



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.9.2025
COM(2025) 890 final

2025/0890 (NLE)

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Aussetzung bestimmter handelsbezogener Bestimmungen des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Staat Israel andererseits

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Am 7. Oktober 2023 verurteilte die EU die vielfachen und willkürlichen Angriffe der Hamas in ganz Israel unverzüglich aufs Schärfste und bekundete ihre Solidarität mit Israel.

Nach dem 7. Oktober 2023 wurde als Reaktion auf diese schrecklichen Angriffe im Januar 2024 eine neue spezielle Sanktionsregelung gegen die Hamas und den Palästinensischen Islamischen Dschihad eingeführt.

Die EU hat stets einen sofortigen Waffenstillstand im Gazastreifen und die bedingungslose Freilassung aller Geiseln gefordert, um den Weg für ein dauerhaftes Ende der Feindseligkeiten zu ebnen. Dieser Standpunkt bleibt unverändert.

Seit Beginn des Konflikts zwischen Israel und der Hamas im Gazastreifen im Oktober 2023 hat sich die humanitäre Lage dort verschlechtert, da die Bedürfnisse der Bevölkerung durch die unzureichend eintreffenden Hilfslieferungen nicht gedeckt werden. Vom 2. März bis zum 18. Mai 2025 hat Israel die Lieferung humanitärer Hilfe in den Gazastreifen vollständig blockiert, wodurch sich die humanitäre Lage auf ein beispielloses und nicht tragfähiges Niveau verschlechtert hat. Die laufende Militäroperation Israels hat zu wiederholten Massenvertreibungen und zum Zusammenbruch der Grundversorgung geführt. Über 88 % des Gazastreifens sind von einer Evakuierungsanordnung betroffen oder stehen unter direkter militärischer Kontrolle¹.

Den Berichten der Vereinten Nationen zufolge bestehen für 90 % der Haushalte gravierende Unsicherheiten bei der Wasserversorgung und der Anteil der Unterernährten steigt rasant. Ein schwerwiegender Mangel an Arzneimitteln, Ausrüstung und medizinischem Personal belegt den dringenden Bedarf an humanitärer Hilfe. Am 22. August 2025 rief das Famine Review Committee (FRC) eine Hungersnot für das Gouvernement Nordgaza (IPC-Phase 5) aus.

Die Hohe Vertreterin hat dem Rat (Auswärtige Angelegenheiten) auf seiner Tagung am 23. Juni 2025 eine Überprüfung der Einhaltung des Artikels 2 des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Staat Israel andererseits² (im Folgenden „Abkommen“) durch Israel vorgelegt. Die Überprüfung ergab, dass es Hinweise darauf gibt, dass Israel Artikel 2 des Abkommens verletzt, in dem die Achtung der Menschenrechte und der Grundsätze der Demokratie als wesentliches Element dieses Abkommens festgelegt ist. Anschließend unterbreitete die Hohe Vertreterin den Außenministern der EU eine Bestandsaufnahme der möglichen Maßnahmen, die die EU ergreifen könnte, um auf Israel Druck auszuüben.

Die EU hat Israel stets nachdrücklich aufgefordert, die verheerende humanitäre Lage im Gazastreifen zu verbessern. Dies hatte zur Folge, dass sich Israel im Juli 2025 dazu bereit erklärt hat, den Zugang für humanitäre Hilfe im Gazastreifen auszuweiten.

Seit Beginn der Krise hat die EU erhebliche personelle und finanzielle Ressourcen für die Bewältigung der humanitären Lage im Gazastreifen bereitgestellt. Alle wichtigen Partner wurden mobilisiert und mit EU-Mitteln ausgestattet, um die von der Bevölkerung im Gazastreifen und im Westjordanland benötigte humanitäre Hilfe leisten zu können.

¹ <https://www.ochaopt.org/content/humanitarian-situation-update-307-gaza-strip>.

² ABl. L 147 vom 21.6.2000, S. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2000/384/oj.

Ferner hat die EU mit den israelischen Behörden Gespräche aufgenommen, um die Bereitstellung und Verteilung der Hilfe zu erleichtern. Dennoch reichen die Mengen an humanitärer Hilfe, die letztendlich an die Bedürftigen verteilt werden dürfen, nach wie vor nicht aus, um eine humanitäre Krise von katastrophalem Ausmaß zu verhindern.

Vor dem Hintergrund der humanitären Situation kündigte die Präsidentin der Europäischen Kommission in ihrer Rede zur Lage der Union vom 10. September 2025 an, dass der Auffassung der Europäischen Kommission zufolge Gründe für die Aussetzung bestimmter handelsbezogener Bestimmungen des Abkommens vorliegen.

Die Achtung der Menschenrechte ist ein wesentliches Element des Abkommens. Insbesondere beruhen nach Artikel 2 des Abkommens „die Beziehungen zwischen den Vertragsparteien ebenso wie alle Bestimmungen des Abkommens ... auf der Achtung der Menschenrechte und der Grundsätze der Demokratie, von denen die Vertragsparteien sich bei ihrer Innen- und Außenpolitik leiten lassen und die ein wesentliches Element dieses Abkommens sind“. Ein Verstoß gegen Artikel 2 des Abkommens stellt eine schwerwiegende erhebliche Verletzung dieses Abkommens dar, die seine einseitige Aussetzung durch die EU rechtfertigt. Die Europäische Union hat daher das Recht, auf eine solche Verletzung in einer Weise zu reagieren, die verhältnismäßig ist und zur Beendigung der Verstöße beiträgt.

Artikel 79 Absatz 2 des Abkommens lautet wie folgt: „Ist eine Vertragspartei der Ansicht, dass die andere Vertragspartei einer Verpflichtung aus diesem Abkommen nicht nachgekommen ist, so kann sie geeignete Maßnahmen treffen.“ Nach derselben Bestimmung können diese Maßnahmen in besonders dringenden Fällen ohne weitere Konsultationen getroffen werden. Diese Voraussetzungen sind angesichts der sich rasch verschlechternden humanitären Lage im Gazastreifen und der weitverbreiteten Hungersnot infolge der militärischen Intervention Israels, der anhaltenden Blockade der humanitären Hilfe sowie der Menschenrechtsverletzungen derzeit erfüllt.

In Artikel 60 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen oder zwischen Internationalen Organisationen ist vorgesehen, dass „eine erhebliche Verletzung eines zweiseitigen Vertrags durch eine Vertragspartei ... die andere Vertragspartei [berechtigt], die Vertragsverletzung als Grund für die Beendigung des Vertrags oder für seine gänzliche oder teilweise Suspendierung geltend zu machen. ... (3) Eine erhebliche Verletzung im Sinne dieses Artikels liegt ... b) in der Verletzung einer für die Erreichung des Vertragsziels oder des Vertragszwecks wesentlichen Bestimmung.“

Vor diesem Hintergrund betrifft der vorgeschlagene Rechtsakt den Erlass eines Ratsbeschlusses über die Aussetzung einiger Bestimmungen des Abkommens auf der Grundlage von Artikel 218 Absatz 9 AEUV. Gemäß Artikel 79 Absatz 2 des Abkommens in Verbindung mit dem in Artikel 60 Absatz 1 und Absatz 3 Buchstabe b des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge zwischen Staaten und Internationalen Organisationen oder zwischen Internationalen Organisationen (im Folgenden „Wiener Übereinkommen“) kodifizierten Völkergewohnheitsrecht sollte der Beschluss des Rates angenommen werden, damit das Abkommen wegen einer erheblichen Verletzung des Artikels 2 des Abkommens durch Israel teilweise ausgesetzt werden kann. Angesichts der dramatischen Verschlechterung der humanitären Lage vor Ort, der weitverbreiteten Hungersnot infolge der militärischen Intervention Israels, der Blockade der humanitären Hilfe sowie der Menschenrechtsverletzungen sollte die Aussetzung mit besonderer Dringlichkeit und sofortiger Wirkung erfolgen.

Die von der Aussetzung betroffenen handelsbezogenen Bestimmungen sind Titel II [Freier Warenverkehr], III [Niederlassungsrecht und Erbringung von Dienstleistungen] und Titel IV Kapitel 2, Kapitel 3 und Kapitel 4 [Öffentliches Beschaffungswesen, Wettbewerb und

geistiges Eigentum] des Abkommens sowie alle einschlägigen Anhänge und Protokolle, die im Anhang des vorgeschlagenen Beschlusses aufgeführt werden.

Die Aussetzung dieser handelsbezogenen Bestimmungen des Abkommens ist angesichts der humanitären Krise im Gazastreifen eine angemessene und verhältnismäßige Maßnahme.

Sobald der Rat den Beschluss angenommen hat, notifiziert die Union dem Assoziationsrat schriftlich die teilweise Aussetzung der handelsbezogenen Bestimmungen des Abkommens im Einklang mit Artikel 79 Absatz 2 des Abkommens in Verbindung mit Artikel 60 des Wiener Übereinkommens.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Der Vorschlag steht im Einklang mit Artikel 2 des Abkommens, wonach die Achtung der Menschenrechte und der Grundsätze der Demokratie als wesentliches Element dieses Abkommens festgelegt ist.

Darüber hinaus steht der Vorschlag im Einklang mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission, die Teilnahme Israels am Unionsprogramm „Horizont Europa“ teilweise auszusetzen.

Schließlich steht dieser Vorschlag im Einklang mit Artikel 207 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), wonach die gemeinsame Handelspolitik im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union – einschließlich der universellen Gültigkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Rechtsstaatlichkeit und der Grundsätze des Völkerrechts – gestaltet wird.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Diese Initiative steht im Einklang mit den Außenbeziehungen der EU (einschließlich Erwägungen zu Menschenrechten und Grundfreiheiten). Dieser Vorschlag steht insbesondere im Einklang mit Artikel 21 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), wonach die Union auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns achten muss, einschließlich der Festigung und Förderung der Menschenrechte.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Verfahrensrechtliche Grundlage

Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union sieht Beschlüsse vor „zur Aussetzung einer Übereinkunft und zur Festlegung der Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat“.

Im vorliegenden Fall schlägt die Kommission einen Beschluss des Rates über die Aussetzung bestimmter handelsbezogener Bestimmungen des Abkommens vor, weshalb Artikel 218 Absatz 9 die geeignete verfahrensrechtliche Grundlage ist.

Materielle Rechtsgrundlage

Die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV hängt in erster Linie von Ziel und Inhalt des vorgesehenen Rechtsakts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Rechtsakt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und ist einer davon der wesentliche und der

andere von untergeordneter Bedeutung, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wesentliche oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

Hauptziel und -inhalt des vorgesehenen Rechtsakts betreffen die gemeinsame Handelspolitik.

Somit ist Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

Schlussfolgerung

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss des Rates sollte Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.

- **Verhältnismäßigkeit**

Der vorliegende Vorschlag, bestimmte handelsbezogene Bestimmungen des Abkommens [teilweise] auszusetzen, geht nicht über das zur Erreichung des angestrebten Ziels erforderliche Maß hinaus.

Die Aussetzung dieser handelsbezogenen Bestimmungen des Abkommens ist eine angemessene und verhältnismäßige Maßnahme in Reaktion auf die schwerwiegende Verletzung des Artikels 2 des Abkommens.

- **Wahl des Instruments**

Die Ziele dieses Vorschlags können nur durch einen Rechtsakt erreicht werden, mit dem die Anwendung des internationalen Abkommens teilweise ausgesetzt wird. Daher ist ein Beschluss des Rates zur teilweisen Aussetzung des Abkommens erforderlich.

3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

entfällt

- **Konsultation der Interessenträger**

entfällt

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

entfällt

- **Folgenabschätzung**

entfällt

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

entfällt

- **Grundrechte**

entfällt

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

entfällt

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

entfällt

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

entfällt

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

entfällt

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Aussetzung bestimmter handelsbezogener Bestimmungen des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Staat Israel andererseits

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Union verurteilt die Terroranschläge der Hamas auf Israel, die eine Spirale der Gewalt in der Region ausgelöst haben, und fordert einen sofortigen Waffenstillstand im Gazastreifen und die bedingungslose Freilassung aller Geiseln als Schritte hin zu einem dauerhaften Ende der Feindseligkeiten.
- (2) Das Europa-Mittelmeer-Abkommen zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Staat Israel andererseits³ (im Folgenden „Abkommen“) wird seit dem 21. Juni 2000 angewendet. Ziel des Abkommens ist es, einen geeigneten rechtlichen und institutionellen Rahmen für den politischen Dialog und die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Union und Israel bereitzustellen.
- (3) In Artikel 2 des Abkommens ist festgelegt, dass „[d]ie Beziehungen zwischen den Vertragsparteien ebenso wie alle Bestimmungen des Abkommens ... auf der Achtung der Menschenrechte und der Grundsätze der Demokratie [beruhen], von denen die Vertragsparteien sich bei ihrer Innen- und Außenpolitik leiten lassen und die ein wesentliches Element dieses Abkommens sind“.
- (4) Gemäß Artikel 79 Absatz 2 des Abkommens kann eine Vertragspartei geeignete Maßnahmen treffen, wenn sie der Ansicht ist, dass die andere Vertragspartei einer Verpflichtung aus diesem Abkommen nicht nachgekommen ist; außerdem ist in der genannten Bestimmung vorgesehen, dass die erstgenannte Vertragspartei in besonders dringenden Fällen ohne weitere Konsultationen tätig werden kann und dass mit Vorrang solche Maßnahmen zu wählen sind, die das Funktionieren des Abkommens am wenigsten stören.
- (5) Wie auch schon bei dem vorhergehenden Vorschlag der Kommission betreffend eine Aussetzung im Rahmen dieses Abkommens können diese Maßnahmen in besonders dringenden Fällen, zu denen der vorliegende Fall angesichts der sich rasch verschlechternden humanitären Lage im Gazastreifen infolge der militärischen

³ Zur Klarstellung: Alle Bezugnahmen auf dieses Abkommen im vorliegenden Beschluss sind Bezugnahmen auf das Abkommen (ABl. L 147/4 vom 21.6.2000) in der zuletzt geänderten Fassung.

Intervention Israels, der Blockade der humanitären Hilfe sowie der Menschenrechtsverletzungen zählt, ohne weitere Konsultationen getroffen werden.

- (6) Die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik hat dem Rat (Auswärtige Angelegenheiten) auf seiner Tagung am 23. Juni 2025 eine Überprüfung der Einhaltung des Artikels 2 des Abkommens durch Israel vorgelegt. Die Überprüfung ergab, dass es Hinweise darauf gibt, dass Israel gegen seine Menschenrechtsverpflichtungen gemäß Artikel 2 des Abkommens verstößt.
- (7) Am 29. Juli 2025 schlug die Kommission vor, das Abkommen zwischen der Union einerseits und Israel andererseits über die Teilnahme Israels am Unionsprogramm „Horizont Europa“, dem Rahmenprogramm für Forschung und Innovation, in Bezug auf den in Artikel 48 der Verordnung 2021/695 des Europäischen Parlaments und des Rates genannten Accelerator im Rahmen des Europäischen Innovationsrates (EIC) (im Folgenden „EIC-Accelerator“) teilweise auszusetzen.
- (8) Das Europäische Parlament hat am 10. September 2025 eine Entschließung zu Gaza mit dem Titel „Der Gazastreifen am Rande der Belastbarkeit – Maßnahmen der EU zur Bekämpfung der Hungersnot sowie dringend notwendige Freilassung der Geiseln und Umsetzung der Zweistaatenlösung“⁴ angenommen.
- (9) Mit seiner Intervention im Gazastreifen und der daraus resultierenden humanitären Katastrophe mit zehntausenden Todesopfern in der Zivilbevölkerung und der rasch steigenden Zahl von Fällen extremer Unterernährung, insbesondere bei Kindern, verstößt Israel gegen die Menschenrechte und das humanitäre Völkerrecht und verletzt somit ein wesentliches Element der Zusammenarbeit zwischen der EU und Israel im Rahmen des Abkommens.
- (10) Im Einklang mit Artikel 79 Absatz 2 des Abkommens in Verbindung mit dem in Artikel 60 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen kodifizierten Völkergewohnheitsrecht ist es angemessen, das Abkommen wegen einer erheblichen Verletzung des Artikels 2 des Abkommens durch Israel teilweise auszusetzen, wobei besondere Dringlichkeit geboten ist.
- (11) Gemäß Artikel 21 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) muss die Union auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns achten. Nach Artikel 207 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) muss die gemeinsame Handelspolitik im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union gestaltet werden.
- (12) Die Aussetzung bestimmter handelsbezogener Bestimmungen des Abkommens erscheint als angemessene und verhältnismäßige Maßnahme in Reaktion auf die Verletzung des Artikels 2 des Abkommens. Sie betrifft konkret die Bestimmungen der Titel II [Freier Warenverkehr], Titel III [Niederlassungsrecht und Erbringung von Dienstleistungen] und Titel IV Kapitel 2 bis 4 [Öffentliches Beschaffungswesen, Wettbewerb und geistiges Eigentum] des Abkommens sowie alle einschlägigen Anhänge und Protokolle, die im Anhang des vorliegenden Beschlusses aufgeführt werden —

⁴ 2025/2852 (RSP).

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

- (1) Die Anwendung von Titel II [Freier Warenverkehr], Titel III [Niederlassungsrecht und Erbringung von Dienstleistungen] und Titel IV Kapitel 2, Kapitel 3 und Kapitel 4 [Öffentliches Beschaffungswesen, Wettbewerb und geistiges Eigentum] des Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Staat Israel andererseits sowie die Anwendung aller einschlägigen Anhänge und Protokolle, die im Anhang des vorliegenden Beschlusses aufgeführt werden, wird ausgesetzt.
- (2) Die Aussetzung nach Absatz 1 wird 30 Tage nach dem Tag wirksam, an dem sie dem durch das Abkommen eingesetzten Assoziationsrat notifiziert wurde.

Artikel 2

Dieser Beschluss tritt am Tag seiner Annahme in Kraft.

Geschehen zu Brüssel am

Im Namen des Rates

Der Präsident /// Die Präsidentin



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 17.9.2025
COM(2025) 890 final

ANNEX

ANHANG

des

Vorschlags für einen Beschluss des Rates

über die Aussetzung bestimmter handelsbezogener Bestimmungen des Europa-Mittelmeer-Abkommens zur Gründung einer Assoziation zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und dem Staat Israel andererseits

ANHANG

Liste der Anhänge

ANHANG I Liste der in Artikel 7 genannten Waren

ANHANG II Liste der in Artikel 9 genannten Waren

ANHANG III Liste der in Artikel 9 genannten Waren

ANHANG IV Liste der in Artikel 9 Absatz 2 genannten Waren

ANHANG V Liste der in Artikel 9 genannten Waren

ANHANG VI Liste der Waren nach Artikel 9 Absatz 6, für die Zugeständnisse gelten

ANHANG VII Geistiges, gewerbliches und kommerzielles Eigentum nach Artikel 39

Liste der Protokolle

Protokoll Nr. 1 über die Regelung der Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen mit Ursprung in Israel in die Gemeinschaft

Protokoll Nr. 2 über die Regelung der Einfuhr von landwirtschaftlichen Erzeugnissen mit Ursprung in der Gemeinschaft nach Israel

Protokoll Nr. 3 über Fragen des Pflanzenschutzes

Protokoll Nr. 4 über die Bestimmung des Begriffs „Erzeugnisse mit Ursprung in“ oder „Ursprungserzeugnisse“ und über die Methoden der Zusammenarbeit der Verwaltungen, ausgenommen Artikel 32 (Gegenseitige Amtshilfe) und Artikel 33 (Prüfung der Ursprungsnachweise)