



**Hochschule
Bonn-Rhein-Sieg**

University
of Applied Sciences

Dr. Barbara Hillen
Zentrale Gleichstellungsbeauftragte

Postanschrift:
Hochschule Bonn-Rhein-Sieg, 53754 Sankt Augustin

Der Präsident des Landtages NRW

z.Hd. Frau Sarah Scholz

Per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

Grantham-Allee 20
53757 Sankt Augustin
Tel. 02241/865-268
Fax 02241/865-8268
email: gleichstellungsbeauftragte@h-brs.de

Sankt Augustin, den 2. Februar 2023

Stellungnahme zum

Antrag der Fraktion der SPD „Kostenfreie Menstruationsartikel in öffentlichen Einrichtungen, so selbstverständlich wie Toilettenpapier – das Land muss diese sinnvolle Maßnahme fördern!“
(Drucksache 18/629)

Fachgespräch mit Sachverständigen im Ausschuss für Gleichstellung und Frauen am 9.2.2023

von Dr. Barbara Hillen



Inhalt

1	Ausgangslage.....	2
2.	Auswirkungen der Bereitstellung kostenloser Monatshygieneprodukte für Betroffene ..	4
2.1.	Reduktion von Periodenarmut.....	4
2.2.	Steigerung der Hygiene und Absenkung des Risikos, an TSS zu erkranken.....	5
2.3.	Reduktion von ungewollten Fehlzeiten insbesondere an Schulen und außerschulischen Lernorten.....	5
2.4.	Reduktion von Scham und Stigmatisierung	5
3.	Auswirkungen der Bereitstellung kostenloser Monatshygieneprodukte auf Nichtbetroffene sowie Akzeptanz.....	6
4.	Herausforderungen bei der praktischen Umsetzung.....	6
5.	Abschließende Einschätzung.....	7
	Literatur.....	8

1. Ausgangslage

Der Zyklus und die damit verbundene Menstruation des weiblichen Körpers ist Grundvoraussetzung des Lebens aller Menschen. **Frauen leben, lernen und arbeiten aufgrund dieses biologisch-anatomischen Unterschiedes zuweilen unter anderen körperlichen Rahmenbedingungen als Männer.**¹ Ungeachtet dessen heißt es im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland in Artikel 3, Absatz 2 seit 1948: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“, sowie seit 1994 zudem: „Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ Ein Nachteil für Frauen besteht nach wie vor darin, dass sie an mehreren Tagen im Monat andere Bedürfnisse haben als Männer – sie benötigen Menstruationshygieneartikel, um am öffentlichen Leben teilhaben zu können. Das soziale Konstrukt von Weiblichkeit sieht die Zuschreibung individueller Verantwortlichkeit für dieses spezifische körperliche Grundbedürfnisse als Norm. So haben Generationen von Mädchen von Jugend an gelernt, Strategien zu entwickeln, um sich Zugang zu Tampons und Binden zu verschaffen, z.B. durch das Mitführen solcher Artikel in der eigenen Schul- oder Hosentasche, durch spontanen Kauf, indem sie in der eigenen peer group danach fragen oder indem sie

¹ Hillen, Barbara: Feminismus: Frauen sind anders als Männer. WDR 5 Politikum, Gespräch am 1.9.2022, <https://www1.wdr.de/mediathek/audio/wdr5/wdr5-politikum-gespraech/audio-feminismus-frauen-sind-anders-als-maenner-100.html>

Tätigkeiten gegen den Willen vorzeitig unterbrechen (z.B. vorzeitige Beendigung des Schultages). Erwachsene führen diese Strategien fort.

Ein Scheitern dieser Strategien führt dazu, dass **Betroffene in der Ausübung von sozialen, schulischen und beruflichen Aktivitäten** nicht durch die Menstruation selbst, sondern **durch gesellschaftliche Normen, Erziehungsmuster und das Nicht-Vorhandensein von Hygieneartikel** an öffentlichen Orten **beeinträchtigt sind**, wie zahlreiche internationale Studien zeigen.² Der Staat trägt die Verantwortung für öffentliche Orte. Während in manchen Ländern der Welt das Angebot von Tampons und Binden in Bildungseinrichtungen – genau wie Seife und Toilettenpapier – gesetzlich verpflichtend ist, basieren solche Maßnahmen in Deutschland nach wie vor auf Freiwilligkeit und individuellem Engagement. In Deutschland ist lediglich in der bundesweit gültigen Arbeitsschutzregel ASR A4.1 („Technische Regeln für Arbeitsstätten Sanitärräume 6.4.) das Vorhandensein von Seife und Handtüchern auf Toiletten vorgeschrieben. Menstruationsartikel wurden dort bisher noch nicht aufgenommen. Es gilt nach wie vor der Primat der Individualverantwortung. In Deutschland gilt seit dem 1.1.2020 für Tampons und Binden nicht mehr der Regelsteuersatz von 19 %, sondern der für Güter des täglichen Gebrauchs, nämlich 7 %. Damit hat auch Deutschland als Industrieland die Tatsache anerkannt, dass Menstruierende (hier vor allem Frauen und Mädchen) finanziell stärker belastet sind und biologische Vorgänge nicht mit Luxusgütern aufgefangen werden. In einigen Ländern der Welt wird keine Mehrwertsteuer auf Menstruationsprodukte erhoben (z.B. Kanada, Indien, Australien, Kenia und mehrere US-Staaten).³

Tatsächlich gehen manche Länder noch weiter, um diese geschlechtsspezifischen Güter des täglichen Bedarfs im Kontext von Bildungseinrichtungen zur Verfügung zu stellen. Schottland ist das erste Land der Welt, in dem seit 2018 an Schulen und Universitäten Tampons und Binden kostenlos bereitgestellt werden. Seit 2021 gilt dies in Schottland an weiteren öffentlichen Orten wie etwa Gemeindezentren, Jugendclubs oder Apotheken.⁴ Seit Juni 2021 gilt auch in Neuseeland, dass an allen Schulen im Land kostenlos Tampons und Binden zur Verfügung stehen müssen.⁵ Laut einer im Februar 2021 in Frankreich durchgeführten Studie

² Kerina Tull: Period poverty impact in the economic empowerment of women, Helpdesk Report K4D: Knowledge, evidence and learning for development, 23 January 2019. Molly Secor-Turner/ Andrea Huseth-Zosel/Rachel Ostlund: Menstruation Experiences of Middle and High School Students in the Midwest: A Pilot Study. The Journal of School Nursing 1–7, 2020. Laura Roussov/ Hana Ross: Understanding Period Poverty: Socio-Economic Inequalities in Menstrual Hygiene Management in Eight-Low- and Middle-Income Countries. International Journal of Environmental Research and Public Health 2021, 18 (5), 2571, <https://doi.org/10.3390/ijerph18052571>.

³ <https://edition.cnn.com/2022/08/15/uk/scotland-sanitary-products-law-scli-intl-gbr-wellness/index.html>

⁴ <https://www.legislation.gov.uk/asp/2021/1/enacted>

⁵ Stern <https://www.stern.de/politik/neuseeland--schulen-stellen-ab-juni-kostenlose-tampons-undbinden-bereit-30385080.html> (Abruf am 28.01.2023).

benötigt ein Drittel der Menstruierenden in der Hochschulbildung finanzielle Hilfe, um Menstruationshygieneartikel kaufen zu können, und die Personen mussten zwischen dem Kauf von Menstruationsprodukten und anderen Grundbedürfnissen wie Lebensmitteln wählen.⁶ Um zudem die wirtschaftlichen Folgen der Pandemie für Menstruierende im Hochschulkontext abzumildern, wurden 2021 in Frankreichs Universitäten sowie in Wohnheimen des Studierendenwerks Spender für entsprechende Produkte installiert.⁷

In Deutschland fehlt bisher eine gesetzliche Regelung mit Blick auf Schulen und Universitäten sowie auf öffentliche Gebäude insgesamt. Die Bereitstellung von Hygieneartikeln im Bildungsbereich geschehen freiwillig und auf Initiative von Schüler:innenvertretungen, studentischen Gremien, durch das persönliche Engagement einzelner Lehrerinnen oder von Gleichstellungsstellen. Aus Privatspenden finanziert, werden Hygieneartikel entweder direkt auf ausgewählten Toiletten bereitgestellt oder es können sich Betroffene im Sekretariat ihrer Schule melden, um Hygieneartikel zu erhalten. Letzteres Angebot geht für Jugendliche und junge Erwachsene oft mit großen mentalen Hürden und der Bewältigung von Scham einher.⁸ **Das Bestreben, strukturelle Barrieren für Menstruierende im öffentlichen Leben, insbesondere an Lernorten, zu verringern, wird als notwendig erachtet.** Ein entsprechendes Gesetz wäre ein Novum in Deutschland, das in diesem Punkt anderen Industrieländern allerdings bereits jetzt nachsteht.

2. Auswirkungen der Bereitstellung kostenloser Monatshygieneprodukte für Betroffene

Die Bereitstellung kostenloser Monatshygieneprodukte würde sich in mehrfacher Hinsicht positiv auf Menstruierende (dabei in sehr hohem Maße Frauen und Mädchen) auswirken:

2.1. Reduktion von Periodenarmut

In zahlreichen internationalen Studien wurde die Existenz von Periodenarmut nachgewiesen – sie ist gesellschaftliche Realität auch in Deutschland ungeachtet der Absenkung der Mehrwertsteuer auf entsprechende Monatshygieneprodukte. Die Bereitstellung von entsprechenden Artikeln in öffentlichen Einrichtungen ähnlich wie Seife und Toilettenpapier dient dazu, ein **spezifisches körperliches Grundbedürfnis** zu stillen, ohne finanziell

⁶ <https://www.dw.com/en/france-free-period-products-for-students/a-56666492> (Abruf am 28.01.2023).

⁷ Kampf gegen Periodenarmut. Kostenlose Periodenprodukte an Universitäten in Frankreich. FAZ, 24.02.2021.

⁸ B. Hillen/N. Kroheck: Studieren und Menstruieren – geschlechtergerechterer (Hoch-)schulalltag durch kostenlose Menstruationshygieneartikel, in: Journal Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW Nr. 50/2022, S. 45. 53% der befragten Personen bewerteten die Bewältigungsstrategie, andere Personen nach Artikeln zu fragen, auf einer Skala (1 = sehr unangenehm, 5 = nicht unangenehm) mit einer 1 oder 2.

benachteiligt zu sein. **Jüngere Menschen können** durch die Zurverfügungstellung situativ sowohl **in finanzieller als auch in mentaler Hinsicht entlastet werden**.

2.2. Steigerung der Hygiene und Absenkung des Risikos, an TSS zu erkranken

Menstruierende tragen ohne niederschweligen Zugang zu Hygieneartikeln jene länger als empfohlen. Damit geht ein erhöhtes Risiko einher, an TSS, dem toxischen Schocksyndrom, zu erkranken, einem schweren Kreislauf- und Organversagen in Folge einer Infektion, die sich durch ein zu langes Tragen eines Tampons entwickeln kann. Die Inzidenz liegt bei 0,5 pro 100.000 Menschen und einer Letalität von 2-11%.⁹ Mit der Bereitstellung kostenloser Menstruationsprodukte wird das frühzeitige Wechseln von Tampons erleichtert, was wiederum das **Risiko, am toxischen Schocksyndrom zu erkranken**, aller Wahrscheinlichkeit nach ebenfalls **verringert**.

2.3. Reduktion von ungewollten Fehlzeiten insbesondere an Schulen und außerschulischen Lernorten

Bei der Umfrage der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg im Forschungsprojekt „Studieren und Menstruieren“ (Hillen/Kroheck 2022) mit quantitativen und qualitativen Fragen gaben 24% von 622 befragten Menstruierenden an, dass sie schon mindestens einmal den Campus gegen ihren Willen verlassen mussten, um sich Menstruationsartikel zu besorgen, bzw. dass sie den Studien- oder Arbeitsplatz für diesen Tag ganz verlassen mussten, weil es auf dem Campus keinen Zugang zu Menstruationsartikeln gab.¹⁰ Sie erlebten eine strukturelle Benachteiligung aufgrund eines biologischen Vorgangs, den Betroffene nicht kontrollieren können. Die Bereitstellung von entsprechenden Artikeln am Lernort würde **ungewollte Fehlzeiten verringern**. Insbesondere in den Schulen wären Jugendliche nicht mehr gezwungen, sich krank zu melden und den Unterricht zu verlassen. Sie könnten die Schulpflicht auch an Tagen erfüllen, an denen sie situativ mehr Menstruationsartikel benötigen als geplant. Menstruierende wären bei der Wahrnehmung und Teilhabe von Bildungs(pflicht)angeboten nicht länger aufgrund biologisch-anatomischer Rahmenbedingungen benachteiligt.

2.4. Reduktion von Scham und Stigmatisierung

Bei der wie in 2.3. genannten wissenschaftlichen Umfrage der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg (Hillen/Kroheck 2022) gab die Mehrheit von 627 befragten Menstruierenden an, Menstruationsartikel gebraucht zu haben und keinen Zugang dazu gehabt zu haben

⁹ C. Lang u. a.: *Intensivmedizinische Besonderheiten beim toxischen Schocksyndrom („toxic-shock-syndrome“, TSS). Übersichtspublikation und [Fallbericht](#) zu einem TSST-1-assoziierten Toxic-Shock-Syndrome mit ARDS und Multiorganversagen nach staphylogem Panaritium*. In: *Der Anaesthesist*, 52, 2003, Nr. 9, S. 805–813 ([doi:10.1007/s00101-003-0552-5](https://doi.org/10.1007/s00101-003-0552-5)).

¹⁰ B. Hillen/N. Kroheck: Studieren und Menstruieren – geschlechtergerechterer (Hoch-)schulalltag durch kostenlose Menstruationshygieneartikel, in: *Journal Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW* Nr. 50/2022, S. 45-46.

(unabhängig von der Situation am Campus selbst). 4,3% der Antwortenden war das sehr oft passiert, 11,3% oft, 35,1% manchmal, 35,6% selten. Die Mehrheit war gezwungen gewesen, auf andere Optionen zurückzugreifen (z.B. Stofffetzen, Toilettenpapier etc.). Nur ein sehr geringer Anteil von 1,9% gab an, dass derartige Situationen nicht unangenehm gewesen seien.¹¹ Scham und Stigmatisierung durch in der Öffentlichkeit sichtbare Blutflecken fürchtete die große Mehrheit und hatte es z.T. auch schon selbst erlebt. Mit der Bereitstellung von kostenlosen Menstruationshygieneprodukten in öffentlichen Toiletten müssten sich Menstruierende anderen gegenüber nicht offenbaren oder erklären, sondern könnten sich beim Gang auf die Toilette selbst helfen. Damit wäre ein **Nachteilsausgleich und Hilfe zur Selbsthilfe** geschaffen. Die emotionale Belastung, vor allem bei jüngeren Frauen, würde verringert.

3. Auswirkungen der Bereitstellung kostenloser Monatshygieneprodukte auf Nichtbetroffene sowie Akzeptanz

Die Bereitstellung kostenloser Monatshygieneprodukte hätte voraussichtlich keine Auswirkung für Nichtbetroffene, d.h. in erster Linie wäre es als Nachteilsausgleich für Betroffene zu werten, nicht als Bevorzugung einer Gruppe gegenüber einer anderen Gruppe.

Nach den Erfahrungen des wissenschaftlich begleiteten Pilotprojektes „Studieren und Menstruieren“ an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg (2022) gab es einen **deutlichen Zuspruch** im theoretischen Teil, der zeitlich vor der praktischen Umsetzung stattfand. Von 955 Befragten werteten ca. 84 % die Maßnahme als sehr oder eher positiv, nur ca. 5 % werteten das Vorhaben negativ. Sogar 69% derjenigen, die zuvor angegeben hatten, noch nie Menstruationsprodukte benutzt zu haben, standen der Bereitstellung positiv bzw. sehr positiv gegenüber. Von 963 antwortenden Personen stimmten zudem 72% der Hypothese zu, dass eine **Institution, die kostenlose Menstruationsartikel bereitstellt, als potentielle Arbeitgeberin attraktiver** ist.¹²

4. Herausforderungen bei der praktischen Umsetzung

Die H-BRS ist eine Hochschule für Angewandte Wissenschaften und aus Überzeugung dem Transfer verpflichtet. Sie hat im Laufe des Jahres 2022 mehr als 30 Institutionen, Schulen, Hochschulen, Sportvereine sowie Kommunen im ganzen Bundesgebiet beim Thema „kostenlose Menstruationsprodukte“ beraten. Alle Institutionen standen vor ähnlichen

¹¹ B. Hillen/N. Kroheck: Studieren und Menstruieren – geschlechtergerechterer (Hoch-)schulalltag durch kostenlose Menstruationshygieneartikel, in: Journal Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW Nr. 50/2022, S. 45.

Herausforderungen. Der Markt von Anbietern für **analoge, kostengünstige und funktionale Spender**, die auf Toiletten installiert werden können, ist zwar klein, aber existent. Allerdings bieten Groß- und Einzelhändler von entsprechenden Hygieneprodukten (noch) keine Großpackungen an. Während beispielsweise HNO-Tamponagen für Krankenhäuser oder Inkontinenzprodukte für Pflegeheime in Großpackungen auf dem Markt erhältlich sind, existiert ein vergleichbares Angebot in Deutschland für Menstruationshygieneprodukte noch nicht. Packungen mit beispielsweise 500 Binden oder 1.000 Tampons sucht man vergeblich. Der in regelmäßigen Abständen auftretende Bedarf von Menstruierenden (allein in der Gruppe der 14- bis 39-Jährigen im Jahr 2021 mehr als 12 Millionen Frauen und Mädchen)¹³ wird **bisher in Deutschland ausschließlich mit Klein- und Kleinstpackungen für den Privatbedarf** gedeckt. Es ist zu erwarten, dass durch die Verlagerung individueller Verantwortung hin zu einer partiellen gesellschaftlichen Verantwortung die Anbieter von Hygieneprodukten diese Lücke im Angebot erkennen und schließen werden, sofern die Nachfrage da ist.

Eine weitere Herausforderung besteht darin, dass Rahmenverträge mit Reinigungsunternehmen an einzelnen Institutionen ggf. angepasst werden müssen bzw. eine zusätzliche Tätigkeit – das Auffüllen von Spendern – bei zukünftigen Ausschreibungen zu berücksichtigen wäre. So wie auch Seife und Toilettenpapier i.d.R. durch Reinigungskräfte aufgefüllt wird, wäre zu empfehlen, dass dies auch bei Menstruationsprodukten geschehen sollte.

5. Abschließende Einschätzung

Ein **Förderprogramm** aufzulegen, das Schulen, Hochschulen und Kommunen, aber auch Sportvereine unterstützt, den **Zugang zu kostenlosen Menstruationsartikeln** vor Ort zu ermöglichen, wird als **sehr sinnvoll**, aber auch nur als erster Schritt erachtet. Damit würde die Politik ein wichtiges Zeichen setzen, die Gleichstellung von Frauen und Männern voranzutreiben.

Ein Gesetz nach schottischem Vorbild zu haben, wonach Bildungseinrichtungen verpflichtet sind, den Betroffenen kostenlosen Zugang zu Tampons, Binden und nachhaltigen,

¹² B. Hillen/N. Kroheck: Studieren und Menstruieren – geschlechtergerechterer (Hoch-)schulalltag durch kostenlose Menstruationshygieneartikel, in: Journal Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW Nr. 50/2022, S. 45.

¹³ Statistisches Bundesamt: Bevölkerung – Zahl der Einwohner in Deutschland nach relevanten Altersgruppen am 31.12.2020: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1365/umfrage/bevoelkerung-deutschlands-nach-altersgruppen/#professional> (Abruf am 28.01.2023)

wiederverwendbare Artikeln¹⁴ zu ermöglichen, **gehört zu einer zeitgemäßen Gleichstellungs- und Bildungspolitik**. NRW hat die Möglichkeit, bei diesem Thema eine Vorreiterrolle im Kreis der Bundesländer einzunehmen, auch im Sinne einer Anschlussfähigkeit an andere Industrieländer, die diesen Weg bereits seit Jahren gehen. Ein entsprechendes Gesetz könnte die vorhandenen strukturellen Barrieren für Menstruierende abbauen sowie die Rahmenbedingungen dafür schaffen, dass Menstruierende wie Nicht-Menstruierende an allen Tagen im Monat gleichermaßen am öffentlichen Leben partizipieren können.

Eine Aufklärung- und Informationskampagne sowie eine begleitende wissenschaftliche Studie zu Bedarfen und Wirksamkeit bereits etablierter Projekte, vorzugsweise interdisziplinär und transformativ angelegt, ist aus Sicht einer Gleichstellungsbeauftragten an einer Hochschule schon deshalb zu begrüßen, weil eine solche **Studie geeignet wäre, den Gender Data Gap bei mehreren Themen zu verringern** (z.B. Periodenarmut, Mental Load, Umgang im Alltag mit chronischen Erkrankungen wie Endometriose, volkswirtschaftlicher Schaden durch Fehlzeiten am Arbeitsplatz aufgrund eines Nicht-Vorhandenseins von Menstruationsartikeln etc.).

Literatur

Hillen, Barbara/ Kroheck, Niklas: Studieren und Menstruieren – geschlechtergerechterer (Hoch-)schulalltag durch kostenlose Menstruationshygieneartikel, in: Journal Netzwerk Frauen- und Geschlechterforschung NRW Nr. 50/2022.

Hillen, Barbara: Feminismus: Frauen sind anders als Männer. WDR 5 Politikum, Gespräch am 1.9.2022, <https://www1.wdr.de/mediathek/audio/wdr5/wdr5-politikum-gespraech/audio-feminismus-frauen-sind-anders-als-maenner-100.html>

Lang, C. u. a.: *Intensivmedizinische Besonderheiten beim toxischen Schocksyndrom* („toxic-shock-syndrome“, TSS). *Übersichtspublikation und Fallbericht zu einem TSST-1-assoziierten Toxic-Shock-Syndrome mit ARDS und Multiorganversagen nach staphylogenem Panaritium*. In: *Der Anaesthesist*, 52, 2003, Nr. 9, S. 805–813 ([doi:10.1007/s00101-003-0552-5](https://doi.org/10.1007/s00101-003-0552-5)).

Roussow, Laura/ Ross, Hana: Understanding Period Poverty: Socio-Economic Inequalities in Menstrual Hygiene Management in Eight-Low- and Middle-Income Countries. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 2021, 18 (5), 2571, <https://doi.org/10.3390/ijerph18052571>.

¹⁴ Das schottische Gesetz sieht ausdrücklich nicht nur Tampons und Binden vor, sondern auch wiederverwertbare Artikel, womit Cups gemeint sein könnten. Diese sind nachhaltiger und umweltschonender als Einwegartikel. Vgl. § 9, Absatz 1 in: <https://www.legislation.gov.uk/asp/2021/1/enacted>

Secor-Turner, Molly Secor-Turner/ Huseh-Zosel, Andrea/ Ostlund, Rachel: Menstruation Experiences of Middle and High School Students in the Midwest: A Pilot Study. The Journal of School Nursing 1–7, 2020.

Tull, Kerina: Period poverty impact in the economic empowerment of women, Helpdesk Report K4D: Knowledge, evidence and learning for development, 23 January 2019.

Kampf gegen Periodenarmut. Kostenlose Periodenprodukte an Universitäten in Frankreich. FAZ, 24.02.2021.

<https://www.stern.de/politik/neuseeland--schulen-stellen-ab-juni-kostenlose-tampons-unbinden-bereit-30385080.html> (Abruf am 28.01.2023).

<https://www.dw.com/en/france-free-period-products-for-students/a-56666492> (Abruf am 28.01.2023).

Statistisches Bundesamt: Bevölkerung – Zahl der Einwohner in Deutschland nach relevanten Altersgruppen am 31.12.2020: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1365/umfrage/bevoelkerung-deutschlands-nach-altersgruppen/#professional> (

Period Products (Free Provision) (Scotland) Act 2021: <https://www.legislation.gov.uk/asp/2021/1/enacted>