

UN80: Riskante Strukturreformen statt starker Mandate

Warum die Zusammenlegung von UN Women und UNFPA Frauenrechte schwächen könnte

Herausgeber*innen: Brot für die Welt, CARE Deutschland e.V., Deutsche Stiftung Weltbevölkerung (DSW), Oxfam Deutschland e.V.

Mitzeichnende Organisationen: ADRA Deutschland e.V., Deutsche Welthungerhilfe e. V., Deutscher Frauenrat e.V., Diakonie Katastrophenhilfe, Fairtrade Deutschland e.V., Feminist Diplomacy Lab, Hirschfeld-Eddy-Stiftung, medica mondiale e.V., Plan International e.V., pro familia Bundesverband, TERRE DES FEMMES Menschenrechte für die Frau e.V., The ONE Campaign, WECF e.V., Women for Women International Europe gGmbH, World Vision Deutschland e.V.

Das Risiko eines Mergers

Die unterzeichnenden Organisationen unterstützen die Reformbemühungen der Vereinten Nationen (UN) im Rahmen der UN80-Initiative mit dem Ziel, das UN-System wirksamer, kohärenter und zukunftsfähig aufzustellen. Reformen dürfen jedoch nicht dazu führen, dass Menschenrechte, lebenswichtige Versorgungssicherheit, institutionelle Handlungsfähigkeit oder bestehende Mandate geschwächt und gegen vermeintliche Einsparungen ausgespielt werden. Vor diesem Hintergrund sehen wir den derzeit als zentrale Reformoption diskutierten Merger von UN Women und UNFPA äußerst kritisch.

Die mit einem Merger angestrebten Effizienzgewinne und Einsparungen sind bislang nicht hinreichend belegt, während erhebliche politische und operative Risiken drohen. In zahlreichen Ländern und zunehmend auch in multilateralen Foren werden hart erkämpfte Rechte und internationale Normen infrage gestellt und eingeschränkt. Gerade in dieser Situation darf die internationale Architektur zu ihrem Schutz nicht geschwächt werden. Es geht dabei nicht allein um den Erhalt zweier UN-Organisationen, deren Arbeit für Millionen Menschen Geschlechtergerechtigkeit, körperliche Selbstbestimmung sowie den Zugang zu sexueller und reproduktiver Gesundheit und Rechten (SRGR) fördert. Es geht um die Verteidigung der internationalen Grundlagen für Gleichstellung, körperliche Selbstbestimmung und die Rechte von Frauen, Mädchen und marginalisierten Gruppen. Ein Merger, der die Mandate beider Organisationen nicht schützt, birgt das Risiko, genau jene über Jahrzehnte erkämpften und aktuell unter Beschuss stehenden politischen und normativen Errungenschaften sowie deren Umsetzung zum Gegenstand von Neuverhandlungen zu machen. Denn dies geschieht in einem politisch feindlichen Umfeld für die Gleichstellung der Geschlechter und sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte. Zugleich könnte ein mehrjähriger institutioneller Umbau die operative Arbeit erheblich beeinträchtigen, humanitäre Dienste und Lieferketten nachhaltig schwächen sowie die essenzielle Unterstützung der ohnehin schon unterfinanzierten feministischen, frauengeführten, Frauenrechts- und LSBTQIA+-Organisationen gefährden.

Wir begrüßen deshalb ausdrücklich den proaktiven Einsatz der Bundesregierung gegen einen vorschnellen Merger. Alle weiteren Schritte sollten nun in einem transparenten Multi-Stakeholder-Prozess unter verbindlicher Einbeziehung der Zivilgesellschaft stattfinden. Statt eines risikobehafteten Mergers sollten Reformoptionen verfolgt werden, die Mandate schützen und die politische, institutionelle und finanzielle Verankerung von Geschlechtergerechtigkeit, Frauen- und Mädchenrechten, LSBTQIA+-Rechten sowie sexueller und reproduktiver Gesundheit und Rechten im UN-System stärken.

1. Mandate schützen

Die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), die Erklärung und Aktionsplattform von Peking, das Kairoer Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung (ICPD Programme of Action) sowie die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 bilden die zentralen internationalen Grundlagen für die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und den Schutz der SRGR.

UN Women und UNFPA sind die zentralen UN-Organisationen, deren Mandate die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Nachverfolgung internationaler Verpflichtungen zu Geschlechtergerechtigkeit sowie zu sexuellen und reproduktiven Rechten umfassen.

Die völkerrechtlichen und politischen Rahmenwerke bestehen unabhängig von den Organisationen fort. Ihre wirksame Umsetzung sowie ihre institutionelle und politische Verankerung würden durch einen Merger von UN Women und UNFPA jedoch erheblich gefährdet. Dies würde auch die Umsetzung des UN Gender Equality Acceleration Plans in Frage stellen. Ohne starke institutionelle Träger bleiben internationale Verpflichtungen zwar formal bestehen, ihre Umsetzung könnte jedoch deutlich an Sichtbarkeit, Priorität und Durchsetzungskraft verlieren.

Das größte Risiko des derzeit diskutierten Merger-Vorschlags besteht, wie die Rechtsanalyse von UNFPA belegt, darin, dass der unveränderte Fortbestand der bestehenden Mandate rechtlich nicht abgesichert ist. Sie stünden im Fall eines Mergers für Neuverhandlungen in der UN-Generalversammlung offen. Konkret bedeutet dies, dass sämtliche Aufgabenbereiche von UNFPA und UN Women zur Disposition stünden, gegeneinander priorisiert oder gestrichen werden könnten. Die Schaffung einer neuen Organisation würde grundsätzlich die Möglichkeit eröffnen, dass die Mitgliedstaaten in der UN-Generalversammlung deren normative Grundlage und Mandat neu aushandeln.

Angesichts der zunehmenden Angriffe auf den internationalen Konsens zu Geschlechtergleichstellung sowie zu sexuellen und reproduktiven Rechten besteht das Risiko, dass das Mandat einer neuen Organisation deutlich hinter den bisherigen Mandaten von UN Women und UNFPA zurückbliebe. In einem zunehmend polarisierten multilateralen Umfeld, das für Geschlechtergerechtigkeit sowie sexuelle und reproduktive Rechte so feindlich ist wie seit Jahrzehnten nicht mehr, könnten bei der Aushandlung eines neuen Mandats bereits erzielte Übereinkünfte geschwächt oder rückgängig gemacht werden. Entsprechende Entwicklungen waren zuletzt bei den Verhandlungen der Frauenrechtskommission (FRK/CSW) und der Commission on Population and Development (CPD) zu beobachten, in denen etablierte Formulierungen und langjährige Konsense wiederholt infrage gestellt wurden.

Dies hätte weitreichende Auswirkungen auf Frauen und Mädchen, LSBTQIA+-Personen sowie andere marginalisierte Gruppen, deren Rechte und Zugang zu Schutz, Gesundheitsversorgung und gesellschaftlicher Teilhabe noch stärker unter Druck geraten könnten. Gleichzeitig würden auch zivilgesellschaftliche Akteur*innen, insbesondere frauengeführte und feministische Organisationen, weiter geschwächt, wenn zentrale internationale Partner für Finanzierung und politische Interessenvertretung insbesondere im multilateralen Raum wegfielen.

2. Versorgungssicherheit und operative Handlungsfähigkeit sichern

UNFPA und UN Women leisten zusammengekommen in etwa 150 Ländern zentrale Arbeit, darunter in vielen fragilen und humanitären Kontexten. Funktionale Überschneidungen der beiden Organisationen sind begrenzt. Gleichzeitig bestehen in einzelnen Bereichen operative Überschneidungen, wie zum Beispiel in der Arbeit zu GBV, die Anlass für Reformen sein können. Diese sprechen jedoch nicht zwangsläufig für einen vollständigen institutionellen Zusammenschluss, sondern für eine stärkere Zusammenarbeit, Koordination und Integration dort, wo Effizienz- und Wirkungsgewinne möglich sind. Entsprechende Alternativvorschläge von den beiden Organisationen selbst und zivilgesellschaftlichen Gruppen wie Fòs Feminista liegen bereits vor.

UN Women ist die führende UN-Organisation für die Förderung von Geschlechtergerechtigkeit und Frauenrechten. Sie ist die zentrale UN-Einheit für die Umsetzung der **Pekinger Erklärung und Aktionsplattform (1995)**, die bis heute als maßgeblicher globaler Referenzrahmen für Frauenrechte und Geschlechtergerechtigkeit gilt. Ihr Mandat knüpft zudem an die **Frauenrechtskonvention CEDAW (1979)** sowie die **Agenda 2030 (2015)** an. Es umfasst ein normatives Mandat zur Entwicklung und Weiterentwicklung globaler Standards für Geschlechtergerechtigkeit, ein operatives Mandat zur Unterstützung von Programmen und Mitgliedstaaten bei deren Umsetzung sowie ein koordinierendes Mandat zur Förderung der Geschlechtergleichstellung im gesamten UN-System und zur Stärkung der Rechenschaftspflicht in diesem Bereich.

UNFPA ist die UN-Organisation mit dem eigenständigen Mandat für sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte (SRGR), Bevölkerungsdynamiken und demografische Entwicklung. Ihr Mandat gründet auf dem **Kairoer Aktionsprogramm der Internationalen Konferenz über Bevölkerung und Entwicklung (ICPD Programme of Action) (1994)**, das reproduktive Rechte, den Zugang zu sexueller und reproduktiver Gesundheitsversorgung sowie die Selbstbestimmung von Frauen und Mädchen ins Zentrum menschenrechtsbasierter Entwicklungspolitik stellt. UNFPA setzt dieses Mandat durch politische Vertretung, normative Arbeit und operative Programme für Familienplanung, sichere Schwangerschaft und Geburt, die Prävention geschlechtsspezifischer Gewalt und die Versorgung von Betroffenen sowie die Stärkung der Rechte und

UNFPA und UN Women sind zentrale Partner für die Zivilgesellschaft, da sie eine einzigartige Rolle als institutionelle Träger internationaler Verpflichtungen innerhalb des UN-Systems einnehmen. Im Unterschied zu zivilgesellschaftlichen Organisationen verfügen sie über ein formelles Mandat der Vereinten Nationen, einen direkten Zugang zu multilateralen Entscheidungsprozessen sowie die Möglichkeit, internationale Normen und Vereinbarungen in politische Prozesse und Abkommen auf nationaler Ebene zu übertragen. Zu ihrem Mandat gehört auch, die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteur*innen und deren Einbindung in internationale Verhandlungen zu ermöglichen und ihre politische Sichtbarkeit zu stärken. Zivilgesellschaftliche Organisationen leisten unverzichtbare Arbeit bei der Interessenvertretung, der Bereitstellung von Dienstleistungen und der direkten Unterstützung betroffener Gemeinschaften. Sie können jedoch nicht die Rolle von UNFPA und UN Women als globale institutionelle Akteure übernehmen. Eine Schwächung dieser UN-Organisationen würde daher nicht nur institutionelle Kapazitäten innerhalb des UN-Systems verringern, sondern auch die Handlungsspielräume und Einflussmöglichkeiten zivilgesellschaftlicher Organisationen einschränken.

UNFPA übernimmt unter anderem die Beschaffung, Qualitätssicherung und Lieferkettensteuerung von Verhütungsmitteln und anderen lebenswichtigen reproduktiven Gesundheitsgütern, auch in humanitären Krisen. Darüber hinaus stärkt UNFPA staatliche Gesundheitssysteme im Bereich sicherer Schwangerschaften und Geburten sowie bei der Versorgung von Überlebenden geschlechtsspezifischer Gewalt und unterstützt die Arbeit lokaler feministischer Organisationen durch technische Expertise, internationale Koordinierung und politische Unterstützung. Die Zusammenarbeit mit Regierungen und der Aufbau technischer Kapazitäten sind dabei integraler Bestandteil des Mandats. Die UNFPA Country Programme Documents bilden die zentrale programmatische Grundlage der Zusammenarbeit auf Länderebene. Da sie an das Mandat und die institutionelle Struktur von UNFPA gebunden sind, müssten sie im Falle eines Mergers neu verhandelt werden. Dabei ist nicht nur offen, welche Prioritäten und Zusagen letztlich vereinbart würden, sondern auch, ob überhaupt erneut Einigungen zustande kämen. UN Women unterstützt Regierungen bei der Entwicklung, Verabschiedung und Umsetzung von Gesetzen, Strategien und Haushalten zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter. Die Organisation entwickelt auf Grundlage internationaler Übereinkünfte globale Normen und Standards weiter, unterstützt zwischenstaatliche Prozesse wie die Frauenrechtskommission (FRK) und stärkt die Rechenschaftspflicht innerhalb des UN-Systems. Darüber hinaus fördert UN Women den Schutz sowie die politische und wirtschaftliche Teilhabe von Frauen und Mädchen insbesondere in Krisen- und Wiederaufbaukontexten. Dazu gehören insbesondere die Arbeit zur Agenda Frauen, Frieden und Sicherheit (WPS), inklusive der Umsetzung der Resolution 1325, sowie die Förderung der politischen Beteiligung und die institutionelle Stärkung feministischer und frauengeführter Organisationen. UN Women ist zudem unter anderem durch den Women Peace and Humanitarian Fund der größte UN-Geber für nationale frauengeführte und Frauenrechtsorganisationen.

Ein Merger dieser beiden Strukturen birgt erhebliche Risiken für Lieferketten, Partnerschaften, die Stabilität laufender Programme, Ländervereinbarungen sowie Personal- und Finanzierungsstrukturen. Er wäre damit weit mehr als eine rein administrative Veränderung. Hinzu kommt, dass die Finanzierungsmodelle von UNFPA und UN Women auf unterschiedlichen Mandaten, Mittelquellen und Finanzierungslogiken beruhen und daher nicht ohne Weiteres zusammengeführt und fortgeführt werden können. Zudem bestünde die Gefahr, dass die Finanzierung einer neuen Organisation noch stärker den Schwankungen freiwilliger Beiträge ausgesetzt wäre und dadurch die Planbarkeit und Kontinuität zentraler Programme weiter beeinträchtigt würde. Eine Zusammenführung zweier globaler Organisationen würde zwangsläufig über Jahre erhebliche personelle und finanzielle Kapazitäten binden, zusätzliche Ressourcen der bereits jetzt unterfinanzierten Organisationen erfordern und mit großer Wahrscheinlichkeit zu Verzögerungen und Unterbrechungen bei der Bereitstellung von Leistungen, der Finanzierung und der Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen führen. Für Menschen in Krisen- und Kriegsgebieten, die auf die Arbeit von UNFPA und UN Women angewiesen sind, könnte dies einen eingeschränkten Zugang zu Gesundheitsversorgung, Schutz, Beratung und anderen essenziellen Unterstützungsangeboten sowie konkrete Einschränkungen ihrer Gesundheit, Selbstbestimmung und Menschenrechte zur Folge haben.

Diese Risiken könnten sich vor dem Hintergrund weiterer struktureller Belastungen im UN-System zusätzlich verschärfen. Dazu zählt die Debatte um die Zukunft von UNAIDS im Rahmen von UN80. Eine gleichzeitige Schwächung mehrerer Organisationen und Unterstützungsstrukturen könnte insbesondere für marginalisierte Personengruppen gravierende Folgen haben, die auf die Arbeit mehrerer dieser Organisationen angewiesen sind, darunter Frauen und Mädchen mit HIV. Daher spricht sich ein breites Bündnis zivilgesellschaftlicher Organisationen für den Erhalt von UNAIDS aus. Hinzu kommt, dass die Auswirkungen der Kürzungen in der internationalen

Entwicklungszusammenarbeit (ODA) durch wichtige Geber, restriktiver Politiken im Bereich SRGR sowie zunehmender Krisen und Konflikte – insbesondere der Klimakrise – in den kommenden Jahren deutlich spürbar sein werden.

3. Keine Strukturentscheidung ohne Transparenz, Evidenz und Teilhabe der Zivilgesellschaft

Ein institutioneller Umbau dieser Tragweite darf nicht ohne eine belastbare Evidenzgrundlage, transparente Entscheidungsprozesse und die substanzielle Beteiligung der Zivilgesellschaft erfolgen. Die vorliegenden Reformoptionen müssen einer transparenten, vergleichenden und evidenzbasierten Bewertung unterzogen werden. Maßgebliche Kriterien hierfür sind der Schutz bestehender Mandate, politische Resilienz, operative Kontinuität, technische Kapazität, Finanzierung, Governance, Rechenschaftspflicht sowie die Auswirkungen auf Menschen in Partnerländern.

UN Women und UNFPA gehören finanziell zu den kleineren Organisationen innerhalb des UN-Systems. Analysen von UN Women, UNFPA und verschiedenen zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüssen zeigen, dass der finanzielle Nutzen des vorgeschlagenen Mergers nicht überzeugend belegt ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der Vorschlag tatsächlich auf substanzielle Effizienzgewinne abzielt oder vielmehr den Anschein von Reform erzeugt – zulasten jener UN-Einheiten, deren Mandate angesichts der aktuellen politischen Dynamik besonders leicht unter Druck geraten könnten. Überproportional betroffen wären Frauen und Mädchen sowie LSBTQIA+-Personen, vor allem in fragilen und humanitären Kontexten, in denen diese Organisationen eine zentrale Rolle beim Schutz von Rechten und der Bereitstellung lebenswichtiger Unterstützung spielen.

Lokale zivilgesellschaftliche Organisationen aus dem Globalen Süden, insbesondere feministische Organisationen, Frauenrechtsorganisationen, Jugendorganisationen, LSBTQIA+-Organisationen und SRGR-Akteur*innen verfügen über unverzichtbare Expertise zu Wirkungen und Bedeutung von UNFPA und UN Women auf nationaler und lokaler Ebene sowie für die gelebte Realität von Menschen in Krisen. Sie erleben die Folgen institutioneller und politischer Entscheidungen unmittelbar und verfügen über die größte Nähe zu den Menschen, deren Rechte, Versorgung und Handlungsspielräume von diesen Entscheidungen betroffen sind. Ihre Beteiligung muss integraler Bestandteil des Entscheidungsprozesses sein und darf weder nachgelagert noch rein konsultativ erfolgen. Reformoptionen sollten von Anfang an gemeinsam mit feministischen, frauengeführten und Frauenrechtsorganisationen sowie LSBTQIA+- und Jugendorganisationen der Zivilgesellschaft konzipiert werden und nicht erst dann vorgelegt werden, wenn die Rahmenbedingungen bereits festgelegt sind. Sie müssen auf Fakten aus den einzelnen Ländern basieren und nicht auf Prognosen, die auf Annahmen beruhen.

Forderungen an die Bundesregierung und die UN-Mitgliedstaaten

Die unterzeichnenden Organisationen fordern die Bundesregierung und die UN-Mitgliedstaaten auf,

- sich im Rahmen der UN80-Initiative weiterhin klar **gegen einen Zusammenschluss von UN Women und UNFPA zu positionieren** und stattdessen Reformoptionen voranzutreiben, die die eigenständigen Mandate, die politische Sichtbarkeit und die operative Handlungsfähigkeit beider Organisationen stärken;
- **Reformen auf die tatsächlichen Herausforderungen ausrichten** statt auf eine schnelle institutionelle Zusammenlegung: die chronische Unterfinanzierung der UN, sinkende Kernbeiträge, den schrumpfenden zivilgesellschaftlichen Handlungsspielraum, Attacken gegen feministische, frauengeführte, Frauenrechts- und LSBTQIA+-Organisationen sowie den zunehmenden politischen Widerstand gegen Geschlechtergerechtigkeit und sexuelle und reproduktive Gesundheit und Rechte (SRGR);
- sicherzustellen, dass **Geschlechtergerechtigkeit, Frauen- und Mädchenrechte, LSBTQIA+-Rechte und SRGR im Rahmen von UN80 politisch, institutionell und finanziell gestärkt werden** und die internationalen Verpflichtungen aus Kairo, Peking und CEDAW uneingeschränkt erhalten bleiben;
- feministische, frauengeführte und lokal verankerte Organisationen – insbesondere aus dem Globalen Süden – von Beginn an gleichberechtigt in die Entwicklung, Bewertung, Umsetzung und Überwachung von Reformen einzubeziehen und dafür verbindliche Multi-Stakeholder-Strukturen zu schaffen sowie eine nachhaltige Finanzierung sicherzustellen;
- die **Handlungsfähigkeit der Vereinten Nationen zu stärken**, ohne dabei die institutionellen Kapazitäten, Rechenschaftsmechanismen und Schutzstrukturen für Frauen- und Mädchenrechte, LSBTQIA+-Rechte, Geschlechtergerechtigkeit und SRGR zu schwächen.

Quellen

Analysen von UN Women und UNFPA:

- [UN80 Initiative: FAQ on UN Women x UNFPA](#) (Februar 2026)
- [As-Is Analysis: A Baseline for the UNFPA - UN Women Strategic Merger Assessment](#) (März 2026)
- [Preliminary Findings from the Strategic Merger Assessment of UNFPA and UN Women](#) (März 2026)
- [Strategic Merger Assessment of UNFPA and UN Women: Final Consolidated Report](#) (April 2026)
- [Internal UNFPA Legal Advice on merger](#) (Mai 2026)
- [UN80 Initiative - Alternative Options for Enhanced Alignment, Impact and Efficiency](#) (Juni 2026)

Zivilgesellschaftliche Analysen und Positionen:

Feminist Cross-Coalition UN80 Working Group

- [Reference Group Statement](#) (März 2026)
- [UNFPA-UN Women Merger Cost Benefit Analysis](#) (April 2026)
- [Feminist Cross Coalition Information Sheet on UNW UNFPA Merger](#) (April 2026)
- [The UN Refuses to do its Homework: Women and Girls Will Pay the Price](#) (Juni 2026)
- [The Creation of UN Women is Not an Institutional Precedent for Merging UNW and UNFPA](#) (Juni 2026)
- [Reform Without a Merger. Options for Enhancing Coherence, Efficiency, and Country-Level Impact](#) (Juli 2026)

Fòs Feminista

- [Getting UN80 Right: Protecting Mandates While Improving Coordination](#) (2026)

NGO Delegation to the UNAIDS Programme Coordinating Board

- [With the HIV Response in Crisis, UNAIDS Must Not Be Sunset in 2026](#) (September 2025)

Positionen von Mitgliedstaaten

- [Letter to Secretary General of the United Nations](#) (Mai 2026)
- [Transcript of the 2nd meeting, UN Women Executive Board, Annual Session](#) (23-25 June 2026)

Herausgeber*innen:



Mitzeichnende Organisationen:

