil eines erfolgreichen Erwartungsmanagements sollte der Bund in der Programmadministration einen hohen Standard an verlässlicher, wertschätzender und transparenter Kommunikation umsetzen und nachhalten. Dafür sollten Feedback-Mechanismen eingeführt werden und es sollte geprüft werden, wie die Programmbearbeitenden (z. B. mit Handreichungen, Peer-to-peer-Austausch oder Weiterbildungen) besser unterstützt werden können.

7.3 Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung des Hilfesystems

Vorgeschaltet zu den folgenden Unterkapiteln erfolgen hier zunächst Empfehlungen **auf strategischer Ebene**, die sowohl als Grundlage für den zielgerichteten Ausbau weiterer Kapazitäten als auch die innovative Weiterentwicklung von Angeboten im Hilfesystem von Bedeutung sind.

- **Erarbeitung von integrierten Konzepten zur Verbesserung des Hilfesystems zum Schutz von Frauen vor Gewalt auf kommunaler Ebene fördern:** Der Gewaltschutz ist nur durch eine integrierte Herangehensweise aller relevanten Akteur*innen zu leisten. Personelle und investive Bedarfe (Bauliches, Ausstattung, Technik) sollten dabei gemeinsam weiterentwickelt werden. Im Rahmen der Erstellung kommunaler Konzepte sollten Bedarfe und Möglichkeiten für den Ausbau von Kapazitäten und die Weiterent-



wicklung von (innovativen) Angeboten zum Schutz von Frauen vor geschlechtsspezifischer Gewalt (Kap. IV IK) sowie zur Gewaltprävention (Kap. III IK) und zu wirksamer Strafverfolgung (Kap. VI IK) ausgearbeitet werden.

- **Systematische Bedarfsplanung etablieren:** Bund und Länder sollten prüfen, ein Programm für die Förderung der Entwicklung kommunaler Konzepte aufzulegen. Im Rahmen der Konzepterstellung sollte ein Baustein die Sondierung der Aus- und Umbaumöglichkeiten von Bestandseinrichtungen seien. Damit würden Architekturleistungen zum Erstellen von Gutachten für interessierte Einrichtungen finanziert. Die Einrichtungen sowie die Kommunen würden eine belastbare Abschätzung der baulichen Möglichkeiten und Kosten erhalten. Die Konzepte sollten regelmäßig, ca. alle fünf bis sieben Jahre, fortgeschrieben werden. Die Länder können eine Auswertung der kommunalen Bedarfsplanungskonzepte für die Abschätzung von regionalen Bedarfen und (auch baulichen) Ressourcen nutzen, um eine empirische Grundlage für ihre Bedarfsplanung zu erhalten. Wird dies nach einem bundesweit vergleichbaren Schema mit einheitlichen Datendefinitionen gemacht, dann stehen am Ende Planungsgrößen für eine bundesweite Bedarfsplanung zur Verfügung.

7.3.1 Empfehlungen aus der Evaluierung des INV-Strangs

Zukünftiger Ausbau von Schutz-Kapazitäten

- **Neugründungen von Frauenhäusern fördern:** Die Auswertung hat gezeigt, dass in neu gegründeten Frauenhäusern im Schnitt 10,8 Familienplätze entstanden sind, beim Umbau in vorhandenen Frauenhäusern 3,7 Plätze. Ein nennenswerter Ausbau der vorhandenen Kapazitäten an Familienplätzen in Schutzeinrichtungen wird nur über die Gründung neuer Einrichtungen gelingen. Dafür müssen Bund, Länder und Kommunen zusammenarbeiten.
 - Der Erwerb und/oder die Umnutzung und der Umbau von Bestandsimmobilien bzw. der Erwerb von Grundstücken und Neubau für die Neueröffnung von Einrichtungen benötigt erhebliches Startkapital. Es sind aber auch Gelegenheiten notwendig, um gerade in angespannten Märkten auf Immobilien zugreifen zu können. Hier sollten Bund, Länder und Kommunen mit eigenen Immobilien und durch Netzwerkarbeit Unterstützung schaffen. Dies ist besonders dort von Bedeutung, wo die Trägerorganisationen über wenig Eigenkapital und gering ausgeprägte Netzwerke von Unterstützer*innen verfügen, was insbesondere auf ostdeutsche Bundesländer zutrifft.
 - Innovative Ansätze im Bereich des Bauens sollten in einem künftigen investiven Bundesprogramm explizit erlaubt werden, um den Ausbau zu beschleunigen und Betriebskosten langfristig zu verringern (siehe Kap. 7.2.2).
 - Am 6. Juni 2024 hat das Bundeskabinett den Entwurf für ein Gesetz zur Wiedereinführung der Wohngemeinnützigkeit beschlossen. Damit haben kommunale Wohnungsbaugesellschaften absehbar grundsätzlich die Möglichkeit, dass die Erstellung von Wohnraum unter bestimmten Kriterien nach Abgabenordnung als gemeinnützig anerkannt wird. Diese Änderung sollte deutlich in das Hilfesystem kommuniziert werden, damit alle Beteiligten darauf hinwirken können, dass die kommunalen Wohnungsgesellschaften in Förderprogramme zur Investition in den Ausbau des Hilfesystems einbezogen werden. Für die künftige Administration eines investiven Bundesprogramms sollte diese Möglichkeit explizit in die FAQ-Liste aufgenommen werden, um zu Programmbeginn Interessierte entsprechend zu informieren.



- Der Ausbau von baulichen Kapazitäten sollte mit der Stellenausstattung zusammen geplant werden. Bauen ist träge, deshalb sollte der Personalaufwuchs mittelfristig geplant werden. Es ist zu vermeiden, dass geschaffene Plätze nicht belegt werden können, weil die Personalausstattung fehlt.
- **Ausbau von Schutz-Kapazitäten für besondere Zielgruppen durch spezifische bauliche Maßnahmen besonders fördern:**
 - Im Neubau lassen sich spezifische bauliche Lösungen u.a. für Frauen mit älteren Söhnen, Menschen mit Behinderung, Mädchen mit besonderen Herausforderungen einfacher umsetzen als im Bestandsbau. Deshalb sollte bei (Ersatz-Neubauten vorzugsweise die Barrierefreiheit berücksichtigt werden, ebenso wie ausreichend differenzierbare Bereiche bzw. abgeschlossene Wohnungen. Bund und Länder sollten bauliche (Mindest-)Standards vereinbaren (die gleichzeitig den Einrichtungen die notwendige Flexibilität für ihre Konzepte geben) und barrierefreie Familienplätze und differenzierbare Plätze im Neubau von Frauenhäusern/Schutzeinrichtungen entsprechend fördern. Die Kommunen sollten die, anhand der integrierten Konzepte zur Verbesserung des Hilfesystems zum Schutz von Frauen vor Gewalt ermittelten Bedarfe ggf. in verbindliche Quoten für Neubau übersetzen.
 - Im Bestandsbau liegen bauliche Lösungen nicht immer auf der Hand. Sie sollten im Rahmen der Erarbeitung kommunaler integrierter Konzepte zur Verbesserung des Hilfesystems zum Schutz von Frauen vor Gewalt eruiert werden.

Schutz und Beratung zusammendenken

- **Kapazitätsausbau und Schaffung spezifischer Betreuungsangebote zusammendenken:** Für die Schaffung von Familienplätzen für besondere Zielgruppen gilt (zumindest zum Teil), dass sie mit zusätzlichen bzw. spezifisch qualifizierten Betreuungskapazitäten zusammengedacht werden müssen. Auch deshalb ist die Erarbeitung von ganzheitlichen Konzepten zur Verbesserung des Hilfesystems zum Schutz von Frauen vor geschlechtsspezifischer Gewalt ein wichtiger Baustein.

Sicherheit und Qualität für Nutzende der Einrichtungen verbessern

- **Umbau und Sanierung von Einrichtungen fördern:** Für die unterschiedlichen Einrichtungstypen (Beratungsstellen, Frauenhäuser, Schutzwohnungen, Second-Stage-Unterkünfte) hat sich gezeigt, dass Umbau und Sanierung von Bestandsimmobilien einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Sicherheit, der Aufenthalts-/Wohnqualität sowie der Arbeitsmöglichkeiten für das Personal geleistet haben. Im Hilfesystem gibt es diesbezüglich noch immer einen hohen Bedarf, der mit einer Förderung von Bund und Ländern adressiert werden sollte.

Beratungsstellen und Schutzwohnungen explizit in Kapazitätsausbau einbeziehen

- **Alle Programm-Adressat*innen gleichermaßen ansprechen:** Die Datenauswertung hat gezeigt, dass Schutzwohnungen und Beratungsstellen in geringerer Anzahl am investiven Strang des Bundesförderprogramms teilgenommen haben als Frauenhäuser. Das liegt in Teilen daran, dass in der Öffentlichkeitsarbeit zu Programmbeginn zunächst nur die Frauenhäuser explizit angesprochen wurden. In einem künftigen Programm sollte dies vermieden werden. Der Bund sollte darüber hinaus prüfen, ob er für Beratungsstellen und ggf. auch für Schutzwohnungen separate Programme bzw. Programmteile auflegt. Dies könnte auch den spezifischen Konstellationen dieser Einrichtungen (z. B. sind Beratungsstellen häufig in Mietobjekten untergebracht) ggf. besser gerecht



werden. Auch Zielgruppen, die zurzeit noch wenig im Blick sind, wie sehr junge Frauen, könnten mit speziellen Schutzwohnungsprogrammen ggf. besser erreicht werden.

Verweildauer in den Schutzunterkünften reduzieren

Insbesondere in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten bleiben auszugsbereite Bewohner*innen häufig länger als zu ihrem Schutz notwendig in den Schutzunterkünften, weil sie keine Wohnung finden. Damit sind Familienplätze belegt, die dringend für andere gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder benötigt werden.

- **Übergang in den regulären Wohnungsmarkt unterstützen:** Bewohner*innen von Frauenhäusern und Schutzwohnungen benötigen Unterstützung beim Finden einer eigenen Wohnung. Dass der Übergang in angemessener Zeit gelingt, ist für die Einzelpersonen ebenso von Bedeutung wie für das Hilfesystem. Second-Stage-Wohnungen können ein Zwischenschritt sein. Es sind aber auch besondere Strukturen zur Vermittlung von Wohnraum notwendig und die Kooperation der kommunalen Wohnungshilfe.

7.3.2 Empfehlungen aus der Evaluierung des INO-Strangs

Förderung innovativer Ansätze im Hilfesystem im Bundeshaushalt verankern

- **Innovationsförderung verstetigen:** Mit dem Bundesförderprogramm wurden einzelne der am stärksten auf Schutz und Hilfe angewiesenen Zielgruppen adressiert, andere bislang unzureichend erreichte Zielgruppen aber nicht (siehe Kap. 6.5.3 und 6.7). Zugleich zeigte sich im Programmverlauf, dass mit der Förderung auf neue Handlungsbedarfe – beispielsweise die zunehmende geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen im digitalen Raum (Cyberstalking, Grooming etc.) – reagiert werden konnte. Deshalb sollte der Bund auch weiterhin einen Haushaltstitel zur Förderung innovativer Ansätze im Hilfesystem bereithalten.

Erreichte Innovationen regelmäßig aktualisieren: Die mit dem Bundesförderprogramm erzielten Innovationen im Bereich der technischen Infrastrukturen zur Aus- und Weiterbildung von Fachkräften und zur Reaktion auf neue Gewaltformen werden langfristig nur dann Bestand haben können, wenn ihre Inhalte regelmäßig aktualisiert werden. Dies sollte aus diesem Haushaltstitel gefördert werden können, sobald sich relevanter Nachbesserungsbedarf zeigt.

Präventionsstrategie entwickeln und Präventionsmaßnahmen abstimmen

- **Prioritätensetzung entscheiden:** Die Analyse der INO-Projekte hat gezeigt, dass im Sinne von Art. 7 IK eine strategische Grundentscheidung des Bundes notwendig ist, ob Gewaltschutz weiterhin stark kurativ verstanden wird oder ob verstärkt in Prävention investiert werden soll. Aus dieser Entscheidung sollten dann zeitnah Konsequenzen folgen.
- **Präventionskampagnen abstimmen:** Um die Reichweite und Wirksamkeit von Präventionskampagnen zu erhöhen, die adressierten Zielgruppen gut zu erreichen und dabei die Kosten möglichst gering zu halten, sollten die verschiedenen Aktivitäten von Bund, Ländern, Fachverbänden und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen besser aufeinander abgestimmt werden.

- **Qualitätsstandards für Bildungsangebote setzen:** Die Angebotslandschaft für die Jugendbildung und für die Erwachsenen(weiter)bildung zum Thema geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen ist sehr unübersichtlich. Akteur*innen des Hilfesystems, der Jugendsozialarbeit, der Familienhilfe, der Polizei etc. offerieren ein breites Spektrum von Bildungs- und Weiterbildungsangeboten zur Prävention und zum Opferschutz. Väterrechtler unterbreiten Angebote, die eher die Interessen von Gewaltausübenden als die der Betroffenen dieser Gewalt vertreten. Deshalb sollten Bund, Länder, Kommunen, die BAG der Wohlfahrtsverbände und die Fachverbände des Hilfesystems grundlegende Qualitätsstandards für Bildungsangebote entwickeln, die den Anforderungen der IK zum Opferschutz dienen. Diese könnten dann auch für eine öffentliche Finanzierung solcher Angebote berücksichtigt werden.
- **Mediensektor einbeziehen:** Der Bund sollte seine Anstrengungen erhöhen, Medien, Anbietende von Informations- und Kommunikationstechnologien und andere Akteur*innen des privaten Sektors in die Prävention häuslicher Gewalt und sexualisierter Gewalt gegen Frauen einzubeziehen. Sie sollten stärker und nachhaltiger als bisher durch staatliche Stellen (Bund, Länder und Kommunen) motiviert werden, sich „an der Ausarbeitung und Umsetzung von politischen Maßnahmen zu beteiligen sowie Richtlinien und Normen der Selbstregulierung festzulegen, um Gewalt gegen Frauen zu verhüten und die Achtung ihrer Würde zu erhöhen“ (Art. 17 Abs. 1 IK).
- **Medienbildung ausbauen:** Die wissenschaftliche Begleitung des innovativen Strangs hat gezeigt, dass noch ein hohes Defizit an Fähigkeiten für einen emanzipierten, kritischen und selbstfürsorgenden Umgang mit Informations- und Kommunikationskanälen besteht, die „Zugang zu herabwürdigenden Inhalten sexueller oder gewalttätiger Art“ (Art. 17 Abs. 2 IK) geben. Das betrifft nicht nur den Umgang mit sexualisierter Gewalt gegen Kinder und Jugendliche, sondern auch den Umgang mit häuslicher und sexualisierter Gewalt gegen Erwachsene. Deshalb wird empfohlen, die Medienbildung von Kindern, Eltern und Fachkräften aller relevanten Professionen noch stärker als bisher zu fördern.

Mit der Forschung kooperieren und Datengrundlagen schaffen

- **Festen Etat für Forschung etablieren:** Im innovativen Strang des Bundesförderprogramms wurde wissenschaftliche Expertise gefördert, um zu aktuellen Themen neues Wissen und/oder innovative Ansätze zu generieren. Darüber hinaus sollten jedoch Bestandsaufnahmen, Wiederholungserhebungen oder Beobachtungen von Prozessen über längere Zeit finanziert werden. Mit dieser Art langfristiger Forschung, die mit dem aktuellen Förderprogramm nicht förderfähig war, könnten relevante Fragen nach mittelbaren Veränderungen oder langfristigen Wirkungen beantwortet werden. Ein solcher Förderetat wäre über Art. 11 IK legitimiert, der die Vertragsparteien verpflichtet, Forschung auf dem Gebiet aller in den Geltungsbereich des Übereinkommens fallenden Formen von Gewalt zu fördern. Die eingesetzte Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt beim DIMR reicht dafür aus Sicht der Evaluator*innen nicht aus.
- **Strukturen und Anreize für Forschende schaffen:** Anhand der Projekte im INO-Strang ist deutlich geworden, dass die anwendungsorientierte Forschung für die Weiterentwicklung des Gewaltschutzes von hoher Bedeutung ist. Im heute sehr stark auf Drittmittelakquise und Publikationen ausgerichteten Wissenschaftssystem sollten jungen Wissenschaftler*innen Angebote gemacht werden, damit sie sich vertieft mit dem Themenkomplex „geschlechtsspezifische Gewalt gegen Frauen“ beschäftigen.

- **Gemeinsame Strategie von Bund und Ländern für die interdisziplinäre Forschung zum Themenfeld entwickeln:** Die Strategie sollte einerseits interdisziplinäre Projektförderung unter Einbeziehung von Psychologie, Medizin, Verwaltungswissenschaft, Justiz, Polizeiwissenschaft, Soziologie, Politikwissenschaft, Sozialer Arbeit, Sozialmanagement etc. umfassen, um den interdisziplinären Austausch in Forschungsprojekten und -verbänden langfristig zu fördern. Und sie sollte andererseits Strukturbildung in der Hochschullandschaft betreiben, z. B. über die Förderung von Stiftungsprofessuren. Als Orientierung für eine Gestaltung solcher Förderstrukturen kann das Forschungsnetzwerk „Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung“ des BMAS dienen, mit dem durch wissenschaftliche Forschungsprojekte, Nachwuchsgruppen und Stiftungsprofessuren immer wieder Impulse zur Etablierung einer breiten Forschungslandschaft im Bereich der Sozialpolitikforschung gesetzt werden (vgl. <https://www.fis-netzwerk.de/>).

Anreize für Weiterbildung schaffen

Anreize für die berufliche Weiterbildung setzen: Die wissenschaftliche Begleitung hat gezeigt, dass die Beantragung von Zertifizierungen und Kreditpoints für die berufliche Pflichtweiterbildung einen relevanten Anreiz dafür setzen, dass sich Fachkräfte der angrenzenden Professionen mit dem Thema häusliche bzw. sexualisierte Gewalt gegen Frauen auseinandersetzen. Das Beispiel der hier geförderten Projekte aus den Bereichen der Psychotherapie, Pflege und Medizin sollte auf Bereiche wie die Justiz übertragen werden, in denen Fachkräfte über ihre Weiterbildungsinhalte in der Regel selbst entscheiden (siehe Kap. 7.1.1: „Spin-Offs“ fördern).

Technische EfA-Lösungen für notwendige Infrastrukturentwicklung fördern und dauerhaft finanzieren

- **Effizient technische Lösungen für Art. 11, 13, 14, 15 und 19 IK entwickeln:** Im Hilfesystem werden – auch wegen der Notwendigkeit, Weiterentwicklungen über Pilotprojekte zu finanzieren – immer wieder technische Lösungen parallel entwickelt. Es ist dringend zu empfehlen, dass stattdessen verstärkt so genannte „Einer für Alle“ (EfA) -Lösungen genutzt werden, bei denen eine öffentliche Instanz eine technische Lösung entwickelt und umsetzt und diese dann den anderen kostenfrei zur Verfügung stellt. Ein Beispiel dafür ist die Sozialplattform, die vom Land Nordrhein-Westfalen entwickelt wurde, um über alle Angebote öffentlicher und zivilgesellschaftlicher Akteur*innen zu informieren (<https://sozialplattform.de/>). Ein anderes Beispiel ist die Onlinestrategie der Wohlfahrtsverbände mit Online-Beratungs-Portal, Chat-Beratung, digitaler Aktenhaltung und einem datenschutzkonformen Transport von Dokumenten und Videoberatung für die Mitgliedsorganisationen (vgl. <https://www.caritas.de/hilfeundberatung/onlineberatung/onlineberatung> sowie Kaps u. a. 2021a: 313ff.; Kaps u. a. 2021b: 30f.). Es werden zwei konkrete Empfehlungen abgeleitet:
 - **Finanzierung der Frauenhaus-Suche-Infrastruktur der ZIF durch den Bund:** In den letzten Jahren haben mehrere Länder für ihr Fördermittelcontrolling bzw. zur Sichtbarmachung der Schutzunterkünfte im Land so genannte Ampel-Systeme entwickeln lassen. Auf diesen IT-Plattformen melden die Schutzunterkünfte freie Plätze und Schutzsuchende können nach freien Plätzen suchen. Der Fachverband ZIF e.V. hatte erstmals eine bundesweite Plattform für diese Suche entwickelt, weil die Suche nach freien Plätzen nicht an Landesgrenzen Halt machen soll (<https://www.frauenhaus-suche.de/>). In den Interviews mit den Bundesländern wurde deutlich, dass weitere Länder planen, eigene Systeme zu diesem Zweck ent-

wickeln zu lassen. Effizienter und nachhaltiger wäre, dass die von der ZIF mit Spenden entwickelte und aktuell auch mit Spenden finanzierte bundesweite IT-Struktur vom Bund dauerhaft finanziert wird, dass in Abstimmung zwischen allen potentiellen Nutzenden (z. B. Schutzeinrichtungen, Fachverbände, Länder, bundesweites Hilfe-telefon, landesweite Notrufe und die Beobachtungsstelle zur Umsetzung der Istanbul-Konvention) auf vertraglicher Basis funktionelle Nutzungsrollen für jeweils genau definierte Nutzungszwecke eingerichtet werden und dann alle Schutzunterkünfte im Sinne von Art. 23 IK, die eine öffentliche Förderung beantragen, auf eine taggenaue Meldung ihrer verfügbaren Plätze auf dieser Plattform verpflichtet werden. Damit entstünde ein transparentes bundesweites System, um Betroffene häuslicher Gewalt und deren Unterstützende „angemessen und rechtzeitig über verfügbare Hilfsdienste und rechtliche Maßnahmen in einer ihnen verständlichen Sprache“ zu informieren, wie es in Art. 19 IK gefordert wird.

- **Vorhandenen Systeme zusammenführen und einheitliche Lösungen schaffen:** Zurzeit gibt es eine Vielzahl von parallel entwickelten IT-Lösungen etwa für die Datenerfassung. Zur Entwicklung von Fachsoftware für die Schutzunterkünfte und die spezialisierten Fachberatungsstellen nach Art. 22 und 23 IK haben in den letzten Jahren die Fachverbände beigetragen. Andere Software-Systeme werden von kommerziellen Anbietern (teilweise zu relativ hohen Kosten) angeboten. Manche Länder haben die von ihnen geförderten Einrichtungen zur Nutzung solcher Software-Lösungen verpflichtet. Sachsen hat im Rahmen eines Bundesmodellprojekts zur Bedarfsanalyse und Bedarfsplanung (vgl. Kaps/Popp 2020: 56ff.) in Abstimmung mit den Einrichtungen des Hilfesystems ein eigenes Monitoringsystem entwickeln lassen und hatte dieses anschließend mit dem landeseigenen IT-Dienstleister technisch implementiert. Hier liegt eine fertige EfA-Lösung vor, die jedoch wegen Datenschutzbedenken einzelner Einrichtungen bisher nicht in Gang gesetzt wurde. Es ist dringend zu empfehlen, einheitliche Lösungen zu schaffen, um die Entwicklungs- und Nutzungskosten zu reduzieren und dabei die Datendefinitionen zu vereinheitlichen (siehe Kap. 7.3.3). Dabei kann der EfA-Ansatz hilfreich sein.

7.3.3 Weiterreichende Empfehlungen zur Umsetzung der Istanbul-Konvention

Im Folgenden geben wir weitere Empfehlungen zur Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Umsetzung der IK.

- **Einheitliche Datendefinitionen schaffen:** Die Datendefinitionen der Frauenhaus-Statistik, die der Länder zum Fördermittelcontrolling und die der Berichterstattungsstelle geschlechtsspezifische Gewalt beim DIMR unterscheiden sich. Deshalb lassen sich die in verschiedenen Systemen erhobenen Daten nicht aufeinander beziehen oder miteinander vergleichen. In der Evaluation wurde – wie bereits in anderen Studien – sichtbar, dass Familienplätze bundesweit noch immer uneinheitlich gezählt werden, Beratungen kaum definiert sind und für viele Fragen der Prävalenz und des Gewaltschutzes keine Daten zur Verfügung stehen. Sowohl für valide Bedarfsplanungsverfahren als auch für die Berichterstattung des Bundes an den Europarat wird deshalb dringend empfohlen, eine einheitliche Datendefinition zu etablieren. Es sollte geprüft werden, ob im geplanten Gewalthilfegesetz entweder direkt zentrale Indikatoren (z. B. Familienplätze) definiert werden sollen, über die die Entwicklung des Beratungs- und Schutzbedarfs und der Leistungen des Hilfesystems künftig beobachtet wird, oder ob, wie in § 48a Abs. 2



SGB II, zumindest eine entsprechende Ermächtigung des Bundes eingefügt werden soll.¹²⁴

- **Aufgaben und Verantwortung rechtlich konkretisieren:** Eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Weiterentwicklung des Hilfesystems ist eine bundeseinheitliche rechtliche Konkretisierung dazu, welche staatliche Ebene im Sinne der Istanbul-Konvention künftig für welche Aspekte von Prävention, Schutz und Hilfe verantwortlich sein soll und dazu welche Aufgaben übernehmen soll.¹²⁵ Sie ist auch im Sinne der Anforderungen der Art. 7 bis 9 IK notwendig. Zudem ist sie für Design und Administration künftiger investiver Förderung durch den Bund erforderlich (siehe Kap. 7.1 und 7.2).
- **Ressortübergreifende Anstrengungen prüfen:** Für die baulichen Maßnahmen sind in Bund, Ländern und Kommunen andere Ressorts zuständig als für den Gewaltschutz. Nicht zuletzt deshalb war die Konzeption und Administration des INV-Strangs eine Herausforderung für das BMFSFJ und die Bundesservicestelle. Bund, Länder und Kommunen sollten einen ressortübergreifenden Dialog auf den jeweiligen Ebenen ihres Handels initiieren, um Möglichkeiten zu finden, wie die Vorgaben der Istanbul-Konvention besser in den Richtlinien, Ausschreibungen und Programmen anderer Ressorts berücksichtigt werden können. Hierzu sollte die aktuell noch in der Entwicklung befindliche „Strategie der Bundesregierung zur Prävention und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“ einen Beitrag leisten.
 - Auf Bundesebene kann das Bauministerium in den Dialog einbezogen werden, um in der Gewährung von Finanzhilfen für den sozialen Wohnungsbau an die Länder Akzente in der Verwaltungsvereinbarung zu setzen oder über ein Modellprogramm des Bundes eine weitere Dynamik zu schaffen.
 - Die Länder können prüfen, ob in der Wohnraumförderung der Länder bestimmte Sonderkonditionen oder Quoten eingeführt werden können.
 - Die Kommunen können im Rahmen von Konzeptvergaben und kommunalen Programmen Rahmenbedingungen für die Berücksichtigung von Projekten zum Bau von Schutzunterkünften schaffen und mit ihren Bauressorts fachliche Unterstützung leisten.
- **Zusammenarbeit mit Forschungs- und Bildungsressorts weiterentwickeln:** Im INO-Strang ist deutlich geworden, dass die ressortübergreifende Zusammenarbeit mit Forschungs- und Bildungsressorts für die Weiterentwicklung des Hilfesystems und die Sicherung der zukünftigen Fachkräfte und Unterstützungsstrukturen eine hohe Bedeutung hat.
 - Für **Maßnahmen der Prävention** über formale und informelle Bildung (Art. 14 IK, siehe Kap. 5.2.3) braucht es eine intensivere Kooperation mit den Bildungsministerien der Länder.

¹²⁴ Diese lautet: „Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die [...] erforderlichen Kennzahlen sowie das Verfahren zu deren Weiterentwicklung und die Form der Veröffentlichung der Ergebnisse festzulegen“ (§ 48a Abs. 2 SGB II).

¹²⁵ Wer genau welche Aufgaben übernehmen sein soll, kann hier nicht beantwortet werden und war nicht Gegenstand der vorliegenden Studie. Die formalen grundgesetzlichen Zuständigkeiten rechtlich auszufüllen und damit die Verantwortungen zu konkretisieren und verbindlicher zu gestalten, um zum Schutz vor geschlechtsspezifischer Gewalt gegen Frauen entsprechend Art. 72 Abs. 2 GG die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet zu gewährleisten, ist Aufgabe der politischen Akteurinnen und Akteure.



- Für **Maßnahmen der Datensammlung und Forschung** nach Art. 11 IK und zur Entwicklung von geeigneten Formaten der beruflichen Aus- und Weiterbildung von Fachkräften in allen hier relevanten Professionen nach Art. 15 IK (siehe Kap. 5.2.1) wird eine Verstärkung der Kooperation mit universitärer und außeruniversitärer Forschung empfohlen.
- **Bundes-Koordinierungsstelle zur Umsetzung der Istanbul-Konvention einrichten:** Um eine Bundesstrategie zu ineinandergreifenden politischen Maßnahmen im Sinne von Art. 7 IK zu entwickeln, reicht eine Steuerung über finanzielle Anreize wie im Bundesförderprogramm allein nicht aus. Deshalb sollte auch der Bund eine Koordinierungsstelle im Sinne von Art. 10 IK einsetzen. Seit Anfang 2023 existiert ein Aufbaustab zur Einrichtung einer solchen Stelle im BMFSFJ. Die Evaluator*innen empfehlen, die Stelle mit wirksamen Handlungskompetenzen und angemessenen Ressourcen auszustatten. Die Bundes-Koordinierungsstelle könnte auch für die Steuerung eines angemessenen Haushaltstitels zur Forschung und Datensammlung nach Art. 11 IK zuständig werden.
- **Künftige Finanzierung des Hilfesystems bundesgesetzlich klären:** Eine andere wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Weiterentwicklung des Hilfesystems ist eine zeitnahe Klärung, in welchen Strukturen, mit welchen Zuständigkeiten und in welcher Höhe das Hilfesystem künftig finanziell abgesichert werden soll. Der Bund sollte den zum Zeitpunkt der Berichtslegung unveröffentlichten Diskussionsentwurf zu einem Gesetzentwurf entwickeln, in dem auch eine Klärung der finanziellen Beteiligung des Bundes am Ausbau und am Regelbetrieb der Schutzunterkünfte und Fachberatungsstellen, an Prävention und überregionalen Infrastrukturen verankert ist. Denn neben den Impulsen durch besondere Programme zur Förderung des Ausbaus des Hilfesystems ist eine dauerhaft gesicherte Regelfinanzierung erforderlich. Sie sollte so gestaltet werden, dass Innovationen möglichst schnell in die Fläche diffundieren können.
- **Sicherung von Fachkräften:** In den Fallstudien wurde deutlich, dass im Hilfesystem hochmotivierte Fachkräfte arbeiten, es aber bereits heute insbesondere bei den spezialisierten Hilfsdiensten und Schutzunterkünften schwierig ist, Stellen zu besetzen. Deshalb werden folgende Empfehlungen gegeben:
 - **Anreize schaffen:** Die Einrichtungen sollten ein Augenmerk auf Attraktivität legen, die sich u. a. in Angeboten für die persönliche Fortbildung und berufliche Weiterentwicklung sowie in einem attraktiven Arbeitsplatz mit angemessener Ausstattung ausdrückt.
 - **Standards für den Arbeitsplatz definieren:** Bund, Länder, Kommunen und Fachverbände sollten auch für die Arbeitsbedingungen in Schutzunterkünften Mindeststandards als Richtwerte vereinbaren (wie z. B. eine Mindestanzahl von Büros und Beratungsräumen) und die Einrichtungen bei der Umsetzung dieser Mindeststandards unterstützen.
 - **Defizite mittelfristig angehen:** Im Finanzierungssystem sollten Möglichkeiten für längerfristige Stellensicherung etabliert werden, um die Unattraktivität befristeter Verträge abzubauen.
 - **Aufmerksamkeit stärken:** Eine herausragende Öffentlichkeitsarbeit sowie die thematische Verankerung des Gewaltschutzes in den Curricula der relevanten Ausbildungsinstitutionen (in Berufs-, Fach- und Hochschulen) muss genutzt werden, um Nachwuchs für die wichtige Arbeit aufzubauen.



7.4 Fazit zu den Empfehlungen

Die wissenschaftliche Begleitung der Einzelprojekte und die Gesamtevaluation haben Handlungsempfehlungen zu Programmdesign und Programmadministration, Ergebnissicherung und Innovationstransfer sowie über weitere Bedarfe und neue Ansätze zur Weiterentwicklung des Hilfesystems auf Basis der Istanbul-Konvention insgesamt entwickelt.

Ein weiteres starkes Engagement des Bundes für die Weiterentwicklung des Hilfesystems ist aus Sicht der Evaluator*innen dringend notwendig. Durch die Vielzahl der Trägerorganisationen, die großen Bedarfe und die Herausforderungen in der Koordination von Auswahlentscheidungen ist die Konzeption eines wirksamen Designs für ein Bundesförderprogramm zur finanziellen Anreizsteuerung sehr anspruchsvoll.

In der Zusammenstellung der Empfehlungen wird sehr deutlich, dass viele Herausforderungen grundlegender Art bestehen: Das betrifft die Bedarfe des Hilfesystems insgesamt, aber auch Fragen zu Zuständigkeiten, Strukturen und Instrumenten für ineinandergreifende politische Maßnahmen im Sinne von Kapitel II der Istanbul-Konvention. Dies gilt für die aus dem föderalen Staatsaufbau folgenden Regelungen zur Aufgabenverteilung für die Umsetzung der Istanbul-Konvention als Ganzes zwischen Bund, Ländern und Kommunen genauso wie für belastbare Verfahren zur Bedarfsermittlung, einheitliche Datendefinitionen und automatisierte Prozesse für das Monitoring oder für bundesweite Infrastrukturen für den Wissens- und Innovationstransfer.

8 Danksagung

Die Evaluator*innen möchten sich bei allen Personen herzlich bedanken, die mit ihrer Expertise, Offenheit und Bereitschaft, auch komplexe Fragen zu beantworten, zum Gelingen der vorliegenden Studie beigetragen haben.

Unser besonderer Dank gilt den Mitarbeitenden der Bundesservicestelle, die trotz hoher Arbeitsbelastung mit der Programmadministration die wissenschaftliche Begleitung der Einzelprojekte regelmäßig und verlässlich mit Informationen zum Monitoring unterstützt haben.

Und unser herzlicher Dank gilt den geförderten Projektnehmenden, ohne deren Bereitschaft, ihre Ergebnisse und Erfahrungen mit uns zu teilen, die Evaluation nicht möglich gewesen wäre.



9 Literatur

- BAfZA, Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (2021): Acht Jahre Hilfetelefon „Gewalt gegen Frauen“. Die wichtigsten Zahlen auf einen Blick. https://www.hilfetelefon.de/fileadmin/content/08_Footernavigation/Newsletter/Sondernewsletter_Jahresbericht_2020/Infografik_8Jahre_Hilfetelefon_Gewalt_gegen_Frauen_2021.pdf
- Bemelmans-Videc, M.-L. (2007): Policy Instrument Choice and Evaluation. In: Bemelmans-Videc, M.L. / Rist, R.C. / Vedung, E. (Eds.): Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation. New Brunswick/London: Transaction Publishers: viii-xxvi.
- Bemelmans-Videc, M.-L./ Rist R.C./ Vedung, E. (2007): Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation. New Brunswick/London: Transaction Publishers.
- Bender, N. / Donheiser, M. / Lenz, M / Swenson, C. (2023): Häusliche Gewalt. Wie ernst die Lage in den Frauenhäusern ist. <https://correctiv.org/aktuelles/2023/03/06/haeusliche-gewalt-frauenhaus-platz-finden/>
- Bergdoll, K. / Namgalies-Treichler, C. (1987): Frauenhaus im ländlichen Raum. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit. Band 198, Kohlhammer.
- Berry, F. S./Berry, W. D. (2007): Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: Sabatier, P.A. (Ed.): Theories of the Policy Process. Second Edition. Cambridge: Westview Press: 223-260.
- bff, Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe Frauen gegen Gewalt e. V. (2011): Barrierefreiheit in Fachberatungsstellen für Frauen und Mädchen. Ein Handbuch für die Praxis. <https://meta-katalog.eu/Record/1198auszeiten>
- bff / FHK / Weibernetz, Bundesverband Frauenberatungsstellen und Frauennotrufe – Frauen gegen Gewalt e.V. / FHK, Frauenhauskoordinierung e.V. / Weibernetz e.V. (2011): Leitfaden für den Erstkontakt mit gewaltbetroffenen Frauen mit Behinderung. https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/Publikationen/Fachinformationen/Leitfaden_Umgang_Frauen_final_2.2.2012.pdf
- BKA, Bundeskriminalamt (2020): Partnerschaftsgewalt. Kriminalistische Auswertung – Berichtsjahr 2019. Wiesbaden. https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Partnerschaftsgewalt/Partnerschaftsgewalt_2019.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020a): Gewalt gegen Frauen - Ministerin Giffey startet Bundesinvestitionsprogramm. Pressemitteilung vom 20.02.2020. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/gewalt-gegen-frauen-ministerin-giffey-startet-bundesinvestitionsprogramm-148086>
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020b): Investitionsprogramm Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen. Förderrichtlinie zur Gewährung von Zuwendungen für investive Maßnahmen zur Unterstützung von Innovationen im Hilfesystem für von Gewalt betroffene Frauen und ihre Kinder. https://www.gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen.de/fileadmin/GgGaF/Downloads/ Bundesinvestitionsprogramm/200219_Foerderrichtlinie_Investitionsprogramm.pdf
- BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020c): Verwaltungsvereinbarung zur Umsetzung des Bundesförderprogramms „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“. Investitionsprogramm zur Erprobung baulicher Maßnahmen.



<https://www.gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen.de/fileadmin/GgGaF/Downloads/ Bundesinvestitionsprogramm/200219 Verwaltungsvereinbarung GewaltgegenFrauen.pdf>

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020d): Innovationsprogramm Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen. Leitlinien der Förderung.

<https://www.gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen.de/fileadmin/GgGaF/Downloads/ Bundesinnovationsprogramm/foerderleitlinie-gemeinsam-gg-gewalt-an-frauen-data.pdf>

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020e): GREVIO. Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland. 2020. Berlin. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/160138/6ba3694cae22e5c9af6645f7d743d585/grevio-staatenbericht-2020-data.pdf>

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2019): Gewalt gegen Frauen – Zahlen weiterhin hoch Ministerin Giffey startet Initiative „Stärker als Gewalt“. Pressemitteilung vom 25.11.2019. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/gewalt-gegen-frauen-zahlen-weiterhin-hoch-ministerin-giffey-startet-initiative-staerker-als-gewalt--141688>

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2018): Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen. Pressemitteilung vom 18.09.2018. <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen-128304>

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2014): Diskriminierungs- und Gewalterfahrungen im Leben gehörloser Frauen. Ursachen, Risikofaktoren und Prävention. Endbericht. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/93542/d74f3ab178a3009f7ba974a3985e0bd3/diskriminierungs-und-gewalterfahrungen-im-leben-gehoerloser-frauen-endbericht-data.pdf>

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2013): Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen in Deutschland. Ergebnisse der quantitativen Befragung. Endbericht. <https://www.bmfsfj.de/blob/jump/94206/lebenssituation-und-belastungen-von-frauen-mit-behinderungen-langfassung-ergebnisse-der-quantitativen-befragung-data.pdf>

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012): Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/93350/e8f90d2446d01af18a3c88a110200457/bericht-der-bundesregierung-zur-situation-der-frauenhaeuser-data.pdf>

BMFSFJ, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2010): Gemeinsam gegen häusliche Gewalt. Kooperation, Intervention, Begleitforschung. Forschungsergebnisse der Wissenschaftlichen Begleitung der Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt (WiBIG). <https://www.cm10.bmfsfj.de/blob/jump/93940/gemeinsam-gegen-haeusliche-gewalt-wibig-data.pdf>

BMUB, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2015): RZBau. Richtlinien für die Durchführung von Zuwendungsbaumaßnahmen. https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a34_RZBau-2015_August_4_Auflage.pdf

Brandfaß, U. / Grieger, K. / Kavemann, B. / Rabe, H. u. a. (2004): Gemeinsam gegen häusliche Gewalt. Kooperation, Intervention, Begleitforschung. Forschungsergebnisse der Wissenschaftlichen Begleitung der Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt (WiBIG). Abschlussbericht 2000 bis 2004. Band I: Neue Unterstützungspraxis bei häuslicher Gewalt. Berlin,



<https://www.bmfsfj.de/blob/84332/213fd887de208256305d15c42da56225/langfassung-studie-wibig-data.pdf>

Braun, D. /Giraud, O. (2003): Steuerungsinstrumente. In: Schubert, S. / Bandelow, N. (Hrsg.) Lehrbuch der Politikfeldanalyse: 147-173.

Bundesregierung (1999): Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/84222/a9a1b2e6efa085a82b8050a433d295ff/gewalt-aktionsplan-gewalt-frauen-ohne-vorwort-data.pdf>

Bundesregierung (2007): Aktionsplan II der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen. Bundestags-Drucksache 16/6584.

Bündnis Istanbul-Konvention (BIK) (2021): Alternativbericht zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/183606/fb14953b4d67ab87db0a0dbe57acdd5c/buendnis-istanbul-konvention-alternativbericht-data.pdf>

CDU/CSU/SPD (2018): Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 07.02.2018. https://www.sozialpolitik-portal.de/uploads/sopo/pdf/2018/2018-02-07_Koalitionsvertrag_CDU_CSU_SPD.pdf

Chen, H.-T. (1990): Theory-driven evaluations. Thousand Oaks, Newbury Park; London; New Delhi: Sage.

Der Paritätische Gesamtverband (2013): Paritätische Anforderungen. Bundesweite Standards für die notwendige Ausstattung und fachliche Arbeit von Frauenhäusern. [http://infothek.paritaet.org/archive/a_fachinfos.nsf/0/0816016db25bf389c1257f5e004f911c/\\$FILE/broschuere_rahmenbedingungen_frauenhaus_web.pdf](http://infothek.paritaet.org/archive/a_fachinfos.nsf/0/0816016db25bf389c1257f5e004f911c/$FILE/broschuere_rahmenbedingungen_frauenhaus_web.pdf)

DiMaggio, P. J. / Powell, W.W. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: American Sociological Review 48(2): 147-160.

Dolowitz, D.P. / Marsh, D. (2000): Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. In: Governance 13(1): 5-24.

DV, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2022): Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine Reform des Familien- und Familienverfahrenrechts unter Berücksichtigung von häuslicher Gewalt. DV 16/21. https://www.deutscher-verein.de/de/download.php?file=uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2022/dv-16-21_reform-familienrecht.pdf

EG-TFV, Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence (2008): Final Activity Report, Strasbourg: Gender Equality and Anti-Trafficking Division, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs. [https://www.coe.int/t/dc/files/ministerial_conferences/2009_justice/EG-TFV\(2008\)6_complete%20text.pdf](https://www.coe.int/t/dc/files/ministerial_conferences/2009_justice/EG-TFV(2008)6_complete%20text.pdf)

Europarat (2022): GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) GERMANY. <https://rm.coe.int/report-on-germany-for-publication/1680a86937>



- Europarat (2011): Übereinkommen des Europarats zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt und erläuternder Bericht. Istanbul 11.05.2011. <https://rm.coe.int/Co-ERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680462535>.
- FHK, Frauenhauskoordinierung e.V. (2022): Hilfesystem 2.0. Wie die Corona-Pandemie die Digitalisierung von Frauenhäusern und Beratungsstellen beschleunigt hat. <https://www.gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen.de/fileadmin/GgGaF/Projekte/FHK-Hilfesystem2.0.pdf>
- FHK, Frauenhauskoordinierung e.V. (2016): Konzept mit Bausteinen für ein „Clearing- und Beratungszentrum für von häuslicher Gewalt betroffene Familien“. Newsletter Nr. 1/2016: 2-4. https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/aktuelles-archiv/newsletter_FHK_2016-1_web.pdf
- FHK, Frauenhauskoordinierung e.V. (2015): Handreichung zur Unterstützung gewaltbetroffener Frauen mit psychischen Beeinträchtigungen. Berlin. https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/PDF/FHK_handreichung-2015_web.pdf
- FHK, Frauenhauskoordinierung e.V. (2014): Qualitätsempfehlungen für Frauenhäuser und Fachberatungsstellen für gewaltbetroffene Frauen. Berlin. https://www.frauenhauskoordinierung.de/fileadmin/redakteure/PDF/FHK_Qualitaetsempfehlungen_fuer_Frauenhaeuser_und_Fachberatungsstellen_2014_web.pdf.
- FHK, Frauenhauskoordinierung e.V. (2012): Psychisch beeinträchtigte und suchtkranke Frauen als Betroffene häuslicher Gewalt. Newsletter 3/2012.
- Fischer, L. (2020): Akutversorgung nach sexualisierter Gewalt. Zur Umsetzung von Artikel 25 der Istanbul-Konvention in Deutschland. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-71279-0>
- FRA, Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2014): Gewalt gegen Frauen: eine EU-weite Erhebung. Luxemburg
- Frauen helfen Frauen e.V. Rostock (2017): GESA - Erfahrungen aus einem dreijährigen Bundesmodellprojekt zum Aufbau eines regionalen Kooperationsmodells zur Verbesserung der Versorgung gewaltbetroffener Frauen mit Suchtmittelproblematik und deren Kinder oder Wie kommt zusammen, was zusammen gehört? <https://www.stark-machen.de/images/dokumente/Service/GeSA.Handbuch.web.pdf>
- Frauen helfen Frauen e.V. Rostock (2018): GESA - Handlungsleitlinien zur Unterstützung von Frauen im Kreislauf von Gewalt und Sucht. <https://www.stark-machen.de/images/dokumente/Service/HandlungsleitlinienGeSA2018.pdf>
- Gabler, A. / Nägele, B. / Kotlenga, S. u. a. (2021): Abschlussbericht. Evaluation des Bundesmodellprojekts „Wir vor Ort gegen sexuelle Gewalt – Stärkung spezialisierter Fachberatung gegen sexuelle Gewalt in Kindheit und Jugend in ländlichen Regionen“. Göttingen. https://prospektive-entwicklung.de/pdfs/Abschlussbericht_Evaluation_WirVorOrt.pdf
- GFMK, Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (2022): Beschlüsse und Entschlüsse der 32. Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (GFMK). 1. Juli 2022. https://www.gleichstellungsministerkonferenz.de/documents/beschluesse-und-entschluesungen-der-32-gfmk_2_3_4_1657637857.pdf



- GFMK, Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen und -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder (2015): Bestandsaufnahme Frauenhäuser und Opferunterstützungseinrichtungen. Berlin.
- Giel, S. (2013): Theoriebasierte Evaluation, Konzepte und methodische Umsetzungen. Internationale Hochschulschriften, Band 584, Münster.
- Gillwald, K. (2000): Konzepte sozialer Innovation, WZB Discussion Paper, No. P 00-519, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin.
- Gloor, D. / Meier, H. (2022a): Community Matters – Metastudie im Themenfeld der Prävention von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Studie im Auftrag der Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg.
<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/229894/4a7a646d9fef7cfe813739b0bfc88373/community-matters-studie-gewalt-gegen-frauen-data.pdf>
- Gloor, D. / Meier, H. (2022b): Schutz und Beratung bei häuslicher Gewalt in der SARS-Covid-19-Pandemie: Aus der Krise lernen? Schlussbericht,
<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/207988/eae186b6ac264849eeb9f63a931aba1a/ergebnisbericht-schutz-und-beratung-bei-haeuslicher-gewalt-in-der-sars-covid-19-pandemie-aus-der-krise-lernen-data.pdf>
- Görlitz, A. / Burth, H.-P. (1998): Politische Steuerung. Ein Studienbuch, Opladen: Leske + Budrich.
- Grunow, D. (2003): Der Ansatz der politikfeldbezogenen Verwaltungsanalyse. In: Grunow, D. (Hrsg.), Verwaltungshandeln in Politikfeldern. Opladen: Leske und Budrich: 15-62.
- Günther, R. / Kavemann, B. / Ohl, D. (1993): Modellprojekt Beratungsstelle und Zufluchtswohnung für sexuell missbrauchte Mädchen von „Wildwasser“ – Arbeitsgemeinschaft gegen sexuellen Missbrauch von Mädchen e.V., Berlin. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Frauen und Jugend. Band 10. Kohlhammer.
- Hagemann-White, C. / Kavemann, B. / Kootz, J./ Weinmann, U. / Wildt, C. u. a. (1981): Hilfen für mißhandelte Frauen. Abschlußbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojekts Frauenhaus Berlin. Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit. Band 124. Kohlhammer.
- Hammer, W. (2022): Familienrecht in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme. <https://jimdo-storage-global.ssl.fastly.net/file/6eea0222-d81d-4267-80a8-5ed1f987a5db/Familienrecht-in-Deutschland-Eine-Bestandsaufnahme.pdf>
- Hellbernd, H. / Brzank, P. / Wieners, K. / Maschewsky-Schneider, U. (2004): Häusliche Gewalt gegen Frauen: gesundheitliche Versorgung. Das S.I.G.N.A.L. - Interventionsprogramm. Handbuch für die Praxis. Wissenschaftlicher Bericht. <https://www.signal-intervention.de/media/409>
- Hood, C. (1986): The Tools of Government. Chatham, NJ: Chatham House.
- Howaldt, J. / Schwarz, M. (2020): Soziale Innovation. In: Blättel-Mink, B. / Schulz-Schaeffer, I. / Windeler, A. (Hrsg.): Handbuch Innovationsforschung. Sozialwissenschaftliche Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS: 247-262.



- Igney, C. (2001): INTERVENTIONSPROJEKT CORA – Contra Gewalt gegen Frauen und Mädchen in Mecklenburg-Vorpommern – Dokumentation der dreijährigen Modellprojektphase des Interventionsprojektes gegen häusliche Gewalt. Rostock. https://www.cora-mv.de/fileadmin/infopool/veroeffentlichungen/taetigkeitsberichte/Doku_Modellprojekt_CORA_98-01.pdf
- John, R. (1986): Die Finanzierung von Frauenhäusern. Dissertation zur Erlangung des Grades eines Doktors der Rechtswissenschaft des Fachbereichs Rechtswissenschaft II der Universität Hamburg.
- Jordan, A. / Huitema, D. (2014): Policy innovation in a changing climate: Sources, patterns and effects. *Global Environmental Change* 29 (2014): 387–394.
- Jud, A. / Grafe, B. / Meshkova, K. / Kavemann, B. / Meysen, T. / Hoffmann, U. / Ziegenhain, U. / Fegert, J. (2023): Prevalence and Predictors of Affirmations of Intimate Partner Violence in Germany: A First Nationwide Study on Victimization in Women and Men. *Journal of Interpersonal Violence*, (38)1-2: 1473-1493.
- Kaps, P. / Popp, S. (2020): Bedarfsanalyse und -planung zur Weiterentwicklung des Hilfesystems zum Schutz vor Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Wissenschaftliche Begleitung des Bundesmodellprojekts. Endbericht. <https://www.bmfsfj.de/blob/jump/174020/bedarfsanalyse-und-planung-zur-weiterentwicklung-des-hilfesystems-zum-schutz-vor-gewalt-gegen-frauen-und-haeuslicher-gewalt-data.pdf>
- Kaps, P. / Reiter, R. / Oschmiansky, F. / Popp, S. (2021a): Digitalisierung als Herausforderung für die Governance sozialer Dienstleistungen – das Beispiel der Sozialen Schuldnerberatung. *Zeitschrift für Sozialreform* (68)3-4: 299-327.
- Kaps, P. / Reiter, R. / Oschmiansky, F. / Popp, S. (unter Mitarbeit von Berthold, J. / Sherstyuk, N.) (2021): Wie sind soziale Dienstleister und ihre Nutzenden von der COVID-19-Pandemie betroffen? Wie nutzen die Dienstleister die staatlichen Unterstützungsleistungen? Endbericht zum Forschungsprojekt. Forschungsprojekt im Rahmen des „Fördernetzwerks Interdisziplinäre Sozialforschung“ (FIS) des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales; Berlin. <https://difis.org/f/76773c2022.pdf>
- Kavemann, B. / Leopold, B. / Schirrmacher, G. / Hagemann-White, C. (2001): Modelle der Kooperation gegen häusliche Gewalt. „Wir sind ein Kooperationsmodell, kein Konfrontationsmodell“. Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung des Berliner Interventionsprojekts gegen häusliche Gewalt (BIG). Kohlhammer. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/95198/89a58c6865ef85a29fa822a9248ae7d5/prm-7800-sr-band-193-data.pdf>
- Kavemann, B. (2008): Wissenschaftliche Begleitung des Modellprojekts BIG-Präventionsprojekt. Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfe bei häuslicher Gewalt. Endbericht. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/84068/4550c79d667d2692aaac560007ea295d/big-projekt-langfassung-data.pdf>
- Kelly, L. / Dubois, L. (2008): Combating violence against women: minimum standards for support services. EG-VAW-CONF (2007) Study rev., Strasbourg: Gender Equality and Anti-Trafficking Division, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs. [https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF\(2007\)Study%20rev.en.pdf](https://www.coe.int/t/dg2/equality/domesticviolencecampaign/Source/EG-VAW-CONF(2007)Study%20rev.en.pdf)
- Kersting, N. (2017): Urbane Innovation – Ursachen, Strategien und Qualitätskriterien. In: Kersting, N. (Hrsg.): Urbane Innovation. Wiesbaden: Springer VS: 1-32.



- Kirchner, E. (2022): Komplexe Gewalterfahrungen. Netz an Schutz und Sicherheit. Deutsches Ärzteblatt PP, 1/2022: 32-33.
- Knill, C. / Tosun, J. (2020): Public Policy. A New Introduction. Second Edition. London: Palgrave Macmillan.
- Koch, U. / Meyer, T. / Deremetz, A. / Rayment-Briggs, D. (2018): Bedarfsanalyse zur Vorhaltung eines bedarfsdeckenden Angebots an Frauen und Kinderschutzhäusern und spezialisierten Fachberatungsstellen gegen Gewalt an Frauen in Baden-Württemberg. Stuttgart. https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Gegen_Gewalt_an_Frauen/IfaS-Bedarfsanalyse_2018_Abschlussbericht.pdf
- Kotlenga, S. (2023a): Gewaltschutz und Umgangsrecht – Lokale Ansätze und Kooperationen. In: Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe 18(11): 396-400.
- Kotlenga, S. (2023b): Berücksichtigung häuslicher Gewalt bei Regelungen zum Umgang – lokale Ansätze und Kooperationsstrukturen. In: Kindesmisshandlung und -vernachlässigung. Interdisziplinäre Fachzeitschrift für Prävention und Intervention der DGfPI 26(1): 14-23.
- Kotlenga, S. / Gabler, A. / Nägele, B. (2023): Lokale Ansätze zur Berücksichtigung häuslicher Gewalt bei der Regelung von Sorge und Umgang. Abschlussbericht zum Projekt „Lokale Strukturen und spezifische Verfahren zur systematischen Berücksichtigung häuslicher Gewalt bei Sorge- und Umgangsregelungen und in familiengerichtlichen Verfahren. Bestandsaufnahme existierender Ansätze und vertiefende Fallstudien“, unter Mitarbeit von Niklas Forreiter. https://prospektive-entwicklungen.de/pdfs/Umgangsrecht_Gewaltschutz_Zoom_Bericht_2023.pdf
- Janfer, J. (2018): Innovationen in Politik und Gesellschaft. Wiesbaden: Springer VS.
- Leeuw, F.L. (2007): The Carrot: Subsidies as a Tool of Government – Theory and Practice. In: Beldemans-Vidéc, M.L. / Rist, R.C. / Vedung, E. (Eds.): Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation. New Brunswick/London: Transaction Publishers: 57-80.
- Mayring, P. (2003): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, Weinheim: Beltz.
- MHKBG, Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (2021): Modellhafte Förderung von Second-Stage- und Wohnraummodellprojekten für die Zielgruppe gewaltbetroffener Frauen im Anschluss an einen Frauenhausaufenthalt. Bericht der Landesregierung an den Ausschuss für Gleichstellung und Frauen des Landtags Nordrhein-Westfalen für die Sitzung am 14. Januar 2021. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-4478.pdf>
- Meister, T. (2018): Der Ausbau von Offshore-Windparks in Deutschland aus einer Innovationsperspektive. In: Raumforschung und Raumordnung (76): 19-33.
- Meyer, I. (2001): Alte Ziele auf neuen Wegen. Das Berliner Interventionsprojekt gegen häusliche Gewalt. In: Rosenke, W. (Hrsg.): Kooperation – Vernetzung – Bündnisse. Arbeitsfeld übergreifende Zusammenarbeit in der Hilfe für wohnungslose Frauen. VSH Verlag: 54-63.
- Meysen, T. (Hrsg.) (2022): Kindschaftssachen und häusliche Gewalt. Umgang, elterliche Sorge, Kindeswohlgefährdung, Familienverfahrensrecht. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/185888/804264351973903018ba213d1bd73a5a/kindschafts-sachen-und-haeusliche-gewalt-data.pdf>



- Mulgan, G. / Tucker, S. / Ali, R. / Sanders, B. (2007): Social Innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated. Oxford: Skoll Centre for Social Entrepreneurship.
- Mundlos, C. (2023): Mütter klagen an – Institutionelle Gewalt gegen Frauen und Kinder im Familiengericht. Marburg: Büchner-Verlag.
- Nägele, B. / Pagels, N. / Sieden, M. (2021): Abschlussbericht. Bestandsaufnahme und Bedarfsexploration des Hilfsangebots für gewaltbetroffene Frauen in Sachsen-Anhalt. <https://zoom-gmbh.de/wp-content/uploads/2021/12/veroeffentlichte-Version-Abschlussbericht-Sachsen-Anhalt-12-2021.pdf>
- Nicholls, A. / Simon, J. / Gabriel, M. (2015): Introduction: Dimensions of Social Innovation. In: Nicholls, A. / Simon, J. / Gabriel, M. (Eds.): New Frontiers in Social Innovation Research. Houndmills Basingstoke: Palgrave Macmillan: 1-26.
- Nothhafft, S. / Erhard, S. / Pouwels, M. (2022): Safety first! Der Münchner Fragebogen. Schutz vor Gewalt in Umgangs- und Sorgerechtsverfahren. <https://www.safetyfirst-umgang-sorge.de/#mediathek>
- Offe, C. (1975): Berufsbildungsreform: eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Peters, G.B. (2021): Advanced Introduction to Public Policy. Second Edition. Cheltenham: Edward Elgar.
- Porto de Oliveira, O. / Romano, G.C. / Volden, C. / Karch, A. (2023): Policy Diffusion and Innovation. In: Christopher C. Weible (ed.), Theories of the Policy Process. New York/London: Routledge: 260-296.
- Reiter, R. (2010): Politiktransfer der EU. Die Europäisierung der Stadtentwicklungspolitik in Deutschland und Frankreich. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rixen, S. (2017): Gesetzestechnische Umsetzung eines Sozialleistungsanspruchs auf Unterstützung für von Gewalt betroffene Personen, insbesondere für Frauen und ihre Kinder. Gutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Bayreuth.
- Rogers, E.M. (1983): Diffusion of Innovations. Third Edition. New York: The Free Press.
- RTB, Runder Tisch Berlin Gesundheitsversorgung bei häuslicher und sexualisierter Gewalt (2021): Fachliche Empfehlungen der interdisziplinären Arbeitsgruppe „Kassenfinanzierte vertrauliche Dokumentation und Spurensicherung“ zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben nach § 27/§ 132k SGB V in Berlin. <https://www.signal-intervention.de/sites/default/files/2021-06/KaVeDoS%20Empfehlungen.pdf>
- Ruschmeier, R. / Ornig, N. / Gordon, J. / Himbert, E./ Ogarev, A./ Weis, S. (2023): Kostenstudie zum Hilfesystem für Betroffene von häuslicher und geschlechtsspezifischer Gewalt. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/240216/a24fa0d6478eb8d5c9d9e91f0194e612/kostenstudie-zum-hilfesystem-fuer-betroffene-von-haeuslicher-und-geschlechtsspezifischer-gewalt-data.pdf>
- Salamon, L.M. (2001): Handbook of Policy Instruments. New York: Oxford University Press.
- Schmidt, J. / Kirchner, E. (2022): Begleitung nach komplexen Gewalterfahrungen in einer Fachberatungsstelle. Trauma – Zeitschrift für Psychotraumatologie und ihre Anwendungen, (20)2: 60-69. https://www.gemeinsam-gegen-gewalt-an-frauen.de/fileadmin/GgGaF/Projekte/Trauma_2-2022_Schmidt_Kirchner.pdf



- Schröttle, M. / Vogt, K. / Rosemeier, J. / Habermann, J. (2016): Studie zur Bedarfsermittlung zum Hilfesystem für gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder in Bayern. Endbericht. https://www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas_inet/gewaltschutz/3.5.4_studie_zur_bedarfsermittlung_zum_hilfesystem_gewaltbetroffene_frauen.pdf
- Schröttle, M. / Arnis, M. / Paust, I. / Pölzer, L. (2021): Länderbericht. Forschung und Daten zu Femiziden. Deutschland. https://www.ifes.fau.de/files/2022/12/FEM-UnitED_country-report_Version-in-Deutsch_DE_IfeS_final.pdf
- S.I.G.N.A.L. e.V. (2020): Leitfäden für die Intervention in der Gesundheitsversorgung bei häuslicher und sexualisierter Gewalt. https://www.signal-intervention.de/sites/default/files/2020-06/2020_06_10%20Uebersicht_Leitfaeden_Gesundheit_final_0.pdf
- SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. <https://www.spd.de/koalitionsvertrag2021/>
- Vedung, E. (2007): Policy Instruments: Typologies and Theories. In: Bemelmans-Videc, M.L. / Rist, R.C. / Vedung, E. (Eds.): Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation. New Brunswick/London: Transaction Publishers: 1-37.
- Weiss, C. H. (1995): Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families. In: Connell, J.P. / Kubisch, A.C. / Schorr, L.B. / Weiss, C.H. (Eds.): New Approaches to Evaluating Community Initiatives, Concepts, Methods and Contexts. Washington: Aspen Institute: 65-93.
- Wieland, J. (2020): Verfassungsfragen einer einzelfallunabhängigen Frauenhausfinanzierung. Rechtsgutachten für die Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser. Speyer: Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften.
- Witzel, A. (1985): Das problemzentrierte Interview, In: Jüttemann, G. (Hrsg.): Qualitative Forschung in der Psychologie. Weinheim: Beltz: 227-255
- WHO, Weltgesundheitsorganisation (2013): Umgang mit Gewalt in Partnerschaften und mit sexueller Gewalt gegen Frauen. Leitlinien der WHO für Gesundheitsversorgung und Gesundheitspolitik. https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85240/9789241548595_ger.pdf?sequence=7
- Wu, X. / Ramesh, M. / Howlett, M. (2018): Policy Capacity: Conceptual Framework and Essential Components. In: Wu, X. / Howlett, M. / Ramesh, M. (Eds.), Policy Capacity and Governance. Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice. Cham: Palgrave Macmillan: 1-25.
- ZEP / IfS (2022): Wissenschaftliche Begleitung der Einzelprojekte und Gesamtevaluation des Bundesförderprogramms „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“. Zwischenbericht zum 31.12.2022 an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (unveröffentlicht)
- ZEP / IfS (2023): Wissenschaftliche Begleitung der Einzelprojekte und Gesamtevaluation des Bundesförderprogramms „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“. Zwischenbericht zum 31.12.2023 an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (unveröffentlicht)
- ZEP / IfS (2024): Wissenschaftliche Begleitung der Einzelprojekte und Gesamtevaluation des Bundesförderprogramms „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“. Referenznummer: BMFSFJ_2021_031 (Los 1 und 2). Tabellenband zum Endbericht vom 30.06.2024 an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.



ZEP / IfS (2024): Wissenschaftliche Begleitung der Einzelprojekte und Gesamtevaluation des Bundesförderprogramms „Gemeinsam gegen Gewalt an Frauen“. Referenznummer: BMFSFJ_2021_031 (Los 1 und 2). Kurzfassung zum Endbericht vom 30.06.2024 an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

ZIF, Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (2019): Das 3-Säulen-Modell der Frauenhausfinanzierung: Sicher, schnell, unbürokratisch und bedarfsgerecht. Mannheim. <https://autonome-frauenhaeuser-zif.de/wp-content/uploads/2020/06/2019-07-Das-3-Sa%CC%88ulen-Modell-zur-Frauenhausfinanzierung-FIN.pdf>

ZIF, Zentrale Informationsstelle Autonomer Frauenhäuser (2012): Stellungnahme zum Bericht der Bundesregierung zur Situation der Frauenhäuser, Fachberatungsstellen und anderer Unterstützungsangebote für gewaltbetroffene Frauen und deren Kinder. 22.11.2012.

Zimmer, A. / Walter, A. (2017): Soziale Innovation. Auf die Verwaltung kommt es an. In: Kersting, N. (Hrsg.): Urbane Innovation. Wiesbaden: Springer VS: 57-80.