

# EUBAM Rafah: Ein stabilisierender Akteur 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 hat sich die Mission aktiv auf eine mögliche Reaktivierung am Grenzübergang Rafah vorbereitet.
- 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. Ende Januar hat die Europäische Union beschlossen, die Mission wiederzubeleben und erste Mitarbeiter am Grenzübergang Rafah zu stationieren. Derzeit übernimmt EUBAM Rafah jedoch lediglich unterstützende und beobachtende Aufgaben.
- In diesem Zusammenhang bestehen Überlegungen, die Mission in einer Übergangsphase mit einem erweiterten, exekutiven Mandat auszustatten, um als neutrale Instanz für mehr Grenzsicherheit zu sorgen. Dadurch könnte EUBAM Rafah die Koordination humanitärer Hilfslieferungen übernehmen, Sicherheitslücken schließen und durch eine effektive Grenzverwaltung den Wiederaufbau in Gaza unterstützen.
- Nach Abschluss einer solchen Übergangsphase könnte die Mission wieder mit einem nicht exekutiven Mandat tätig werden, um 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.<sup>1</sup> Beide Gebiete standen von Ende Mai 2024 bis zum aktuellen Waffenstillstand unter israelischer Kontrolle, weshalb Ägypten den Grenzübergang in dieser Zeit geschlossen hielt.<sup>2</sup>

Mit Inkrafttreten des Waffenstillstands am 19. Januar 2025 konnten zumindest erste Schritte zur Neuordnung der Grenzverwaltung eingeleitet werden. Dennoch besteht in einigen Punkten weiter Klärungsbedarf, der in den kommenden Wochen gelöst werden muss. Das Waffenstillstandsabkommen sieht mehrere Phasen vor, in denen israelische Geiseln und palästinensische Gefangene ausgetauscht sowie humanitäre

und sicherheitsrelevante Fragen schrittweise geregelt werden sollen.

Die Verhandlungen über die künftige Verwaltung des Rafah-Übergangs gelten dabei als entscheidender Faktor, um einerseits die humanitäre Versorgung der Bevölkerung in Gaza zu gewährleisten und andererseits Israels Sicherheitsinteressen zu wahren.

Nach der Ankündigung der EU-Außenbeauftragten Kaja Kallas hat die Europäische Union nun die European Union Border Assistance Mission Rafah (EUBAM Rafah) entsandt, um in der Anfangsphase gemeinsam mit palästinensischen und israelischen Akteuren die Grenzverwaltung am Rafah-Grenzübergang zu begleiten und zu überwachen. Seit dem 31. Januar überprüft und bewertet das Team das palästinensische Grenzkontrollmanagement und trägt dabei wesentlich zur Stärkung des Vertrauens in die Grenzkontrolle zwischen

israelischer, palästinensischer und ägyptischer Seite bei.<sup>3</sup>

### **EUBAM Rafah: Entstehung und Aufgaben**

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.<sup>4</sup>

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.<sup>5</sup>

Seit der Machtergreifung musste EUBAM Rafah die aktive Präsenz vor Ort einstellen und wechselte in eine Bereitschaftsphase. Danach konzentrierte sich die Mission darauf, die PA auf eine mögliche Rückkehr an den Grenzübergang vorzubereiten. Der Fokus lag in diesem Zeitraum 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 abdeckten. Auch der Schutz der Menschenrechte und die Förderung der Geschlechtergerechtigkeit waren zentrale Bestandteile.<sup>6</sup>

Die Mission wird von der bulgarischen Diplomatin Nataliya Apostolova geleitet und umfasste vor der Entsendung von EUBAM Rafah am 31. Januar 2025 an den Grenzübergang 18 Mitarbeiter, darunter 10 internationale Experten aus neun EU-Mitgliedstaaten (Deutschland, Irland, Italien, Griechenland, Ungarn, Rumänien, Frankreich, Spanien und Bulgarien) sowie acht lokale Kräfte.

Für das Mandatsjahr 2024/2025 steht der Mission derzeit ein Budget von 3.546.481 Euro zur Verfügung. Die Zahl der Mitarbeitenden wurde inzwischen deutlich erhöht, und Fragen zur finanziellen Ausstattung sowie zur personellen Erweiterung werden aktuell noch zwischen den beteiligten EU-Staaten diskutiert.<sup>7</sup>

### **Politische Einordnung und Vorbereitungen**

Seit der Machtergreifung der Hamas im Jahr 2007 hatte 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.<sup>8</sup>

Bereits Ende 2024 hatten die Biden-Administration und die deutsche Regierung signalisiert, dass EUBAM Rafah in künftigen Waffenstillstandsabkommen zwischen Hamas und Israel eine zentrale Rolle spielen könne. Als neutrale Mission biete EUBAM die Möglichkeit, ad hoc getroffene Vereinbarungen zu überwachen und möglicherweise auch umzusetzen. Während der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) schon an den nötigen politischen Rahmenbedingungen arbeitete, lief bei EUBAM Rafah eine „Reaktivierungsphase“, um auf eine mögliche Entsendung vorbereitet zu sein.<sup>9</sup>

### **Neue Entwicklungen am Rafah-Grenzübergang**

Das am 19. Januar 2025 in Kraft getretene Waffenstillstandsabkommen ermöglicht eine schrittweise Öffnung des Rafah-Grenzübergangs zwischen Ägypten und dem Gazastreifen. Ein Abzug der israelischen Streitkräfte aus dem angrenzenden Philadelphi-Korridor ist dabei spätestens 50 Tage nach Inkrafttreten des Abkommens vorgesehen. In der aktuellen ersten Phase dürfen vor allem verletzte oder erkrankte Palästinenserinnen und Palästinenser – darunter gemäß dem Waffenstillstandsabkommen auch verletzte Hamaskämpfer – über den Grenzübergang Rafah nach Ägypten ausreisen, während humanitäre Lieferungen jedoch weiterhin größtenteils über den Grenzübergang Kerem Shalom zwischen Israel

und Gaza laufen. Auf Einladung beider Konfliktparteien und vermittelt durch Ägypten ist ein Team von EUBAM Rafah nun seit Ende Januar vor Ort. Das Team orientiert sich am ursprünglichen Mandat von 2005. Die Mission verfügt über etablierte Kontakte zu sämtlichen Akteuren in der Region: auf palästinensischer Seite zur General Administration for Border and Crossings (GABC) und zum Innenministerium der Palästinensischen Autonomiebehörde, auf ägyptischer Seite zum Konsulat und auf israelischer Seite zu Institutionen wie dem Außenministerium sowie der Koordinierungsbehörde für Regierungsaktivitäten in den Territorien (Coordination of Government Activities in the Territories, COGAT).

Durch frühere Einsätze in verschiedenen Konfliktgebieten, insbesondere am Rafah-Grenzübergang von 2005 bis 2007, bringt EUBAM fundierte Erfahrungen und ein hohes Maß an Fachwissen mit. Gerade in einer von Misstrauen geprägten Umgebung kann die Glaubwürdigkeit der Mission erheblich zur Stabilisierung beitragen, da sie nicht nur technische Überwachungsaufgaben übernimmt, sondern bei Bedarf auch als Vermittlerin auftritt.

Derzeit entsendet Italien neun Carabinieri-Offiziere, die Teil einer militärischen Polizeieinheit sind. Frankreich stellt drei Gendarmen, spezialisiert auf Grenzschutz, ab, während Spanien Beamte der Guardia Civil entsendet – einer militarisierten Polizeieinheit, die für Grenzsicherheit, Zollkontrollen und die Aufrechterhaltung der Ordnung am Übergang verantwortlich ist.<sup>11</sup> Angesichts der angespannten Sicherheitslage sind die entsandten Kräfte aus Italien, Spanien und Frankreich zum eigenen Schutz bewaffnet. Deutschland prüft derzeit die Anpassung eines Kabinettsbeschlusses von 2005, um gegebenenfalls ebenfalls bewaffnete Einsatzkräfte entsenden zu können.<sup>12</sup>

Weiterhin ist unklar, wer den Rafah-Grenzübergang künftig auf palästinensischer Seite offiziell verwalten wird. Nach Angaben des israelischen Ministerpräsidentenamts sollen dabei Mitarbeitende aus Gaza eingesetzt werden, die nicht mit der Hamas in Verbindung stehen. Gleichzeitig wird bestritten, dass diese Personen offiziell der Palästinensischen Autonomiebehörde angehören. Ägypten besteht unterdessen darauf, dass der Grenzübergang primär von palästinensischer Seite verwaltet wird. Jede ausreisende Person unterliegt zudem einer Sicherheitsüberprüfung durch den israelischen Inlandsgeheimdienst Shin Bet.<sup>13</sup>

Der Einsatz von EUBAM Rafah ist zunächst bis zum Ende der ersten Waffenstillstandsphase befristet; ob und in

welcher Form die Mission anschließend fortgeführt wird, ist noch offen.

### Die Möglichkeiten einer Mandatserweiterung in einer Interimsphase

Nach Schätzungen der Weltgesundheitsorganisation benötigen derzeit mindestens 15.000 Palästinenserinnen und Palästinenser dringend medizinische Versorgung, die das durch den Krieg stark beschädigte Gesundheitssystem in Gaza nicht leisten kann. Darüber hinaus sind laut dem Ägyptischen Roten Kreuz rund 3.000 Lastwagen mit humanitären Hilfsgütern vor dem Rafah-Grenzübergang stationiert. Damit diese Lieferungen künftig verstärkt über Rafah statt ausschließlich über israelische Übergänge ins Gebiet gelangen können, ist jedoch eine erheblich ausgebaute Grenzverwaltung mit zusätzlichem Personal, entsprechenden Sicherheitsvorkehrungen und ausreichenden finanziellen Ressourcen erforderlich.<sup>14</sup>

Länder wie Deutschland sollten daher zügig die nötigen politischen Beschlüsse fassen, damit gegebenenfalls bewaffnete und entsprechend ausgebildete Kräfte im Rahmen von EUBAM Rafah zum Einsatz kommen können. Laut Experten wird vor diesem Hintergrund diskutiert, ob die Mission bis zur Klärung der künftigen Regierungsstrukturen in Gaza ein erweitertes Mandat mit exekutiven Befugnissen erhalten sollte. Damit könnte sie eigenständig in die Grenzverwaltung und Sicherheitskontrolle eingreifen und den Grenzverkehr vorübergehend direkt abwickeln. Eine solche Kompetenzverlagerung erfordert die Zustimmung des Europäischen Rates sowie Israels, Ägyptens und der Palästinensischen Autonomiebehörde. Darüber hinaus wird von Fachleuten, die mit der Thematik vertraut sind, inzwischen erwogen, ob weitere Akteure – beispielsweise die USA oder eine Koalition arabischer Staaten – eine Interimsgrenzaufsicht übernehmen könnten.

### Perspektiven und strategische Überlegungen

Damit EUBAM Rafah in der Waffenstillstandsphase und darüber hinaus nachhaltig wirken kann, muss sie klare Aufgaben und Befugnisse erhalten, die gegebenenfalls auch ein exekutives Mandat einschließen. Nur so lassen sich ein effektives Grenzmanagement gewährleisten, der Wiederaufbau unterstützen und langfristig Vertrauen aufbauen. Unter günstigen Bedingungen könnte die EU damit auch Impulse für eine Wiederbelebung des stockenden Friedensprozesses setzen.

Denn eine funktionierende Grenzverwaltung ist unverzichtbar, um Schmuggel zu unterbinden und gleichzeitig wirtschaftliche Entwicklung und einen Wiederaufbau in Gaza zu ermöglichen.

Langfristig erscheint eine enge Abstimmung mit anderen EU-Missionen sinnvoll, zum Beispiel mit EUPOL COPPS, die seit 2006 den institutionellen Aufbau der Palästinensischen Autonomiebehörde in den Bereichen Polizei und Justiz fördert. Eine Mandatserweiterung dieser Mission auf Gaza könnte helfen, ein Machtvakuum zu vermeiden und für öffentliche Sicherheit zu sorgen.

Ein konsistentes außenpolitisches Vorgehen der EU verlangt einen vernetzten Ansatz, der humanitäre, sicherheitspolitische und wirtschaftliche Faktoren zusammenführt. Die Wiederaufnahme von EUBAM Rafah in enger Kooperation mit anderen EU-Initiativen könnte nicht nur den Wiederaufbau und die Stabilisierung in Gaza voranbringen und dabei den Sicherheitsanforderungen Israels gerecht werden, sondern auch als Grundstein für eine nachhaltige europäische Außenpolitik im Nahen Osten dienen.

Stand: 04. Februar 2025

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-israeldeal/00000191-7500-d2f3-afdf-7dd97ce70000>
2. **Reuter staff:** "Aid trucks arrive at Israeli-controlled Kerem Shalom crossing ahead of Gaza entry, two sources say", 19.01.2025 <https://www.reuters.com/world/middle-east/aid-trucks-arrive-israeli-controlled-kerem-shalom-crossing-ahead-gaza-entry-two-2025-01-19/>
3. **EEAS Press Team:** "Foreign Affairs Council: Press remarks by High Representative Kaja Kallas after the meeting," 27.01.2025 in [https://www.eeas.europa.eu/eeas/foreign-affairs-council-press-remarks-high-representative-kaja-kallas-after-meeting\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/foreign-affairs-council-press-remarks-high-representative-kaja-kallas-after-meeting_en)
4. **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](https://eubam-rafah.eu/sites/default/files/u222/EUBAM%20Rafah_Fact%20Sheet_2024.pdf)
5. **Ebd.**
6. **Ebd.**
7. **Ebd.**
8. **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-israeldeal/00000191-7500-d2f3-afdf-7dd97ce70000>
9. **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>
10. **Kubovich, Khoury and Lis:** "Israel to Let 50 Wounded Hamas Militants Cross for Treatment in Egypt Daily", 22.01.2025 in <https://www.haaretz.com/israel-news/2025-01-22/ty-article/premium/israel-will-permit-hamas-to-transfer-50-wounded-militants-daily-for-treatment-in-egypt/00000194-8d34-df25-a19ecdbddd250000?lts=1738588370337>
11. **Reuters:** "EU ministers agree to revive Rafah border mission", 27.01.2025 in <https://www.reuters.com/world/eu-ministers-agree-revive-rafah-border-mission-2025-01-27/>
12. **Jüdische Allgemeine:** "EU startet Einsatz von Grenzschützern in Rafa", 31.01.2025 in [https://www.eeas.europa.eu/eeas/informal-european-council-press-remarks-high-representative-kaja-kallas-upon-arrival\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/informal-european-council-press-remarks-high-representative-kaja-kallas-upon-arrival_en)
13. **Kubovich, Khoury and Lis:** "Israel to Let 50 Wounded Hamas Militants Cross for Treatment in Egypt Daily", 22.01.2025 in <https://www.haaretz.com/israel-news/2025-01-22/ty-article/premium/israel-will-permit-hamas-to-transfer-50-wounded-militants-daily-for-treatment-in-egypt/00000194-8d34-df25-a19ecdbddd250000?lts=1738588370337>
14. **Hary, Tania:** "Restoring Palestinians' Access to and From Gaza Should Be a Ceasefire Priority", 24.01.2025 in <https://carnegieendowment.org/posts/2025/01/gaza-ceasefire-access-rafah-movement?lang=en>