Leitfaden zu kostenfreien Menstruationsprodukten

Büro Saskia Weishaupt, MdB

Ausgangslage 1
Warum spielen Kommunen eine besondere Rolle? 1
Bereitstellung von Menstruationsprodukten in öffentlichen Gebäuden 2
Wie kann das umgesetzt werden? 2
Beispiel Ingolstadt 3
Beispiel Heidelberg 3
Was kostet das? 3
Kostenfreie Menstruationsprodukte an Schulen 3
Finanzierung über die Schulbudgets 4
Finanzierung über die Kommune 4
Begleitende Aufklärung 4
Mögliche Hindernisse 4
Häufige Gegenargumente und wie diesen begegnet werden kann 5
Anhang: Umsetzungsbeispiele und Anträge im Detail 7
Ingolstadt 7
Heidelberg 7
Bochum 8
Kiel 9

Ausgangslage

Das Thema Menstruation ist in Deutschland nach wie vor von einem starken gesellschaftlichen Stigma geprägt. So geben fast 60% der Frauen an, dass es ihnen unangenehm wäre, wenn Menstruationsprodukte aus ihrer Tasche fallen.[1] Dieses Stigma ist nicht nur aus einer feministischen Perspektive problematisch, sondern hat auch weitreichende Auswirkungen auf das Wohlbefinden und die Gesundheit der Menstruierenden. Mehr als 70% der Frauen leiden unter schmerzhaften Unterleibsbeschwerden und Krämpfen, während fast die Hälfte es als unangenehm empfindet, sich bei akuten Menstruationsproblemen krank zu melden. Angesichts dieser Zahlen wird deutlich, dass viele Menstruierende es als illegitim empfinden, sich aufgrund ihrer Beschwerden krank zu melden und sich selbst bei ernsthaften Erkrankungen wie Endometriose oft zur Arbeit zwingen.

Periodenarmut wird oftmals in Ländern des globalen Südens verortet, ist aber auch in Deutschland weit verbreitet und wird, auch aufgrund des gesellschaftlichen Tabus, oftmals unterschätzt. So zeigt eine Untersuchung von Plan International Deutschland und WASH United, dass jede Zehnte den Wechsel von Tampons und/oder Binden bewusst hinauszögert und damit das Risiko von Infektionen eingeht, um weniger Menstruationsprodukte kaufen zu müssen. Besonders die Zahlen zu Frauen zwischen 16-35 Jahren sind alarmierend. Von ihnen geben fast drei Viertel an, dass sie sich besser versorgen würden, wären Hygieneprodukte preisgünstiger.[2] In einem reichen Land wie Deutschland ist es nicht tragbar, dass die Mindestversorgung Menstruierender nicht sichergestellt ist. Schon im Sinne der Umsetzung des im Grundgesetz festgeschriebenen Rechtes auf körperliche Unversehrtheit ist es die Aufgabe der Politik, die Versorgung Menstruierender sicherzustellen und Maßnahmen für die Überwindung des gesellschaftlichen Stigmas zu entwickeln.

Warum spielen Kommunen eine besondere Rolle?

Die Bereitstellung kostenfreier Menstruationsprodukte fällt unter den gesetzlichen Auftrag der öffentlichen Fürsorge und ist damit Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis. Das bedeutet, dass theoretisch sowohl der Bund als auch die Länder das Recht zur gesetzlichen Ausgestaltung hätten. Da die Bereitstellung kostenfreier Menstruationsprodukte jedoch unter den Gegenstandsbereich der Unterstützung Hilfsbedürftiger fällt, welche der Bund durch Gesetze zur

---

[1] https://www.plan.de/fileadmin/website/04._Aktuelles/Kampagnen_und_Aktionen/Menstruationsumfrage/Plan-Umfrage_Menstruation-A4-2022_final.pdf

[2] https://www.plan.de/magazin/artikel/aktuelles/erfolg-im-kampf-gegen-periodenarmut.html?sc=IDQ24100

sozialen Sicherung bereits geregelt hat, können die Bundesländer diese nicht weiter gesetzlich regeln. Da in den Regelsätzen der Sozialhilfe bereits eine Pauschale für Hygieneartikel enthalten ist, gilt die zusätzliche Bereitstellung kostenfreier Menstruationsprodukte als eine Form der Doppelkompensation und ist damit rechtlich nicht möglich.[3]

Die einzige Möglichkeit für die Verfügbarkeit kostenfreier Menstruationsprodukte liegt daher in der Bereitstellung dieser in öffentlich zugänglichen Gebäuden.

Da fast alle öffentlichen Gebäude in der Hand von Ländern und Kommunen sind, haben diese in Bezug auf die Ausgestaltung öffentlicher Gebäude und damit auch die Bereitstellung kostenfreier Menstruationsartikel weit mehr Handlungsspielraum als der Bund. Die Auslage von Periodenartikeln fällt unter die „freiwillige Selbstverwaltung" der Kommunen, entsprechend entscheiden die Kommunen selbst, inwiefern sie Menstruationsartikel zur Verfügung stellen. Hier bestehen keine rechtlichen Hindernisse. Kommunen spielen in Fragen der Bereitstellung kostenfreier Menstruationsprodukte entsprechend eine besondere Rolle und können durch Ausstattung ihrer Gebäude die Versorgung Menstruierender insgesamt erheblich verbessern. Darüber hinaus haben Kommunen die Möglichkeit, Aufklärungsmaßnahmen zum Thema Menstruation zu unterstützen und somit dem mit der Periode verbundenen Stigma entgegenzuwirken.

Bereitstellung von Menstruationsprodukten in öffentlichen Gebäuden

Durch die Bereitstellung kostenloser Menstruationsprodukte in öffentlich zugänglichen Gebäuden und Einrichtungen wird ein Weg für alle Menstruierenden geschaffen, im Bedarfsfall kostenfrei Menstruationsprodukte zu erhalten.

Wie kann das umgesetzt werden?

Es gibt zahlreiche Beispiele von Kommunen, in denen eine solche Bereitstellung kostenfreier Menstruationsprodukte in öffentlichen Einrichtungen umgesetzt wurde. Die Initiative für die Umsetzung kostenfreier Menstruationsprodukte kann entweder aus der Zivilgesellschaft oder dem Kommunalparlament kommen. Kostenfreie Menstruationsprodukte in öffentlichen Einrichtungen können durch einen einfachen Beschluss im Kommunalparlament beantragt und umgesetzt werden. Der übliche Weg der Umsetzung erfolgt jedoch zunächst über die Umsetzung eines Pilotprojektes, in dem die Bereitstellung kostenfreier Menstruationsprodukte zunächst an

[3] https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl19/drucks/03500/drucksache-19-03576.pdf

einer begrenzten Anzahl von Standorten getestet wird. Eine Übersicht verschiedener Umsetzungsbeispiele und beispielhafter Anträge findet ihr im Anhang.

Beispiel Ingolstadt

Hier wurde zunächst ein Pilotprojekt zur Ausgabe kostenfreier Menstruationsprodukte an ausgewählten Standorten beschlossen. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit diesem Pilotprojekt wurde in einem Antrag die Ausgabe auf alle weiterführenden Schulen und Rathäuser ausgeweitet.

Beispiel Heidelberg

In Heidelberg beantragte die Grüne Stadtratsfraktion zusammen mit der Linkspartei die Umsetzung kostenfreier Menstruationsprodukte in öffentlichen Einrichtungen. Die genaue Ausgestaltung solle hierbei der Gleichstellungsbeauftragen obliegen. Die Verwaltung setzte daraufhin ein Pilotprojekt um, in welchem an ausgewählten Standorten kostenfreie Menstruationsprodukte zur Verfügung gestellt und die Umsetzung wissenschaftlich begleitet wurde. Nach einer positiven Auswertung des Pilotprojektes wurde dieses auf weitere Standorte ausgeweitet, hierbei erfolgte die Finanzierung jedoch durch die Budgets der jeweiligen Institutionen. Nach dem Ende der Projektphase sind alle Institutionen selbst verantwortlich für die Organisation und Finanzierung.

Was kostet das?

Die Materialkosten für einen Spender betragen etwa 100-150€. Hinzu kommen etwaige Kosten für das Anbringen der Spender. Die monatlichen Kosten für Material und Befüllung der Spender hängen stark von der Frequentierung der Toiletten ab, in der Regel wird aber mit Kosten von 100-200€ pro Monat gerechnet.

Kostenfreie Menstruationsprodukte an Schulen

Die Bereitstellung kostenfreier Menstruationsprodukte an Schulen bietet einen besonders barrierearmen Zugang für junge Menstruierende, welche besonders häufig von Menstruationsarmut betroffen sind. Darüber hinaus trägt die Sichtbarkeit von Menstruationsprodukten im Schulalltag dazu bei, Tabus zum Thema Menstruation abzubauen und mehr Sichtbarkeit zu schaffen. In Bezug auf die Umsetzung zeigt sich, dass verschiedene Kommunen unterschiedliche Wege gegangen sind.

Finanzierung über die Schulbudgets

Die Finanzierung kostenfreier Menstruationsprodukte kann über das sogenannte Schulbudget erfolgen, ein Beispiel hierfür ist die Stadt München, die ihren Schulen im Rahmen eines Beschlusses im Stadtrat diese Möglichkeit offengestellt hat.[4] Diese Umsetzung überträgt eine große Verantwortung und entsprechend auch finanzielle Belastung an die einzelnen Schulen, gleichzeitig ist die Umsetzung und Fortführung nicht von politischen Mehrheiten abhängig, da die Finanzierung nicht immer wieder erneut im Haushalt verabschiedet werden muss.

Finanzierung über die Kommune

Die Finanzierung kostenfreier Menstruationsprodukte kann auch im Kommunalparlament entschieden und über den entsprechenden Haushalt finanziert werden. Ein Beispiel hierfür ist die Stadt Kiel. Hier wurde in der Ratsversammlung die Ausstattung aller weiterführenden Schulen der Stadt beschlossen und entsprechende Mittel im Haushalt bereitgestellt. Es gibt auch Beispiele von Kommunen, die kostenfreie Menstruationsprodukte für alle öffentlichen Gebäude bereitgestellt haben. Dabei ist auch die Umsetzung in Schulen inbegriffen.

Begleitende Aufklärung

Um im Zuge der Bereitstellung kostenfreier Menstruationsprodukte dem mit der Menstruation verbundenen Stigma entgegenzuwirken, ist es sinnvoll die Ausstattung durch Aufklärungsmaterial zu unterstützen. Durch Plakate und Flyer in der Nähe der Spender wird Sichtbarkeit für das Thema Menstruation geschaffen. Zudem kann hierdurch über Themen wie Periodenarmut aufgeklärt werden.

Mögliche Hindernisse

Eine Ausarbeitung der Landesregierung Schleswig-Holstein gibt bezüglich der Ausstattung von Schulen mit Menstruationsprodukten zu bedenken, dass durch Produktaufschriften das „Werbemaßnahmenverbot gemäß § 29 Abs. 2 Satz 1 SchulG“ tangiert werden könnte. In der praktischen Umsetzung aller betrachteten Kommunen gab es mit diesem Verbot jedoch keine größeren Probleme.

---

[4] https://risi.muenchen.de/risi/dokument/v/7026549

Häufige Gegenargumente und wie diesen begegnet werden kann

„Der Staat ist nicht für Artikel des täglichen Bedarfs zuständig, dann müssten ja auch Kosmetikartikel bereitgestellt werden"

Bei der Bereitstellung kostenfreier Menstruationsprodukte in öffentlichen Einrichtungen geht es in erster Linie um eine bessere Verfügbarkeit von Menstruationsprodukten. Besonders bei jungen Menstruierenden setzt die Menstruation oftmals unregelmäßig und entsprechend überraschend ein. Anders als andere Kosmetikartikel ist die Verfügbarkeit von Menstruationsprodukten daher ein elementarer Bestandteil für die gesellschaftliche Teilhabe Menstruierender. Eine fehlende Verfügbarkeit von Menstruationsartikeln besonders in Bildungseinrichtungen führt oftmals dazu, dass Menstruierende den Ort entsprechend verlassen müssen, um Menstruationsartikel zu besorgen oder Kleidung zu wechseln. Die fehlende Verfügbarkeit von Menstruationsartikel hat somit einen direkten Einfluss auf die Chancengleichheit und Gleichberechtigung und ist entsprechend nicht vergleichbar mit Artikeln des täglichen Bedarfs.

Für Menschen, deren Einkommen nicht ausreicht, um das eigene Existenzminimum zu sichern, übernimmt diese Rolle der Staat. Die besonderen Kosten, die aufgrund der Menstruation entstehen, finden hierbei jedoch keine Beachtung, sondern sind pauschalisiert in den entsprechenden Sätzen inbegriffen, obwohl diese Kosten lediglich für Menstruierende auftreten und bis zu 550€ pro Jahr betragen können.

„Die Kosten für Menstruationsartikel sind vergleichbar mit den Kosten, die für Männer entstehen, da sie sich rasieren müssen. Wenn Menstruationsartikel kostenfrei ausgegeben werden, müsste dies für Rasierer auch gelten."

Auch hier hinkt der Vergleich erheblich. Die Schätzungen zu den mit der Menstruation verbundenen Kosten schwanken und lassen sich nicht für alle Menstruierenden allgemein beziffern. Die repräsentative Studie von Plan International Deutschland und WASH United zeigt jedoch, dass die Menstruation eine erhebliche finanzielle Belastung für viele Frauen in Deutschland darstellt. Dass 10% der Menstruierenden den Wechsel von Menstruationsprodukten aktiv herauszögern und damit auch Infektionen in Kauf nehmen, zeigt die realen Konsequenzen der Kosten für Menstruierende. Menstruationsprodukte müssen für die Menstruierenden spontan und täglich verfügbar sein, um keine medizinischen Risiken einzugehen. Hierdurch unterscheiden sie sich erheblich von Produkten wie einem Rasierer, welchem keine medizinische Notwendigkeit und deutlich geringe Kosten zugrunde liegt. Menstruationsprodukte sind entsprechend eher mit Seife und Klopapier vergleichbar, welche standardmäßig an öffentlichen Toiletten vorfindbar sind.

Wenn kostenfreie Menstruationsprodukte vorhanden sind, wird dieses Angebot ausgenutzt und Frauen machen sich die Taschen damit voll. Außerdem werden entsprechende Spender ohnehin in kürzester Zeit Opfer von Vandalismus.

Das Missbrauchspotential wird immer wieder als Argument gegen kostenfreie Menstruationsprodukte eingebracht, lässt sich aber bei genauerer Betrachtung leicht entkräften. So liegt der Preis eines Tampons bzw. einer Binde von Drogerieeigenmarken in der größten Packungsgröße bei ca. 3ct pro Stück. Selbst wenn Menstruierende hier einige Tampons auf Vorrat mitnehmen, bleibt der finanzielle Schaden sehr überschaubar. Zudem ließe sich die Frage stellen, weshalb Menstruierende angesichts des geringen Stückpreises dennoch mehr Produkte mitnehmen als sie für dem Moment brauchen – hier zeigt sich die finanzielle Notlage Betroffener, welche die Wichtigkeit kostenfrei zur Verfügung stehender Produkte bloß weiter unterstreicht.

Auch Vandalismus wird oft als Sorge angeführt. Bereits bestehende Projekte zeigen jedoch, dass diese Sorge in der Regel unbegründet ist und die Spender und Produkte verantwortungsvoll genutzt werden. [5]

[5] https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/kostenlose-tampons-in-kommunen-positive-bilanz-bw-100.html

Anhang: Umsetzungsbeispiele und Anträge im Detail

Ingolstadt

Herangehensweise: Durch einen Beschluss des Sozialausschusses wurde hier die Stadtverwaltung beauftragt ein Pilotprojekt auf den Weg zu bringen und an ausgewählten Standorten kostenfreie Menstruationsprodukte zur Verfügung zu stellen. Dieses Pilotprojekt wurde vom Jugendparlament aufgegriffen, welches die Finanzierung weiterer Standortorte beschloss. Nach den allgemein positiven Erfahrungen wurde das Projekt auf alle weiterführenden Schulen und Rathäuser ausgeweitet.

Antragstext: Der Stadtrat möge beschließen: Die Verwaltung wird beauftragt, öffentlich zugängliche Toiletten mit Menstruationsartikeln wie Binden und Tampons auszustatten. Dabei soll auch (aber nicht ausschließlich) ein Augenmerk auf Toiletten in Schulen und Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit gelegt werden. [6]

Finanzierung: Die Finanzierung der Spender und Produkte und das Nachfüllen der Spender erfolgt über den Haushalt der Stadt Ingolstadt und verteilt sich auf unterschiedliche Haushaltsposten. Es wird davon ausgegangen, dass die Befüllung in der Regel durch die Hausmeister erfolgt und hierfür nur in wenigen Fällen Folgekosten durch Reinigungsfirmen entstehen.

Heidelberg

Herangehensweise: Im März 2021 beantragte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen die Einführung kostenfreier Menstruationsprodukte in öffentlichen Einrichtungen. Daraufhin setzte das Amt für Chancengleichheit zunächst ein Pilotprojekt um, das von September 2022 bis August 2023 an vier verschiedenen Standorten (Rathaus, Bürgeramt Mitte in Bergheim, Geschwister-Scholl-Gemeinschaftsschule und Kulturhaus Karlstorbahnhof) durchgeführt wurde. Ziel war es, belastbare Daten über die benötigte Produktmenge und den finanziellen Aufwand zu sammeln. Die Auswahl der Standorte erfolgte aufgrund ihrer Heterogenität, um ein möglichst breites Bild zu erhalten.

---

[6] https://ingolstadt.de/sessionnet/getfile.php?id=197227&type=do

Ab 2024 erfolgte eine schrittweise Ausweitung des Angebots auf alle öffentlichen, weiterführenden Schulen, städtische Jugendtreffs, Bürgerämter mit öffentlich zugänglichen Toiletten, die Stadtbücherei sowie das städtische Museum. Mit dem Ende der Pilotphase liegt die Verantwortung nun bei den jeweiligen Ämtern und Organisationen, die für die Bestellung, Befüllung der Spender und Finanzierung selbst zuständig sind und dies in ihre Budgets einplanen.

Antragstext: In Heidelberger Schulen und öffentlichen Einrichtungen wie Theater, Museum, Rathaus oder Zoo sollen in Zukunft Menstruationsprodukte für Frauen kostenlos erhältlich sein. Wie konkret eine Ausgabe vor Ort bestmöglich erfolgen kann, soll die kommunale Frauen- und Gleichstellungsbeauftragte mit den entsprechenden Institutionen entwickeln. Die Maßnahme soll mit einer Informationskampagne zu dem Thema begleitet werden.

Finanzierung: Die Finanzierung des Pilotprojektes erfolgte über den Haushalt der Stadt Heidelberg. Im Zuge der Ausweitung des Projektes wurde die Durchführung und Finanzierung den einzelnen Organisationen und Institutionen übertragen.

Bochum

Herangehensweise: Die Stadtratsfraktionen von SPD und CDU haben zusammen einen Antrag zur Bereitstellung kostenfreier Menstruationsprodukte in den Stadtrat eingebracht, welcher mit einigen Änderungen positiv beschieden wurde.

Antragstext:[7]

1. Die Verwaltung wird beauftragt, an weiterführenden Schulen aller Schulformen kostenlose Menstruationsartikel bereitzustellen. Hierzu werden hygienische und Vandalismus sichere Spender für Binden und Tampons installiert und sichergestellt, dass die notwendigen Abfallbehälter vorhanden sind.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, ein Konzept zur Eindeckung aller Sanitäranlagen von öffentlichen Gebäuden mit Spendern von Binden und Tampons sowie mit entsprechenden Abfallbehältern kurzfristig zu erstellen und im Rahmen der Haushaltsberatungen vorzulegen.

[7] https://bochum.ratsinfomanagement.net/sdnetrim/UGhVM0hpd2NXNFdFcExjZWpQ03-FaN2sotKSQx-LmhFG0zePaZTpSDKBee2pRLtC/Einladung_Rat_27.05.2021.pdf

Finanzierung: Die Finanzierung erfolgt über den Haushalt der Stadt Bochum und wird hier entsprechend eingeplant.

Kiel

Herangehensweise: Die Fraktion Die Linke beantragte die Bereitstellung kostenfreier Menstruationsprodukte im Kieler Stadtrat. Der Antrag wurde in unterschiedliche Ausschüsse verwiesen und leicht verändert im Stadtrat angenommen.

Antragstext:[8] Die Landeshauptstadt Kiel stellt nach Konzepterstellung und deren Vorlage im Ausschuss für Schule und Sport (Federführung), Jugendhilfeausschuss und Ausschuss für Soziales und Gesundheit und der Freigabe der Mittel durch den Ausschuss für Schule und Sport als Schulträgerin auf den Toiletten der weiterführenden Schulen zukünftig kostenfrei und vollumfänglich Menstruationsprodukte zur Verfügung.

Auch in den Jugendtreffs und -zentren finanziert die Landeshauptstadt Kiel die kostenfreie Bereitstellung von Menstruationsprodukten.

Dafür werden insgesamt Mittel von jährlich 50.000 Euro in den Haushalt eingestellt.

Finanzierung: Die Finanzierung erfolgt über den Haushalt der Stadt Kiel.

[8] https://www.kiel.de/de/politik_verwaltung/ratsversammlung/infosystem/to020?TOLFDNR=144097#showHideLink_id4a