

EUBAM Rafah: Ein Beitrag zur Stabilität im israelisch-palästinensischen Konflikt

Autorin
Francesca Fassbender

- Die European Union Border Assistance Mission Rafah (EUBAM Rafah) wurde 2005 ins Leben gerufen, um als neutrale, nicht-exekutive Drittpartei die Palästinensische Autonomiebehörde (PA) bei der Verwaltung des Grenzübergangs zwischen Gaza und Ägypten zu unterstützen.
- Nach der Machtergreifung der Hamas in Gaza im Juni 2007 wurde EUBAM Rafah in eine Bereitschaftsphase versetzt. Während dieser Zeit konzentrierte sich die Mission darauf, die PA durch Schulungsprogramme und Kapazitätsaufbau zu unterstützen. Seit 2024 bereitet sich die Mission aktiv auf eine mögliche Reaktivierung am Grenzübergang Rafah vor.
- Im aktuellen Waffenstillstandsabkommen spielt die Klärung der Frage, wie die Grenze zwischen Gaza und Ägypten sowie der angrenzende sogenannte Philadelphi-Korridor künftig verwaltet werden soll, eine zentrale Rolle.
- EUBAM Rafah könnte in einer Übergangsphase mit einem erweiterten, exekutiven Mandat als neutrale Instanz für Grenzsicherheit sorgen. Die Mission hätte die Möglichkeit, die Lieferung humanitärer Hilfe zu koordinieren, Sicherheitslücken zu schließen und durch eine effektive Grenzverwaltung den Wiederaufbau in Gaza zu unterstützen.
- Nach Abschluss einer solchen Übergangsphase könnte EUBAM Rafah mit einem nicht-exekutiven Mandat tätig werden, um beispielsweise eine reformierte PA bei der nachhaltigen Verwaltung des Grenzübergangs zu begleiten und langfristige Stabilität zu fördern.

Nach dem brutalen Terrorangriff der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 und dem daraus resultierenden Hamas-Israel-Krieg konnte monatelang keine Einigung auf einen längerfristigen Waffenstillstand erzielt werden. Ein zentraler Streitpunkt in den Verhandlungen war die Frage der Kontrolle über den Rafah-Grenzübergang zwischen dem Gazastreifen und Ägypten sowie den angrenzenden Philadelphi-Korridor.¹ Beide Bereiche standen von Ende Mai 2024 bis zum Waffenstillstand unter der Kontrolle der israelischen Streitkräfte (IDF). Mit Inkrafttreten des Waffenstillstands am 19. Januar 2025 bleibt die Zukunft dieses Grenzübergangs jedoch weiterhin ungewiss.

Der Waffenstillstand umfasst mehrere Phasen, in denen israelische Geiseln und palästinensische Gefangene ausgetauscht sowie humanitäre Hilfe und Sicherheitsfragen schrittweise geregelt werden sollen. Bereits am 19. Januar, dem ersten Tag der Waffenruhe, wurde der Rafah-Grenzübergang genutzt, um dringend benötigte Hilfsgüter in den Gazastreifen zu liefern. Derzeit steht er weiterhin unter israelischer Kontrolle, doch die Verhandlungen über seine

künftige Verwaltung sind entscheidend, um die humanitären Bedürfnisse der Zivilbevölkerung in Gaza, Israels Sicherheitsinteressen und das langfristige Ziel einer Zweistaatenlösung in Einklang zu bringen.

Der Rafah-Übergang könnte als Stabilitätsfaktor die Zusammenarbeit zwischen Ägypten, Israel und der palästinensischen Seite stärken. In diesem Zusammenhang schlug unter anderem das deutsche Bundesaußenministerium vor, EUBAM Rafah als neutrale Instanz zur Überwachung des Grenzübergangs zu reaktivieren und vor Ort zu stationieren.²

Hintergrund zu EUBAM Rafah

EUBAM Rafah wurde am 24. November 2005 von der Europäischen Union ins Leben gerufen, um gemäß dem Abkommen über Bewegung und Zugang („Agreement on Movement and Access“) eine Drittparteipräsenz am Rafah-Grenzübergang zwischen Gaza und Ägypten sicherzustellen. Die Mission wurde sowohl von der Palästinensischen

Autonomiebehörde (PA) als auch von Israel eingeladen, diese Aufgabe zu übernehmen.³

EUBAM Rafah agierte in dieser Zeit als unbewaffnete, nicht-exekutive Mission, die die Einhaltung der vereinbarten Prinzipien überwachte und die PA bei der Verwaltung des Grenzübergangs unterstützte. Nicht-exekutiv bedeutet hierbei, dass sie keine Befugnis hatte, direkt Maßnahmen durchzusetzen oder Entscheidungen zu treffen. Ziel war es, Vertrauen zwischen der israelischen Regierung und der PA zu schaffen, indem die Arbeit der palästinensischen Grenzpolizei und Zollbehörden begleitet, bewertet und überprüft wurde. Von 2005 bis zur Machtergreifung der Hamas im Juni 2007, die zur Aussetzung der Mission führte, nutzten rund 450.000 Menschen den Rafah-Grenzübergang unter EUBAM-Aufsicht.

Seit der Machtergreifung der Hamas befindet sich die Mission in einer Bereitschaftsphase und konzentriert sich darauf, die PA auf eine mögliche Rückkehr an den Grenzübergang vorzubereiten. Der Fokus liegt auf Kapazitätsaufbau durch Schulungen, Workshops und Studienreisen, die Themen wie modernes Grenzmanagement, Risikoanalysen, die Bekämpfung von Schmuggel und grenzüberschreitender Kriminalität sowie die Zusammenarbeit zwischen Zoll- und Justizbehörden abdecken. Auch der Schutz der Menschenrechte und die Förderung der Geschlechtergerechtigkeit sind zentrale Bestandteile.

Die Mission wird Anfang 2025 von der bulgarischen Diplomatin Nataliya Apostolova geleitet und umfasst 18 Mitarbeiter, darunter 10 internationale Experten aus neun EU-Mitgliedstaaten (Deutschland, Irland, Italien, Griechenland, Ungarn, Rumänien, Spanien und Bulgarien) sowie acht lokale Kräfte. Mit einem Budget von 3.546.481 Euro für das Mandatsjahr 2024/2025 konzentriert sich EUBAM Rafah weiterhin auf den Kapazitätsaufbau der palästinensischen Behörden, um eine moderne und nachhaltige Grenzverwaltung im Einklang mit internationalen Standards sicherzustellen.⁴

Waffenstillstand: Die potenzielle Rolle von EUBAM Rafah

Seit der Machtergreifung der Hamas im Jahr 2007 hat sich entlang der Grenze zwischen Gaza und Ägypten, dem sogenannten Philadelphi-Korridor, ein weitverzweigtes Netzwerk von Schmuggeltunneln etabliert. Diese dienten der Hamas als zentrale Versorgungswege für Waffen und andere Güter und trugen maßgeblich zu den wiederholten Konflikten in der Region bei – darunter die

Gazakriege ab 2008 und der Terrorangriff am 7. Oktober 2023. Im Mai 2024 übernahm die israelische Armee die Kontrolle über den Korridor, entdeckte mehr als 20 Tunnel und 82 Zugangspunkte und zerstörte viele davon, um eine erneute Bewaffnung der Hamas zu verhindern.⁵

Das Waffenstillstandsabkommen vom 19. Januar markierte erste Schritte zur Klärung der Kontrolle über den Rafah-Grenzübergang und den Philadelphi-Korridor. Ein schrittweiser Abzug der israelischen Streitkräfte aus dem Gebiet soll spätestens 50 Tage nach Inkrafttreten des Abkommens abgeschlossen sein. Während Israel den Übergang nach dem Waffenstillstand zügig betriebsbereit machte, bleiben Fragen zu den Betriebsmodalitäten und der Präsenz der IDF an dieser Grenze offen. Diese sollen auf Grundlage der israelisch-ägyptischen Gespräche vom August 2024 geregelt werden, deren Ergebnisse noch nicht veröffentlicht wurden. Parallel dazu sind Verhandlungen zu langfristigen Kontrollmechanismen, Maßnahmen gegen Waffenschmuggel und der Bereitstellung humanitärer Hilfe vorgesehen.

Die Biden-Administration und die deutsche Regierung signalisierten Ende 2024, dass EUBAM Rafah eine zentrale Rolle bei künftigen Abkommen spielen könnte. Als neutrale Mission bietet EUBAM die Möglichkeit, ad hoc getroffene Vereinbarungen zu überwachen und möglicherweise auch umzusetzen.⁶ Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) arbeitet an den politischen Rahmenbedingungen, während sich die Mission seit 2024 in einer Reaktivierungsphase auf eine mögliche Entsendung vorbereitet.

Die Mission stützt sich auf etablierte Beziehungen mit relevanten Akteuren: Auf palästinensischer Seite auf die General Administration for Border and Crossings (GABC, auf Deutsch: Generalverwaltung für Grenzen und Übergänge) und auf das Innenministerium der PA, auf ägyptischer Seite auf das Konsulat und auf israelischer Seite auf Institutionen wie das Außenministerium und Coordination of Government Activities in the Territories (COGAT, auf Deutsch: Koordinierungsbehörde für Regierungsaktivitäten in den Territorien), eine Einheit des israelischen Verteidigungsministeriums, die für die logistische Koordination zwischen Israel und dem Gazastreifen zuständig ist. Zudem kann EUBAM generell auf erfolgreiche Einsätze in Konfliktregionen weltweit und insbesondere auf die Erfahrungen 2005 bis 2007 am Rafah-Grenzübergang zurückgreifen.

In einem politisch fragmentierten und von Misstrauen geprägten Umfeld bietet EUBAM durch ihre Glaubwürdigkeit und institutionelle Verankerung einen klaren Vorteil. Die Mission kann nicht nur technische Überwachungsaufgaben übernehmen, sondern eventuell auch politische Blockaden lösen, indem sie als Vermittlerin zwischen den Parteien agiert.

Die Möglichkeit eines exekutiven Mandats in einer Interimsphase

Trotz dieses Potenzials bringt ein Einsatz der EUBAM in Rafah erhebliche Herausforderungen mit sich. Neben einem erhöhten Sicherheitsrisiko erfordert er zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen. Zudem bleibt ungeklärt, welchen Akteur die EUBAM-Mission in einer Übergangsphase bei der Grenzverwaltung unterstützen soll. Während die ausgehende Biden-Regierung eine reformierte Palästinensische Autonomiebehörde befürwortete, plädieren andere Akteure wie Ägypten für eine technokratische Verwaltung, die weder mit der Hamas noch mit der PA verbunden ist.⁷ Für Israel ist eine Fortführung der Hamas-Regierung seit dem 7. Oktober ausgeschlossen – vermutlich ebenso wie jede Unterstützung der EUBAM-Mission für von der Hamas kontrollierte Grenzposten.

Vor diesem Hintergrund wird diskutiert, ob EUBAM Rafah in einer Interimsphase, bis zur Klärung der künftigen Regierung in Gaza, ein erweitertes Mandat mit exekutiven Befugnissen erhalten sollte. Dies würde der Mission ermöglichen, direkt in die Grenzverwaltung und Sicherheitskontrolle einzugreifen und die Abwicklung des Grenzverkehrs vorübergehend eigenständig zu übernehmen. Eine solche Mandatserweiterung erfordert die Zustimmung des Europäischen Rates sowie der beteiligten

Regierungen Israels, Ägyptens und der Palästinensischen Autonomiebehörde.

Perspektiven und strategische Überlegungen

Für eine Reaktivierung von EUBAM Rafah während und nach der Waffenstillstandsphase müsste die Mission in der ersten Phase klar definierte Aufgaben und Befugnisse im Rahmen eines exekutiven Mandats erhalten.

Nur so könnte EUBAM Rafah den Wiederaufbau durch eine effektive Grenzverwaltung unterstützen und auch langfristig Vertrauen auf allen Seiten schaffen. Im besten Fall kann die EU hierdurch auch zu einer Wiederbelebung des festgefahrenen Friedensprozesses beitragen. Denn eine funktionierende Grenzverwaltung ist essenziell, um Schmuggel zu verhindern und gleichzeitig den wirtschaftlichen Wiederaufbau zu ermöglichen.

Langfristig wäre auch eine strategische Abstimmung mit anderen EU-Missionen wie der EUPOL COPPS sinnvoll. Diese Mission unterstützt die Palästinensische Autonomiebehörde seit 2006 beim institutionellen Aufbau in den Bereichen Polizei und Justiz. Eine Ausweitung ihres Mandats auf Gaza könnte dazu beitragen, ein Machtvakuum zu vermeiden und die öffentliche Ordnung zu sichern.

Eine kohärente EU-Außenpolitik erfordert ein ganzheitliches Vorgehen, das humanitäre, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Aspekte miteinander verbindet. Die Reaktivierung von EUBAM Rafah und die engere Zusammenarbeit mit anderen EU-Missionen könnten nicht nur den Wiederaufbau und die Stabilisierung in Gaza fördern, sondern auch die Grundlage für eine nachhaltige europäische Außenpolitik im Nahen Osten schaffen.

1. **Kaplan Sommer, Allison:** "Explained: Philadelphi and Netzarim, the Two 'Corridors' Blocking a Gaza-Israel Cease-fire," 21.08.2024 in <https://www.haaretz.com/israel-news/2024-08-21/ty-article-magazine/premium/the-two-corridors-that-are-stymieing-a-gaza-israel-deal/00000191-7500-d2f3-afdf-7dd97ce70000>
2. **Stern:** "Baerbock regt EU-Kontrollmission an der Grenze zum Gazastreifen an", 26.05.2024 in <https://www.stern.de/news/baerbock-regt-eu-kontrollmission-an-der-grenze-zum-gazastreifen-an-34743224.html>
3. **The Executive Office of the Head of Mission:** "EUBAM RAFAH the European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing," 2018 in https://eubam-rafah.eu/sites/default/files/u222/EUBAM%20Rafah_Fact%20Sheet_2024.pdf
4. **Ebd.**
5. **Kaplan Sommer, Allison:** "Explained: Philadelphi and Netzarim, the Two 'Corridors' Blocking a Gaza-Israel Cease-fire," 21.08.2024 in <https://www.haaretz.com/israel-news/2024-08-21/ty-article-magazine/premium/the-two-corridors-that-are-stymieing-a-gaza-israel-deal/00000191-7500-d2f3-afdf-7dd97ce70000>
6. **Banco, Erin:** "Biden officials are in talks with EU group to help reopen Rafah crossing", 22.05.2024 in <https://www.politico.com/news/2024/05/22/biden-europe-open-rafah-crossing-00159466>
7. **BBC Global News Podcast:** "Donald Trump begins second term as US president," 20.01.2025 in <https://www.bbc.co.uk/programmes/p0kkznhg>