Thüringer Landtag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/4743
20.11.2026

Gesetzentwurf

der Fraktion Die Linke

Thüringer Gesetz zur Freistellung in der Zeit der Menstruation und der Prä-, Peri- und Menopause – Menstruations- und Menopausefreistellungsgesetz (ThürMenMenofreistG)

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Nicht zuletzt im Zuge des Erarbeitungsprozesses des am 1. Juni 2023 in Spanien in Kraft getretenen Menstruationsfreistellungsgesetzes (umgangssprachlich, aber unzutreffend auch als „Menstruationsurlaub" bezeichnet) hat sich auch in Deutschland die gesellschaftspolitische und rechtliche Diskussion zu dem Thema einer geschlechtergerechten Gesundheitsversorgung wieder verstärkt. Die gesetzlichen Regelungen in Spanien sind die ersten Regelungen zu dieser Thematik in Europa. In einer Reihe von Ländern in Asien gibt es – allerdings- mit Unterschieden in inhaltlichen Details – mit Blick auf Personen mit Menstruation schon länger vergleichbare Regelungen.
Gleichzeitig beziehen sich die genannten rechtlichen Regelungen aus Spanien oder den asiatischen Ländern nur auf menstruierende Personen. Der vorliegende Gesetzentwurf würdigt jedoch auch die Lebensumstände von Personen in den ersten drei Phasen der sogenannten Wechseljahre – die Phasen Prä-, Peri- und Menopause. Hintergrund dieses erweiterten Berechtigtenkreises, sind die Schübe mit menstruationsähnlichen Beschwerden, welche die Wechseljahre-Phasen begleiten können.

In Deutschland bzw. Thüringen stellen sich sowohl für menstruierende Personen als auch für Personen in den ersten drei Phasen der Wechseljahre – diese Begriffe wählt der Gesetzentwurf, um die Realität der Geschlechterdiversität in der Gesellschaft auch rechtlich abzubilden – die gleichen inhaltlichen bzw. praktischen Fragen, wie für diese Personenkreise in Spanien oder in anderen Ländern, in denen es Freistellungsregelungen schon gibt. Hinzukommt, dass es in Deutschland bzw. Thüringen schon gesetzliche Freistellungsregelungen gibt, wenn auch in Bezug auf inhaltlich andere Regelungszwecke: die Bildungsfreistellungsgesetze.
Es ist vom inhaltlich-medizinischen und damit auch vom rechtlichen Standpunkt her argumentativ verfehlt, die Menstruation als wiederkehrende Regelblutung, als auch die Prä-, Peri- und Menopause als Krankheit zu definieren. Sie ist vielmehr ein natürlicher Vorgang – auch in ihren konkreten Auswirkungen auf das persönliche Befinden der betreffenden Personen. Daher geht es gerade nicht um eine Krankschreibung mit Lohnfortzahlung im Krankheitsfall oder Leistungen der Krankenkassen nach dem fünften Sozialgesetzbuch. Davon zu unterscheiden sind Erkrankungen wie die Endometriose, die zwar ihre Ursache in den Menstruationsvorgängen hat, aber medizinisch als eigenständige von der Menstruation selbst klar zu unterscheidender Erkrankung eingestuft wird.

B. Lösung

Aus medizinischen wie rechtlich-systematischen Gründen stellen die Regelungen zur Menstruations- oder Menopausefreistellung den zutreffenden Umgang mit einer praktischen Situation dar, die genau genommen bisher nicht korrekt „einsortiert" in vielen Fällen über das Instrument der Krankschreibung versucht wurde zu lösen. In ganz vielen Fällen erhielten die betroffenen Personen bisher gar keine angemessene Unterstützung. Wie die Regelungen zur Menstruationsfreistellung in anderen Staaten zeigen, sind solche Unterstützungsleistungen in Form der bezahlten Freistellung von der Arbeit aber möglich und haben sich in diesen Ländern offensichtlich auch bewährt. Es handelt sich bei dem Regelungsthema des Gesetzes um eine staatliche Unterstützungsmaßnahme im Bereich der geschlechtersensiblen Gesundheitsfürsorge.

C. Alternativen

Mit Blick auf das Regelungsziel: keine. Wie unter den Punkten A. und B. schon ausgeführt, handelt es sich im Falle der Freistellung in Zeiten der Menstruation oder Wechseljahre nicht um Fälle der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und auch keine Erkrankung im Sinne des Fünften Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung. Denn es ist sachlich-inhaltlich und damit auch rechtlich verfehlt, die Menstruation und ihre Auswirkungen sowie schwere typische Symptome in den ersten drei Wechseljahrephasen als – chronische, weil „turnusgemäß" wiederkehrende - Erkrankung zu definieren.

D. Kosten

Mit Blick auf die in den Punkten A. bis C. vorgenommene Einordnung der Menstruation und Wechseljahre bzw. der Menstruations- und Menopausefreistellung ist es systematisch sinnvoll, die Kostentragung der Lohnfortzahlung im Rahmen der Menstruationsfreistellung dem Land und nicht den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern oder den Krankenkassen aufzuerlegen. Die im vorliegenden Gesetz gewählte Kostentragungsregelung entspricht dem in Spanien im gewählten Modell. Diese Form der Kostentragungsregelung fügt sich aber auch mit Blick auf die in Deutschland bzw. Thüringen vorhandenen Rechtstrukturen inhaltlich und rechtsystematisch am sinnvollsten ein.

Für das Thüringer war der Entwurf für die Kostenschätzung von rund 8.800 Freistellungstagen im Jahr in Thüringen ausgegangen. Mit Blick auf die Unterschiede in den Anspruchskriterien und dem Berechtigtenkreis beim Menstruations- und Menopausefreistellungsgesetz ist zum einen zu berücksichtigen, dass - großzügig geschätzt - der Berechtigtenkreis beim Menstruations- und Menopausefreistellungsgesetz ca. 55 % der Personenzahl der Anspruchsberechtigten für die Bildungsfreistellung beträgt. Das wären etwa 5.000 Freistellungstage. Allerdings ist mit Blick auf die Zahl von 8.800 bzw. 5.000 wiederum zu berücksichtigen, dass das Menstruations- und Menopausefreistellungsgesetz die Ausschlussklausel für Kleinstbetriebe bis 5 Beschäftigte nicht enthält und dass aber die Höchstdauer des Freistellungsanspruchs nur 2 Tage beträgt und keine 5 Tage und darüber hinaus alternativ zum Freistellungsanspruch ein Anspruch auf 5 Tage Homeoffice besteht. Dieser Homeoffice-Anspruch verursacht aber keine Mehrkosten, weil beim Homeoffice - anders als bei der Freistellung - die übliche Arbeitsleistung dennoch erbracht wird. Es ist zu erwarten, dass dieser alternative Homeoffice-Anspruch mit dazu beiträgt, die Inanspruchnahme von Freistellungstagen zu reduzieren. So dürfte es realistisch sein von 3.000 Freistellungstagen pro Jahr in Thüringen auf Grundlage des Menstruations- und Menopausefreistellungsgesetz auszugehen.

Da das vorliegende Gesetz in diesem Regelungsbereich das allererste in Deutschland ist, gibt es für eine tragfähige Prognose der Anzahl von Freistellungstagen pro Jahr für Thüringen keine belastbaren Erfahrungswerte aus anderen Bundesländern. Deshalb der Rückgriff und die argumentative prognose-Entwicklung unter Anknüpfung an das Thüringer Bildungsfreistellungsgesetz.
Da es schwierig ist zu prognostizieren, welchen Entlohnungsverhältnissen die konkreten Anspruchsberechtigten unterliegen, wird nur eine Nennung eines an den stündlichen Bruttodurchschnittslohn von Frauen im Jahr 2025 in Thüringen orientierten Eurobetrags im Zusammenhang mit den Mehrkosten für den Erstattungsanspruch der Arbeitgeberseite und es bei der Prognose der Freistellungstage benannt; Laut dem Landesamt für Statistik lag der durchschnittliche stündliche Bruttoverdienst von Frauen in Thüringen bei 21,32 Euro im Jahr 2025. Ausgehend von einem regulären 8-Stunden Tag ergibt dies einen Tagesbruttolohn von 170,56 Euro. Hochgerechnet auf die prognostizierten 3.000 Freistellungstage wird mit einem Kostenaufwand von 511.680 Euro gerechnet.
Weiterhin wird für die praktische Umsetzung des Gesetzes durch das zuständige Ministerium wird von einem (zusätzlichen) Personalbedarf von 1,5 Stellen im gehobenen Dienst ausgegangen.

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Thüringer Gesetz zur Freistellung in der Zeit der Menstruation und der Prä-, Peri-, Menopause – Menstruations- und Menopausefreistellungsgesetz (ThürMenMenofreistG)

§ 1
Anspruchsgrundsätze und Anspruchsberechtigte der Freistellung

(1) Dieses Gesetz dient der Verbesserung der gesundheitlichen Lage sowie der Arbeitsbedingungen menstruierender Personen.

(2) Beschäftigte haben während der Zeit ihrer Menstruation und Schüben in der Prä-, Peri- und Menopause – Schübe im Sinne dieses Gesetzes sind das Aufkommen der Beschwerden, die unter dem Begriff klimakterischen Syndrom subsumiert werden – gegenüber ihrem Arbeitgeber das Recht auf bezahlte Freistellung nach §2 Absatz 1 dieses Gesetzes.

(3) Anstelle der Freistellung können Beschäftigte während der Zeit ihrer Menstruation oder in Prä-, Peri- oder Menopause-Schubphasen auch einen Anspruch auf Home-Office geltend machen, der anderweitige betriebliche oder arbeitsrechtliche Ansprüche auf Home-Office unberührt lässt.

(4) Beschäftigte im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Arbeitnehmer,
2. die zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten,
3. in Heimarbeit Beschäftigte und ihnen gleichgestellte Personen,
4. Personen, die wegen ihrer wirtschaftlichen Unselbstständigkeit als arbeitnehmerähnliche Personen anzusehen sind, und
5. Personen, die in anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen oder für diese Einrichtungen in Heimarbeit tätig sind, soweit ihre Arbeitsstätte in Thüringen liegt oder ihr Arbeitgeber seinen Betriebssitz in Thüringen hat.

(5) Dieses Gesetz gilt entsprechend für Beamte im Sinne des § 1 des Thüringer Beamtengesetzes vom 12. August 2014 (GVBl. S. 472) in der jeweils geltenden Fassung und für Richter im Sinne des § 2 Abs. 1 des Thüringer Richter- und Staatsanwältegesetzes vom 14. Dezember 2018 (GVBl. 677) in der jeweils geltenden Fassung.

(6) Dieses Gesetz gilt nicht für Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen.

§ 2
Anspruch auf Menstruations- oder Menopausefreistellung und Anspruch auf Homeoffice

(1) Der Anspruch auf Menstruations- oder Menopausefreistellung (§ 1 Absatz 2) beläuft sich maximal auf zwei Tage je Menstruationszyklus oder je Schub in der Prä-, Peri-, oder Menopausephase. Die nach § 1 anspruchsberechtigte Person ist verpflichtet, verbunden mit dem Antrag auf Freistellung oder Homeoffice eine eidesstattliche Versicherung zu unterschreiben, die die ausdrückliche Erklärung enthält, dass die Freistellung im Zeitraum der Menstruation oder in einer Schubphase in der Prä-, Peri-, oder Menopause erfolgt. Der Anspruch auf Freistellung kann mit dem Anspruch auf Homeoffice verbunden werden, die Freistellungszeit ist

auf den Homeoffice-Anspruch anzurechnen, auch im Falle der Verbindung beider Ansprüche verlängert sich die Höchstdauer des Homeoffice-Anspruchs nicht.

(2) Der Anspruch auf Home-Office (§ 1 Absatz 3) kann von den jeweiligen Beschäftigten für die Dauer der gesamten Menstruationszeit oder Schubphase in der Prä-, Peri-, oder Menopause geltend gemacht werden, höchstens jedoch für die Dauer von fünf Arbeitstagen.

(3) Wird regelmäßig an mehr oder weniger als fünf Tagen in der Woche gearbeitet, ist die durchschnittliche Anzahl der Wochenarbeitstage im Kalenderjahr für die anteilige Berechnung des Anspruchs auf Home-Office maßgebend. Eine nachträgliche Rückabwicklung bereits in Anspruch genommener Menstruations- oder Menopausefreistellungstage oder Homeoffice-Tage während der Menstruationszeit oder Schubphase ist ausgeschlossen.

§ 3
Verhältnis zu anderen Regelungen

(1) Bei Menstruations- oder Wechseljahrebeschwerden mit Krankheitswert, die zur Arbeitsunfähigkeit führen, gehen die Ansprüche nach dem Gesetz zur Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall vom 26. Mai 1994 (BGBl. I S. 1014, 1065), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 7 des Gesetzes vom 12. Mai 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 143 und Regelungen nach den Sozialgesetzbüchern, insbesondere dem Fünften Sozialgesetzbuch (Gesetzliche Krankenversicherung) den Ansprüchen nach dem Menstruations- und Menopausefreistellungsgesetz vor.

(2) Der in dieser Zeit zustehende Anspruch auf Menstruations- oder Menopausefreistellung und Inanspruchnahme von Homeoffice-Tagen wird mit den Tagen der Arbeitsunfähigkeit bzw. Krankheitsabwesenheit auf Grundlage der vorgehenden anderen Vorschriften verrechnet.

§ 4
Verfahren des Freistellungs- und des Homeoffice-Anspruchs

(1) Der Anspruch auf Menstruations- oder Menopausefreistellung kann gegenüber dem Arbeitgeber bis spätestens ein Arbeitstag vor Beginn der Freistellung schriftlich geltend gemacht werden. Die schriftliche Erklärung kann dem Arbeitgeber auch digital per Mail übermittelt werden. Die nach § 2 Absatz 1 notwendige eidesstattliche Versicherung ist vom Arbeitgeber der oder dem jeweiligen Beschäftigten zur Unterschrift vorzulegen. Der Anspruch auf Homeoffice kann ebenfalls ein Tag vor Beginn des Homeoffice geltend gemacht werden.

(2) Der Arbeitgeber kann die Menstruations- oder Menopausefreistellung zu dem von den Beschäftigten mitgeteilten Zeitpunkt nur ablehnen, wenn

1. die Frist nach Absatz 1 Satz 1 versäumt wurde,
2. dringende betriebliche Belange im Sinne des § 7 des Bundesurlaubsgesetzes vom 8. Januar 1963 (BGBl. I S.2) in der jeweils geltenden Fassung oder genehmigte Urlaubsanträge anderer Beschäftigter entgegenstehen.

Statt der Freistellung ist in diesen Fällen der Anspruch auf Homeoffice zu gewähren, es sei denn dringende betriebliche Gründe nach Satz 1 erfordern zwingend die Anwesenheit im Betrieb.

(3) Entgegenstehende dringende betriebliche Belange nach Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 sind auch gegeben, wenn der Betrieb sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindet; wirtschaftliche Schwierigkeiten liegen insbesondere vor, wenn

1. über das Unternehmen ein Insolvenzverfahren beantragt oder eröffnet wurde oder das Unternehmen in das vom Vollstreckungsgericht zu führendem Verzeichnis (§ 26 Abs. 2 der Insolvenzordnung, § 882b der Zivilprozessordnung) eingetragen ist oder
2. das Unternehmen aufgrund einer Verwaltungsentscheidung mittelbar oder unmittelbar Mittel aus öffentlichen Haushalten erhält, die zur Stützung von Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten vorgesehen sind.

(4) Der Arbeitgeber teilt dem Beschäftigten seine Entscheidung unverzüglich nach Antragstellung schriftlich mit. Im Fall einer Ablehnung sind die geltend gemachten Gründe schriftlich zu erläutern. Teilt der Arbeitgeber innerhalb der in Satz 1 genannten Frist keine Entscheidung mit oder erfolgt eine Ablehnung nicht schriftlich oder ohne Erläuterung, so gilt die Zustimmung zur Menstruations- oder Menopausefreistellung als erteilt.

(5) Der Arbeitgeber kann seine Zustimmung zu einer Menstruations- oder Menopausefreistellung zurücknehmen, wenn nicht vorhersehbare betriebliche Belange, wie Krankheit anderer Beschäftigter, eingetreten sind, die den Arbeitgeber zum Zeitpunkt der Zustimmung zu einer Ablehnung des Antrags auf Menstruations- oder Menopausefreistellung berechtigt hätten. Anstelle der Freistellung hat der Arbeitgeber der Beschäftigten den Anspruch auf Homeoffice zu gewähren.

(6) Das Nähere zum Verfahren der Menstruations- oder Menopausefreistellung, insbesondere zur Ausgestaltung der mit dem Antrag verbundenen eidesstattlichen Versicherung, regelt die Rechtsverordnung nach § 9.

§ 5
Fortzahlung des Arbeitsentgelts und Erstattungsverfahren

(1) Während der Menstruations- oder Menopausefreistellung wird das Arbeitsentgelt entsprechend den einzel- oder tarifvertraglichen sowie gesetzlichen Regelungen für den Erholungsurlaub fortgezahlt. Während der Menstruations- oder Menopausefreistellung darf keine Erwerbstätigkeit ausgeübt werden.

(2) Der Arbeitgeber hat gegenüber dem Land einen Anspruch auf Erstattung des nach Absatz 1 gezahlten Arbeitsentgelts. Dieser Erstattungsanspruch ist mit einem schriftlichen Antrag, dem entsprechende Zahlungsbelege und die jeweilige eidesstattliche Versicherung beigefügt sind, beim für Soziales zuständigen Ministerium geltend zu machen. Das Nähere über das Erstattungsverfahren regelt die Rechtsverordnung nach § 9.

§ 6
Unabdingbarkeit, Abgeltungsverbot und Benachteiligungsverbot

(1) Von den Bestimmungen dieses Gesetzes darf nur zugunsten des Beschäftigten abgewichen werden.

(2) Der Anspruch auf Menstruations- oder Menopausefreistellung kann nicht abgegolten werden. Anderslautende Vereinbarungen sind unwirksam.

(3) Niemand darf wegen der Inanspruchnahme von Rechten nach diesem Gesetz benachteiligt werden.

§ 7
Evaluation und Berichtspflicht

Das für Soziales zuständige Ministerium überprüft die Auswirkungen dieses Gesetzes erstmals drei Jahre nach Inkrafttreten dieses Gesetzes und unterrichtet den Landtag ein halbes Jahr nach Abschluss der Überprüfung schriftlich über deren Ergebnis. Dieser Bericht ist im für Soziales zuständigen Ausschuss in öffentlicher Sitzung zu beraten.

§ 8
Gleichstellungsbestimmung

Status- und Funktionsbezeichnungen in diesem Gesetz gelten jeweils für alle Geschlechter.

§ 9
Rechtsverordnung

Das Nähere zum Verfahren der Freistellung nach § 4 und zum Verfahren zur Fortzahlung des Arbeitsentgelts und zum Erstattungsverfahren an die Arbeitgeber nach § 5 regelt eine Rechtsverordnung des für Soziales zuständigen Ministeriums. Die Rechtsverordnung wird im Benehmen mit dem für Soziales zuständigen Fachausschuss des Landtags erlassen.

§ 10
Inkrafttreten, Übergangsbestimmung

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2028 in Kraft.

(2) Vor dem Tag des Inkrafttretens erfolgte Krankschreibungen wegen Menstruationsbeschwerden oder Schüben in der der Prä-, Peri-, oder Menopause, die am Tag des Inkrafttretens noch nicht abgelaufen sind, werden auf Ansprüche nach diesem Gesetz angerechnet.

Begründung:

A. Allgemeines

Das vorliegende Gesetz regelt den arbeitsrechtlichen Freistellungsanspruch von menstruierenden Personen im Freistaat Thüringen. Die Gesetzgebungskompetenz leitet sich hierbei aus Art. 70 Abs. 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG für den Bereich des Arbeitsrechts ab. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder nach Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner in Art. 74 GG benannten Gesetzgebungszuständigkeit
nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Die ist immer dann der Fall, wenn der Bundesgesetzgeber eine bestimmte Frage erschöpfend geregelt hat. (vgl. BVerfGE 7, 342 <347>; 20, 238 <248>; 49, 343 <359>; 67, 299 <324>) Zwar sind über das Bundesurlaubsgesetz sowie § 616 BGB bundesgesetzliche Regelungen vorhanden, diese bilden jedoch lediglich einen Rahmen und sind nicht im Sinne einer abschließenden Regelung zu verstehen. Insbesondere geht der Bundesgesetzgeber erkennbar davon aus, dass weitergehende Regelungen in Arbeits- oder Tarifverträgen getroffen werden können. Folglich steht den Ländern eine Regelungskompetenz hinsichtlich weiterer die bezahlte Freistellung begründender Sachverhalte zu. Als Beispiel für eine für diesen Bereich bereits getroffene landesgesetzliche Regelung kann auf das Thüringer Bildungsfreistellungsgesetz (ThürBfG) vom 15. Juli 2015 verwiesen werden. (Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen, 2015, Nr. 7)
Eine Sperrwirkung ergibt sich auch nicht aus dem Gesetz über die Zahlung des Arbeitsentgelts an Feiertagen und im Krankheitsfall beziehungsweise dem Sozialgesetzbuch Fünftes Buch (SGB V). Diese regeln zwar ebenfalls Fragen der Freistellung und Lohnfortzahlung, aber lediglich in Bezug auf Krankheitsfall bzw. für Feiertage. Das vorliegende Gesetz stellt demgegenüber jedoch darauf ab, dass es sich bei den von der Freistellung erfassten Sachverhalten gerade nicht um Erkrankungen im Sinne des SGB V handelt. Insofern besteht daher eine Regelungskompetenz des Landes.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu § 1 (Anspruchsgrundsätze und Anspruchsberechtigte der Freistellung)

Entscheidendes Regelungsmotiv für das neue Gesetz ist die Verbesserung der gesundheitlichen Situation der jeweiligen Beschäftigten und letztlich auch die Sicherstellung von Regenerationsmöglichkeiten zur Erhaltung bzw. Steigerung der (zukünftigen) Arbeits- und Leistungsfähigkeit. Mit Rücksicht auf das Prinzip der Geschlechterdiversität und das Recht jedes Menschen seine sexuelle Identität bzw. Orientierung selbst zu wählen und zu bestimmen, wird im hinsichtlich der Bestimmung des Kreises der Anspruchsberechtigten ausdrücklich nicht der Begriff „Frau(en) verwendet, sondern von „Beschäftigten in der Zeit ihrer Menstruation oder in der Zeit von Schüben in den ersten drei Phasen der Wechseljahre – der Prä-, Peri- und Menopause". Im Übrigen ist der Kreis der Anspruchsberechtigten in vergleichbarer Weise bestimmt, wie für das Thüringer Gesetz auf Bildungsfreistellung. Auch wenn die Gründe für die Freistellung in beiden Gesetzen recht unterschiedlich sind, sind die weiteren (arbeits-)rechtlichen Gesichtspunkte bezüglich des Berechtigtenkreises – mit Ausnahme des Kriteriums der Menstruation, beziehungsweise Wechseljahre – in das neue Gesetz übertragbar.

Hinsichtlich der Ausgestaltung des Freistellungsanspruchs wird im neuen Gesetz kein „Alles oder nichts-Modell" geregelt. Zum einen sind die zwei Tage (bezahlter) Freistellung ein Maximalanspruch, den die betreffenden nicht ausschöpfen müssen. Zum anderen wird als der Freistellung vorgelagertes „milderes Instrument" ein Anspruch auf Homeoffice für die maximale

Dauer von fünf Werktagen ebenfalls im Gesetz verankert. Dass Betroffene in bestimmten Berufen und auf bestimmten Arbeitsplätzen diesen Anspruch auf Homeoffice aus logistisch-praktischen Gründen nicht werden in Anspruch nehmen können, ist regelungssystematisch gesehen unbefriedigend, lässt sich aber derzeit – soweit ersichtlich - nicht anders lösen. Diese faktische Ungleichbehandlung stellt daher keine rechtswidrige Diskriminierung dar. Diese Ungleichbehandlungsproblematik besteht beim Umgang mit Homeoffice-Ansprüchen grundsätzlich und ist keine speziell auf die Frage der Menstruationsfreistellung beschränkte Problematik. Der entscheidende rechtliche wie auch tatsächliche Unterschied zwischen Freistellungsanspruch und Homeoffice-Anspruch ist, dass während der Freistellung keine Arbeitsleistung erfolgt, im Homeoffice aber unter örtlich und logistisch veränderten Umständen die übliche Arbeitsleistung erbracht wird. Beide Ansprüche dürfen nach dem Gesetz auch kombiniert werden. Allerdings wird der Freistellungsanspruch auf den Anspruch auf Homeoffice angerechnet, der sich in seiner gesetzlichen Maximaldauer dadurch auch nicht verändert. Wenn als eine betroffene Person den maximalen Freistellungsanspruch von 2 Tagen geltend macht, dann beläuft sich der „übrigbleibende" Homeoffice-Anspruch noch auf maximal 3 Tage.

Wie schon im Vorblatt des Gesetzes deutlich gemacht wird, ist die Menstruations- oder Menopausefreistellung bzw. der entsprechende Homeoffice-Anspruch tatsächlich wie rechtlich von der formalen Krankschreibung zu unterscheiden (vgl. dazu mehr in der Begründung zu § 3). Deshalb ist es angebracht, anders als dies z.B. in Spanien gehandhabt wird, von den betreffenden Anspruchsberechtigten gerade nicht die Vorlage eines ärztlichen Attests zu verlangen. Allerdings muss dennoch sichergestellt sein, dass alle vom Gesetz verlangten tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen zur Nutzung des Anspruchs auch erfüllt sind. Diese notwendige Nachweisfunktion übernimmt die eidesstattliche Versicherung die verbunden mit jedem Antrag auf Freistellung bzw. Homeoffice unterschrieben werden muss. Die Abgabe einer falschen eidesstattlichen Versicherung hat für die Betroffenen sowohl arbeitsrechtliche (Stichwort: Kündigungsgrund) als auch strafrechtliche Konsequenzen.

Absatz 5 regelt die arbeitsrechtliche bzw. dienstrechtliche Gleichbehandlung betreffender Personen, die in einem Beamtenverhältnis zum Land stehen. Solche gesetzlich geregelten „Übertragungsvorgänge" finden im Landesrecht z.B. auch dann statt, wenn die Tarifabschlüsse für die Landesbeschäftigten gesetzlich auch für verbamtete Beschäftigte rechtlich verbindlich gemacht werden. Absatz 6 stellt klar, dass der Landtag als Landesgesetzgeber mit den Regelungen im vorliegenden Gesetz auch aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht in die Regelungshoheit des Bundes für seine Beschäftigten eingreifen kann und will Mit den Regelungen in diesen beiden Absätzen orientiert sich das vorliegende Gesetz an funktional und inhaltlich vergleichbaren Regelungen aus dem Thüringer Bildungsfreistellungsgesetz.

Zu § 2 (Anspruch auf Menstruations- oder Menopausefreistellung und Anspruch auf Homeoffice)

Der Anspruch auf bezahlte Menstruations- oder Menopausefreistellung beträgt maximal zwei Arbeitstage.
Mit Blick auf die Menstruationsfreistellung bewegt sich die Vorschrift im „Mittel" der schon existierenden Vorschriften, vor allem in asiatischen Ländern. Ergänzt wird in dem vorliegenden Gesetzentwurf wird die Gruppe der Berechtigten um Personen in den ersten drei Phasen der Wechseljahre: der Prä-, Peri- und Menopause.
Der Wortlaut der Regelung stellt klar, das betroffene Personen auch nur einen Teil dieses Anspruchs geltend machen können, also z.B. einen Tag. Das Gesetz sieht auch vor, den Freistellungsanspruch mit dem Anspruch auf Homeoffice kombinieren zu können, allerdings nur bis zu einer Gesamtdauer von fünf Arbeitstagen, also der Maximaldauer des Homeoffice-Anspruchs. Nimmt also eine anspruchsberechtigte Person den Freistellungsanspruch maximal in

Anspruch (zwei Arbeitstage), verbleiben in Kombination mit dem Homeoffice-Anspruch maximal noch drei Arbeitstage – zusammen fünf Tage, die dem Höchstanspruch auf Homeoffice nach dem vorliegenden Gesetz entsprechen.

Anders als in der spanischen Regelung wird von den Personen, die per Antrag (das im Gesetz verlangte Schriftlichkeitsprinzip ist auch durch E-Mail gewahrt), die Freistellung oder das Homeoffice geltend machen, kein ärztliches Attest verlangt, aber die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung, dass die Inanspruchnahme der Freistellung bzw. des Homeoffice tatsächlich in der Zeit der Menstruation oder bei Schüben in der Prä-, Peri- oder Menopause erfolgt. Das ist zum einen systematisch konsequent, da die Ansprüche nach dem vorliegenden Gesetz ausdrücklich an der Tatsache der Menstruation und Wechseljahre und einer verbesserten Gesundheitsfürsorge für Beschäftigte in dieser Zeit anknüpfen und das gesetzausdrücklich davon ausgeht, dass die übliche Menstruation oder Wechseljahre als solche keine Krankheit im Sinne der Regelungen zur Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall oder nach dem SGB V ist. Der besondere Persönlichkeitsschutz hinsichtlich Art und Ursache einer Erkrankung ist daher im vorliegenden Fall nicht zu beachten. Die schriftliche Versicherung entspricht vielmehr dem geltenden Rechtsprinzip, dass grundsätzlich die Anspruchsberechtigten verpflichtet sind, das Vorliegen der Anspruchskriterien nachzuweisen. Die vom vorliegenden Gesetz klar vorgenommene Abgrenzung zur Erkrankung rechtfertigt inhaltlich und rechtlich auch den Verzicht auf ein ärztliches Attest als Nachweis.

Das Gesetz sieht für den jeweils zu beachtendem Anspruch nicht die „klassische" Monatsfrist vor. Vielmehr stellt das Gesetz auf den jeweiligen persönlichen Monatszyklus oder dem Aufkommen von Schüben im Zuge der ersten drei Phasen der Wechseljahre der betreffenden Person ab.
Denn auch bei gesunden menstruierenden Personen (die nicht hormonell verhüten) kann der reguläre („monatliche") Zyklus zwischen 21 und 35 Tagen (in seltenen Fällen noch länger) betragen. Um die Gesetzesfunktion der Gesundheitsfürsorge tatsächlich für jede Menstruationsphase bei den betreffenden Personen „gleichberechtigt" zur Geltung zu bringen knüpft das vorliegende Gesetz an den Monats- bzw. Menstruationszyklus an.
Der im vorliegenden Gesetz ebenfalls geregelte Anspruch auf „Menstruations- oder Menopause-Homeoffice" ist als „milderes Mittel" im Vergleich zur Freistellung ausgestaltet, verlangt aber ebenfalls die Zeit der Menstruation oder Schub in einer der drei ersten Phasen der Wechseljahre als Anspruchsgrundlage.
Entscheidender tatsächlicher und rechtlicher Unterschied zwischen dem Anspruch auf Freistellung und Homeoffice ist, dass im Homeoffice – anders als in der Zeit der Freistellung - die (übliche) Arbeitsleistung wie am ansonsten „üblichen" Arbeitsplatz erbracht werden muss. Das Homeoffice unterscheidet sich insoweit nur in der Örtlichkeit bzw. Form des Arbeitsplatzes im Vergleich zu den „Nicht-Homeoffice-Zeiten". Aber mit Blick auf eine wirksame Gesundheitsfürsorge in der Menstruations- oder Wechseljahreschubzeit kann unter Umständen schon die Verlegung des Arbeitsplatzes bzw. eine Änderung der Arbeitsumstände hilfreich sein.

Absatz 3 enthält die Anspruchs- bzw. Berechnungsregelung für Teilzeitbeschäftigte und greift dafür (ebenfalls) auf eine entsprechende Regelung des Thüringer Bildungsfreistellungsgesetzes zurück. Ähnliche Teilzeitberechnungsvorschriften gibt es auch in anderen (arbeitsrechtlichen) Gesetzen wie z.B. dem Bundesurlaubsgesetz. Gleiches gilt für die Festlegung des „Rückabwicklungsverbots". Da man eine einmal stattgefundene Menstruation oder Wechseljahre-Schub auch nicht „rückabwickeln" kann, ist eine solche Vorschrift im vorliegenden Gesetz noch naheliegender als im Thüringer Bildungsfreistellungsgesetz.

Zu § 3 (Verhältnis zu anderen Regelungen)

Durch die Regelung in § 3 wird noch einmal ausdrücklich die tatsächliche und rechtliche Abgrenzung zwischen Menstruations- oder Menopause-Freistellung bzw. Menstruations- oder Menopause-Homeoffice und Krankschreibung mit entsprechender Fortzahlung des Arbeitsentgelts durch den Arbeitgeber deutlich gemacht. Die Vorschrift legt auch verbindlich fest, dass bei einer Menstruation oder einem Schub in einer der drei ersten Phasen der Wechseljahre mit Auswirkungen, die einer Erkrankung entsprechen oder die eine (weitere) Erkrankung verursachen (z.B. Endometriose) die betroffenen Personen angehalten sind, sich in der üblichen Form krankschreiben bzw. behandeln zu lassen. Damit sollen auch Rechtsunsicherheiten hinsichtlich einer angeblich ungeklärten Anspruchskonkurrenz ausgeräumt werden.

Mit dieser ausdrücklichen Regelung soll darüber hinaus auch noch mal klargestellt werden, dass für die vorliegenden Freistellungs- und Home-Office-Ansprüche im Rahmen der (sozialen) Gesundheitsfürsorge nach Artikel 74 Nummer 7 (öffentliche Fürsorge) und Nummer 12 (Arbeits- und Sozialrecht) des Grundgesetzes (GG) ein Gesetzgebungsrecht des Landes besteht, weil der Bund in dieser Sache noch nicht gesetzgeberisch aktiv geworden ist.

Zu § 4 (Verfahren des Freistellungs- und des Homeoffice-Anspruchs)

Das Verfahren zur Geltendmachung und Bewilligung des Anspruchs auf Menstruations- oder Menopause-Freistellung und den Anspruch auf Menstruations- oder Menopause-Homeoffice orientiert sich in der Ausgestaltung an dem Verfahren im Thüringer Bildungsfreistellungsgesetz. Allerdings sind Details wie Fristen und notwendige Begleitunterlagen (Stichwort schriftliche Versicherung) auf die den inhaltlichen Regelungsgegenstand und die anderen Regelungen im vorliegenden Gesetz angepasst. Vor allem wurden viel kürzere Antrags- und Bewilligungsfristen gewählt, da für die Ansprüche im vorliegenden Gesetz mit Blick auf den Gesetzeszweck (praktische Gesundheitsfürsorge) deutlich kürzere „Vorlaufzeiten" sinnvoll und notwendig sind. Allerdings wurde bei dem Vorschlag der Frist von einem Arbeitstag auch das Interesse des jeweiligen Betriebs berücksichtigt, für die logistischen Folgen aus der Freistellung mit Blick auf reibungslose Arbeitsabläufe im Betrieb noch rechtzeitig Vorbereitungen treffen zu können.

Auch wenn mit Blick auf die Gesichtspunkte der wirksamen Gesundheitsfürsorge ein im Vergleich zur Bildungsfreistellung vereinfachtes Antragsverfahren sinnvoll und auch rechtlich zulässig ist, ist doch aus Gründen der Rechtssicherheit für alle Beteiligten am Schriftlichkeitsprinzip für Antragstellung und Anspruchsbewilligung festzuhalten. Die Antragstellung bzw. Bewilligung per Mail genügt im vorliegenden Fall, um das Schriftlichkeitsgebot zu erfüllen.

Die Ablehnungsgründe in Absatz 2 und Absatz 3 sind ebenfalls auf das vorliegende Gesetz angepasst. Der Freistellungsanspruch und der Homeoffice-Anspruch stehen im Falle der Ablehnung des Freistellungsanspruchs in einem „Stufenverhältnis" zueinander, dann ist zumindest der Anspruch auf Homeoffice zu gewähren. Für die Rücknahme eines schon gewährten Freistellungsanspruchs gilt nach Absatz 5 Entsprechendes. Für Auslegung und Anwendung des § 4 Absatz 5 ist zu berücksichtigen, dass für den Fall, dass der Homeoffice-Anspruch als Auffangtatbestand auch nicht gewährt werden sollte, die Arbeitgeberseite diesen Homeoffice-Anspruch nur aus den in § 4 Absätze 2 und 3 für den Homeoffice-Anspruch genannten Ablehnungsgründen verweigern darf.

Zu § 5 (Fortzahlung des Arbeitsentgelts und Erstattungsverfahren)

Entsprechend der Einordnung der Ansprüche nach dem Vorliegenden Gesetz als „Instrumente" der (sozialen) Gesundheitsfürsorge werden die Kosten bzw. Ausgaben für die Entgeltfortzahlung im Freistellungsfall vom Land übernommen. Zwar regelt § 5 die praktische Abwicklung so, dass das Entgelt auch während der Freistellung durch die Arbeitgeberin bzw. den Arbeitgeber an die anspruchsberechtigte Person ausgezahlt wird. Die Arbeitgeberseite hat aber gegenüber dem Land einen Erstattungsanspruch. Für die praktische Abwicklung des Erstattungsanspruchs ist das für Soziales zuständige Ministerium vorgesehen.

Die Kostenübernahme durch die öffentliche Hand entspricht dem in Spanien gewählten Modell. Auch diese Regelungen in § 5 machen damit die klare Abgrenzung zur Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall (erfolgt nach dem Entgeltfortzahlungsgesetz durch die Arbeitgeberseite) sehr deutlich. Um den Gesetzeszweck der Freistellung (Gesundheitsfürsorge) wirksam abzusichern – und auch als klare Abgrenzung zum Anspruch auf Homeoffice – ist in § 5 auch das Verbot von (anderweitiger) Erwerbsarbeit während der Freistellungszeit festgeschrieben.

Zu § 6 (Unabdingbarkeit, Abgeltungsverbot und Benachteiligungsverbot)

Die Regelungen in § 6 finden sich so auch im Thüringer Bildungsfreistellungsgesetz und sind für die rechtlich zulässige und sinnvolle Ausgestaltung eines sozial- und arbeitsrechtlichen Freistellungsanspruchs so grundlegend, dass sie auf den Anspruch auf Menstruations- oder Menopause-Freistellung und den Anspruch auf Menstruations- oder Menopause-Homeoffice ebenfalls Anwendung finden sollen. In Absatz 1 ist das arbeitsrechtliche „Günstigkeitsprinzip" verankert. Das bedeutet: Durch Tarifvertrag, Betriebsvereinbarung bzw. Einzelvertrag können zugunsten der Beschäftigten über die gesetzlichen Regelungen hinausgehende Festlegungen vereinbart werden. Allerdings sind dann die Kosten, z.B. einer Entgeltfortzahlung länger als zwei Tage, von der Arbeitgeberseite zu tragen, ohne dass für die über das gesetzliche maß hinausgehenden Teile der Ansprüche ein Erstattungsanspruch gegenüber dem Land besteht.

Zu § 7 (Evaluation und Berichtspflicht)

Diese Vorschrift findet sich in ähnlicher Form ebenfalls im Thüringer Bildungsfreistellungsgesetz, ist aber bezogen auf den vorliegenden Gesetzentwurf noch von erheblich größerer Bedeutung, da – anders als bei der Bildungsfreistellung – für das „Instrument" der Menstruations- oder Menopause-Freistellung bzw. des entsprechenden Homeoffice in Deutschland – weder auf Bundes- noch auf Länderebene bisher tatsächliche und vor allem rechtliche Erfahrungen gibt.

Es handelt sich vielmehr um die Übernahme einer inhaltlich sinnvollen gesetzlichen Regelungsidee aus anderen Staaten - Spanien ist das erste europäische Land, aber asiatische Länder wie Taiwan kennen die Menstruationsfreistellung schon länger – die zum Teil ein im Vergleich zu Deutschland ziemlich unterschiedliches Rechtssystem haben. Umso wichtiger ist die Evaluierung eines Gesetzes, dass bezogen auf Deutschland inhaltlich und ein Stück weit auch rechtlich „Neuland" betritt – auch wenn manche Regelungsmechanismen sich aus den Regelungen zur Bildungsfreistellung ableiten lassen. Allerdings muss dennoch evaluiert werden, ob sich diese systematische – und zum Teil doch stark abgewandelte - Übertragung in der praktischen Anwendung des Gesetzes wirklich bewährt.

Zu § 8 (Gleichstellungsbestimmung)

Die Gleichstellungsbestimmung regelt die Gültigkeit der im Gesetz verwendeten der Status- und Funktionsbezeichnungen für alle Geschlechter.

Zu §9 (Rechtsverordnung)

Insbesondere Details zur rechtlichen bzw. praktischen Umsetzung des Antrags- und Bewilligungsverfahrens sollen in einer Rechtsverordnung zum Gesetz geregelt werden um den Gesetzestext nicht zu überfrachten und um es zu ermöglichen einheitliche Antragsformulare bzw. Erklärungsformulare für die schriftliche eidesstattliche Versicherung zur Verfügung zu stellen. Das gibt für den praktischen Anwendungsalltag in den Betrieben mehr Rechtsicherheit und erleichtert auch die „Logistik".

Herstellung des „Benehmens" mit dem Landtag bzw. dem zuständigen Fachausschuss bedeutet, dass das Gremium einen rechtsverbindlichen Anspruch darauf hat, die Rechtsverordnung rechtzeitig vor deren Ausfertigung und Inkrafttreten für eine ausführliche Diskussion im Gremium als vollständigen Text zu bekommen einen ausführlichen Informations- und Meinungsbildungsprozess. Anders als im Falle des „Einvernehmens" steht die Rechtsverordnung beim „Benehmen" für ihre Ausfertigung und ihr Inkrafttreten nicht unter dem Zustimmungsvorbehalt des Landtags bzw. Fachausschusses.

Zu § 10 (Inkrafttreten / Übergangsbestimmung)

Um den haushälterischen Umgang mit dem neuen Gesetz zu vereinfachen, ist das Inkrafttreten zum 1. Januar 2028, also zum Beginn eines neuen Haushaltsjahrs des Landes, vorgesehen. Die Übergangsregelung ist nach Ansicht der einreichenden Fraktion sinnvoll bzw. notwendig, da es – wenn auch in wenigen Fällen – möglich sein kann, dass in derzeit noch als Krankschreibung attestierten Fällen, eigentlich Fälle von Ansprüchen nach dem neuen Gesetz „versteckt" sind. Andererseits ist auch die Regelung in § 3 zu beachten, die Regelungen auf Krankschreibung Vorrang einräumt vor Ansprüchen nach dem vorliegenden Gesetz.
Weiterhin sind durch ein Inkrafttreten zum Beginn des Jahres 2028 auch landeshaushälterische Berücksichtigungen zur Umsetzung des Gesetzes möglich.

Für die Fraktion

Mitteldorf