

STUDIEN

AHMAD AMARA / OREN YIFTACHEL

**KONFRONTATION
IM NEGEV**

**CONFRONTATION
IN THE NEGEV**

AHMAD AMARA ist ein auf Menschenrechte spezialisierter Anwalt und Doktorand an der New York University;
OREN YIFTACHEL lehrt als Professor für Geografie an der Ben-Gurion Universität, Beersheva.

AHMAD AMARA is a human rights lawyer and PhD candidate at NYU, New York;
OREN YIFTACHEL is professor of Geography, Ben-Gurion University, Beersheba.

IMPRESSUM

STUDIEN wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung
und erscheint unregelmäßig

V. i. S. d. P.: Martin Beck

Franz-Mehring-Platz 1 · 10243 Berlin · www.rosalux.de

ISSN 2194-2242 · Redaktionsschluss: März 2014

Layout/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation

Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100% Recycling

INHALTSVERZEICHNIS

Konfrontation im Negev. Israelische Landpolitik und die indigenen arabischen Beduinen	5
1 Negev-Araber und Landnutzung	5
2 Historische Hintergründe	7
2.1 Osmanisches Reich	7
2.2 Britisches Mandat	7
2.3 Israelische Herrschaft	8
3 Der Streit um Grundeigentum und sein rechtlicher Rahmen	9
4 Regulierung von Grundeigentumsansprüchen im Negev	9
5 Der Oberste Gerichtshof Israels.	10
6 Auf dem Weg zur juristischen Konfrontation	10
7 Der Weg zum Praver-Gesetzesentwurf	11
8 Der Praver-Gesetzesentwurf: Festlegungen und Auswirkungen	12
9 Zusammenfassung	14
10 Widerstand der beduinischen Gemeinschaft	14

TABLE OF CONTENTS

Confrontation in the Negev. Israeli land policies and the indigenous Bedouin-Arabs.	17
1 The Negev-Arabs and land use in the Negev	17
2 Historical Background	18
2.1 Ottoman rule	18
2.2 British rule	19
2.3 Israeli rule.	19
3 The land dispute and its legal framework.	21
4 Land-Title Settlement in the Negev	21
5 The Israeli supreme court	21
6 Moving toward legal confrontation	22
7 The road to the Praver Bill.	22
8 The Praver Bill.	23
9 Overview.	24
10 Communal resistance	25

Ahmad Amara und Oren Yiftachel¹

KONFRONTATION IM NEGEV

ISRAELISCHE LANDPOLITIK UND DIE INDIGENEN ARABISCHEN BEDUINEN

Der Gemeinschaft der arabischen Beduinen, Einwohner der Region Negev (arabisch: Naqab) im Süden Israels, wird zumeist wenig Beachtung geschenkt. In Verbindung mit dem Praver-Plan kam sie neuerdings jedoch in die Schlagzeilen. Mit dem Plan versucht die israelische Regierung, das lange währende Spannungsverhältnis zu den Beduinen zu «lösen». Der Konflikt dreht sich primär um Grundbesitz und damit verbunden um die Existenz von 46 durch den Staat nicht anerkannten Ortschaften (elf davon teilweise anerkannt). In ihnen leben ungefähr 100.000 beduinische Staatsbürger Israels. Zunehmend wurde der Negev Schauplatz des heftigen Streits über diesen Widerspruch, ausgetragen in Form des wiederholten Abrisses von Häusern und Ausweisungen durch die staatlichen Behörden auf der einen Seite und durch juristische und politische Aktionen der indigenen Gemeinschaften arabischer Beduinen, unterstützt durch zivilgesellschaftliche Organisationen, auf der anderen Seite.

Ahmad Amara und Oren Yiftachel analysieren die historischen, rechtlichen und politischen Ausmaße des Konflikts. Sie zeigen auf, dass die aktuelle Situation im

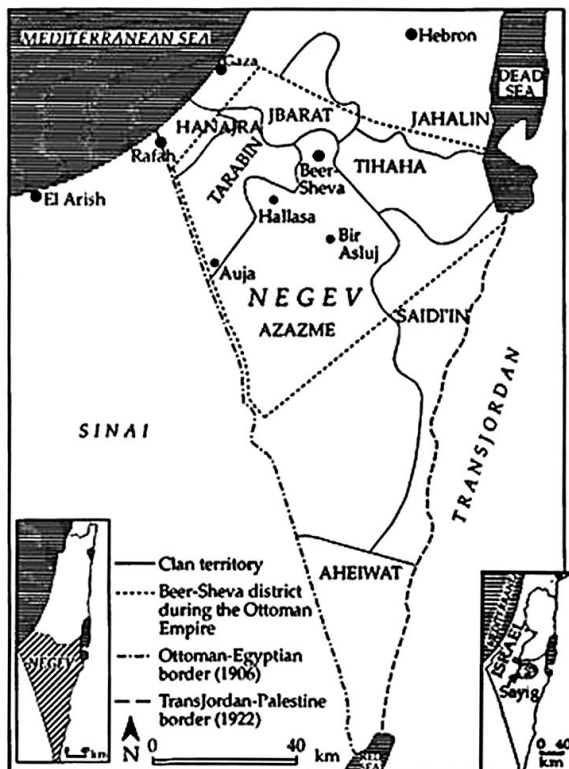
Versuch begründet liegt, eine ungerechte Lösung zu erzwingen, durch die den meisten Beduinen das Recht auf Boden genommen und sie gegen ihren Willen umgesiedelt würden. Der Praver-Plan der Regierung, so befürchten sie, wird den Negev-Konflikt nicht einer gerechten Lösung zuzuführen, sondern ihn vielmehr verschärfen.

1 NEGEV-ARABER UND LANDNUTZUNG

Die Beduinen bewohnen die Wüsten des Nahen und Mittleren Ostens seit vielen Jahrhunderten, seit dem siebten Jahrhundert auch die Negev-Wüste.² Demografische Schätzungen gehen davon aus, dass 1880 etwa 32.000 und 1914 55.000 Beduinen im Negev lebten.³ 1948 lag ihre Zahl bereits zwischen 75.000 und 90.000, organisiert in 95 Stämmen.⁴ Der Stamm war die traditionelle Struktur der kommunalen Gemeinschaften. Eine Gruppe mehrerer Stämme bildete die größere kommunale Einheit, die Stammeskonföderation (*qabilah*). Acht derartige beduinische Stammeskonföderationen gab es im Negev – die Ahaywat, die `Azazma, die Hanajra, die Jubarat, die Tarabin, die Tiyaha, die Wuhaydat und die Zullam (siehe Abbildung 1). Landnutzung, Beweidung, Bewässerung und Zeltlager waren auf das jeweilige Territorium einer Konföderation beschränkt. Über die Jahrhunderte expandierten Konföderationen oder verloren Territorium durch Konflikte mit anderen Stämmen beziehungsweise infolge klimatischer Einbrüche wie Dürre- oder Regenperioden. Die entsprechenden Regionen des heutigen Süd-Jordanien, des israelischen Negev, des ägyptischen Sinai und des nördlichen Saudi-Arabiens bildeten als halbwegs geschlossene territoriale Einheit den Lebensraum der Beduinen, bevor die modernen Staatsgrenzen die politischen Gegebenheiten grundlegend veränderten.⁵

Über viele Jahrhunderte waren die Beduinen somit die alleinigen Herrscher und Eigentümer der Wüste und genossen im täglichen Leben nahezu vollständige Autonomie. Die Kontrolle des Osmanischen Reichs über Wirtschaft, Landnahme, Ansiedelung und Kriegsführung der Beduinen war minimal, abgesehen von

Abb. 1: Stammes-, Verwaltungs- und internationale Grenzen in der Negevwüste Anfang des 20. Jahrhunderts



Quelle: Meir A., *As Nomadism Ends*, 1997.

¹ Ahmad Amara ist ein auf Menschenrechte spezialisierter Anwalt und Doktorand an der New York University; Oren Yiftachel lehrt als Professor für Geografie an der Ben-Gurion Universität, Beersheva. Beide veröffentlichten Beiträge zum Thema in Amara, Ahmad/Abu-Saad, Ismael/Yiftachel, Oren (Hrsg.): *Indigenous (In)Justice. Human Rights Law and Bedouin Arabs in the Naqab/Negev*, Cambridge 2013. ² Marx, Emanuel: *Bedouin of the Negev*, Manchester 1967. ³ McCarthy, Justin: *The Population of Palestine: Population History and Statistics of the Late Ottoman Period and the Mandate*, New York 1990, S. 35. ⁴ Government of Palestine: *A Survey of Palestine*, Bd. 1, Washington D.C. 1991 [1946], S. 141–156; McCarthy: *Population of Palestine*, S. 36; Abu Hussein, Hussein/McKay, Fiona: *Access Denied: Palestinian Access to Land in Israel*, London 2003, S. 112. ⁵ Vgl. Bailey, Clinton: *Bedouin Law from Sinai & the Negev: Justice without Government*, New Haven 2009; Marx: *Bedouin of the Negev*; Meir, Avinoam: *As Nomadism Ends: The Israeli Bedouin of the Negev*, Boulder 1997.

gelegentlichen Versuchen, die Anerkennung und die Anwerbung von Stammesführern (*shaykhs*) mit der Erhebung von Steuern zu verknüpfen.

Die Beduinen entwickelten ihre eigenen Rechtsnormen auf der Grundlage des allgemein anerkannten und befolgten Gewohnheitsrechts. Dieses regelte die Beziehungen sowohl innerhalb des Stammes als auch zwischen den Stämmen. Das Gesetz, seine Befolgung und Normen veränderten sich im Verlauf der Jahrhunderte; sie wurden weiterentwickelt in dem Maße, wie sich die Existenzbedingungen und der Lebensstil der Beduinen wandelten, bedingt vor allem durch die wachsende Abhängigkeit von der Landwirtschaft und durch den Übergang von einem halbnomadischen zu einem sesshaften Lebensstil.

Das Gewohnheitsrecht ist bis heute in verschiedenen Abstufungen und an verschiedenen Orten noch in Kraft, um Streitigkeiten in und zwischen den Stämmen beizulegen. Traditionell wurde der größte Teil des Landes für Wassergewinnung und als Weideland genutzt; jeder Stamm hatte hierzu innerhalb des Gebiets seiner Stammesföderation freien Zugang. Bereits 1596 wurde in einer osmanischen Volkszählung, die Grundlage der Steuererhebung war, die landwirtschaftliche Tätigkeit der Beduinen erwähnt, wobei die Existenz von mehr als 100 durch die Stämme kultivierten Gebieten im nördlichen Negev vermerkt wurde.⁶ Vom 19. Jahr-

hundert an gingen die Negev-Stämme, insbesondere des niederschlagreichen Nordens, mehr und mehr zum Ackerbau über, wodurch sich ihre Abhängigkeit von der (nomadischen) Tierhaltung verminderte. Die Veränderung der Produktionsweise erhöhte die Bedeutung des Bodens und dessen Kultivierung; sie führte zu einem permanenteren Lebensstil, der weiterhin jedoch saisonbedingte Umzüge innerhalb des Stammesgebiets oder eines Teils davon umfasste. Der wirtschaftliche Umgestaltungsprozess führte somit zur Errichtung dauerhafter Beduinenlager und im späten 19. Jahrhundert sogar zum Bau von Steinhäusern. In einer britischen Volkszählung aus dem Jahre 1931 gaben 89,3 Prozent der Negev-Beduinen an, dass Landwirtschaft ihre hauptsächliche Unterhaltsquelle sei; 76 Prozent wurden als «Besitzer von Grund und Boden» eingestuft.⁷ Schätzungen über kultivierte Ländereien im Negev reichten im frühen 20. Jahrhundert von 2 bis 3,5 Millionen Dunam.⁸

Im Übergang vom 19. zum 20. Jahrhundert stieg der Wert des Landes und gleichzeitig die Anzahl der Landverkäufe an nicht beduinische Käufer (Palästinenser aus Gaza und Jerusalem, zionistische Organisationen und Personen). Damit erweiterte sich das Gewohnheitsrechtssystem beispielsweise durch die Verwendung von Besitz- und Eigentumsdokumentationen, wie der *sanad baya`* (Verkaufsurkunde) oder der *sanad rahen* (Grundpfandurkunde). Die betreffenden Dokumente wurden von den lokalen Gemeinschaften erstellt und von den osmanischen, später britischen Grundbuchämtern als für die Registrierung zulässig angesehen. Sie werden seitens der Beduinen bis zum heutigen Tage anerkannt. *Sanad baya`* und *sanad rahen* umfassen üblicherweise Informationen, die die Vertragspartner benennen, sowie das Datum, den Preis, die Verkaufs- oder Pfandbedingungen und die Zahlungsmodalitäten. Zudem enthalten sie eine Beschreibung des Landes und seiner Grenzen sowie Namen und Unterschriften von Zeugen. Mitunter wurde die Gültigkeit beziehungsweise Rechtmäßigkeit derartiger *sanads* durch *shaykhs* oder durch die osmanischen, später britischen Behörden mit einem Stempel oder Siegel bekräftigt (Abbildung 2 zeigt ein Beispiel für einen *sanad*).

Bei der Anerkennung der beduinischen Bodenrechte stützt sich die israelische Regierung mit Zustimmung der Judikative heute ausschließlich auf die eigene fragwürdige Auslegung des osmanischen und britischen Rechts, das bis in das Jahr 1858 zurückreicht und auch heute unter dem Schirm des israelischen Rechtssystems in Kraft ist. Es scheint somit angebracht, einen kurzen Abriss über die Phasen os-

Abb. 2: Sanad baya` (Verkaufsurkunde) für Landplots in Al-Araqib



Quelle: Archiv der Familie El-Okbi.

6 Hütteroth, Wolf Dieter/Abdulfattah, Kamal: Historical Geography of Palestine, Transjordan and Southern Syria in the Late 16th Century, Erlangen 1977, S. 28f. 7 Falah, Ghazi: How Israel Controls the Bedouin in Israel, in: Journal of Palestine Studies 2/14 (Winter 1985), S. 35–51, hier: S. 36. 8 Government of Palestine: A Survey of Palestine, S. 257; Al-Arif, Arif: Tarikh Bi`al-Saba` wa qaba`iliha [Die Geschichte Beershevas und seiner Stämme], Kairo 1999 [1934], S. 274. Ein Dunam sind 1.000 Quadratmeter.

manischer und britischer Herrschaft in der Geschichte Palästinas und über die für den Negev-Fall relevanten Rechtssysteme zu geben.

2 HISTORISCHE HINTERGRÜNDE

2.1 Osmanisches Reich

Der Negev genoss wie viele andere Regionen des Osmanischen Reiches bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts nahezu vollständige Autonomie. Danach begannen die Osmanen damit, ihre Autorität wie auch ihre Präsenz zu verstärken. Die Eröffnung des Suezkanals 1869 und die koloniale Herrschaft der Briten über Ägypten ließen den Negev zu einer wichtigen Barriere werden, die das Vordringen der Briten verhindern sollte. Da das Osmanische Reich zudem höhere Steuergelder und mehr Wehrdienstpflichtige benötigte, wurden die Stämme und die Stammesgebiete zu einer wichtigen, bislang ungenutzten Ressource. 1891 intervenierte die Hohe Pforte nach einer Reihe von Konflikten zwischen den Stämmen bezüglich der Landnutzung und der Demarkationslinien, indem es die Stammesgebiete voneinander abgrenzte.⁹ Neun Jahre später erwarben die Osmanen 2.000 Dunam vom Stamm `Azazma, um auf dessen Territorium die heutige Stadt Beersheva als Verwaltungszentrum des Negev zu errichten. Zudem setzten die osmanischen Herrscher einen Rat der beduinischen *shaykhs* ein, der als Stammesgericht fungierte und auf der Grundlage des überlieferten Gewohnheitsrechts in Streitfällen über Eigentum, Grenzen oder Grundpfandrechte in Bezug auf Ländereien Entscheidungen traf.

Die Tanzimat-Verwaltungsreformen des Osmanischen Reichs in der Mitte des 19. Jahrhunderts umfassten auch eine neue Landgesetzgebung – den Ottoman Land Code (OLC) von 1858. Diese übernahm viele der bereits bestehenden Regelungen in Bezug auf die Rechte über Grund und Boden und war insbesondere hinsichtlich der Grundbesitzeintragung revolutionär. Zwei der wichtigsten Landkategorien, die das neue Gesetz regelte, wurden für den Negev wichtig – *miri* und *mewat* (manchmal auch *mawat* oder *mevat* geschrieben). Als *miri*-Land wurde kultivierbares Land bezeichnet, dessen Nutzungsrechte bei dem/den Landwirt/en liegen, während das offizielle *raqabah* (Grundeigentum, manchmal auch als Hoheitsgewalt übersetzt) der osmanischen Staatskasse zustand. Hatte jemand *miri*-Land über zehn Jahre ununterbrochen bewirtschaftet und in Besitz, wurde ihm ein Rechtsanspruch über die Nutzung zugestanden, den er verkaufen, verpfänden oder vererben konnte. Als *mewat* (öde) dagegen gilt das leere, ungenutzte Land, das sich außerhalb der bewohnten Gebiete und in einer Entfernung befand, die entweder in Reichweite einer lauten Stimme (vom Randgebiet des bewohnten Bereichs), eines 30-minütigen Fußmarsches oder einer Entfernung von etwa 1,5 (englischen) Meilen (gemessen ebenfalls von den Randgebieten des bewohnten Bereichs) lag. Wer *mewat*-Land «erschloss» oder «belebte», konnte sofort einen Rechtsanspruch erhalten,

auch wenn die Landnahme ohne Zustimmung der Regierung erfolgt war. Die Osmanen begründeten die Praxis damit, dass die landwirtschaftliche Nutzung gefördert und erweitert werden sollte, um die Steuereinnahmen zu erhöhen.

Die Thematik des offiziell fixierten Grundbesitzes war unter osmanischer Herrschaft nicht signifikant, obwohl die osmanischen Regenten gelegentlich versuchten, die Beduinen davon zu überzeugen, ihre Ländereien registrieren zu lassen. Grundbesitzfragen wurden weiterhin hauptsächlich gemäß lokaler Gepflogenheiten geregelt – die Eintragung des Landbesitzes blieb lediglich ein langfristiges Ziel. Als die osmanische Herrschaft endete, waren in Palästina nur fünf Prozent des Landes nach dem neuen Eintragungssystem rechtlich gültig fixiert.¹⁰

2.2 Britisches Mandat

Von Anbeginn ihrer Herrschaft über Palästina – im Jahre 1917 – begannen die Briten damit, die Grundbesitzverwaltung neu zu strukturieren. Sie ergänzten die osmanischen Bodengesetze, verabschiedeten neue Verordnungen und, was wichtiger war, entwickelten ein Regulierungsverfahren für den Grundbesitz. Das im Jahre 1928 eingeführte entsprechende Verfahren für Bodenrechte zielte darauf ab, für jede Parzelle des Landes einen Eigentümer zu benennen. Die quasi-juristische Prozedur stützte sich auf Kataster- und topografische Vermessungen, wodurch das Land in klar voneinander abgegrenzte Blöcke und Parzellen gegliedert wurde. Eine staatlich initiierte Regulierung der Bodenrechte im Negev blieb jedoch weiterhin aus. Wer seine Ländereien registrieren lassen wollte, konnte dies auf eigene Initiative hin bewirken. Archivdokumente belegen, dass sich reale Eintragungsverfahren auf traditionelle Besitzverhältnisse stützten, die dem Kenntnisstand und den Gepflogenheiten vor Ort entsprachen.

Von den formellen Gesetzen, die einen besonderen Einfluss auf die beduinische Grundbesitzfrage hatten und vor allem nach 1948 eine Rolle spielen sollten, seien vor allem die durch die Briten vorgenommenen Ergänzungen des osmanischen Bodengesetzes von 1858 zu nennen, insbesondere die *mewat*-Land-Verordnung aus dem Jahre 1921. Sie besagte, dass künftig (ab Februar 1921) die Erschließung von *mewat*-Land eine vorherige Genehmigung seitens der Mandatsregierung voraussetzte; Landwirte ohne eine entsprechende Erlaubnis galten als «Eindringlinge», die strafrechtlich verfolgt werden konnten. Die Verordnung enthielt ein Zeitfenster von zwei Monaten zum Eintrag entsprechender Ansprüche, benannte aber keine Sanktionen für unterlassene Eintragungen. Zudem wurde die Verordnung im Mandatsgebiet Palästina, einschließlich

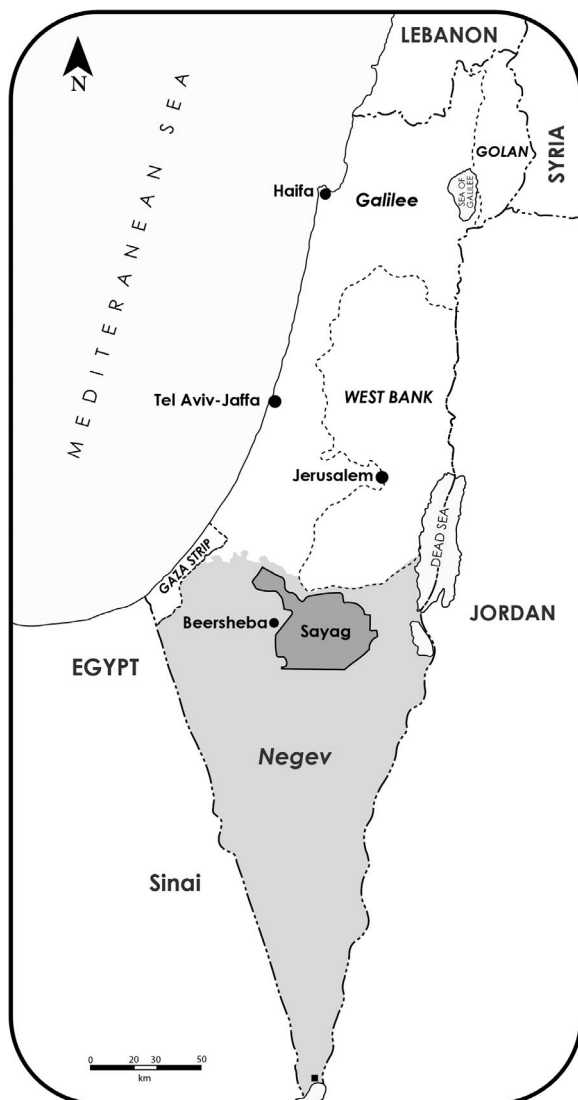
⁹ Abu Sitta, Salman: The Denied Inheritance: Palestinian Land Ownership in Beer Sheva, Palestine Land Society, London 2009, S. 6, unter: www.plands.org/reports/index.html. ¹⁰ Bunton, Martin: Colonial Land Policies in Palestine 1917–1936, Oxford 2007, S. 49.

des Negev, nur teilweise umgesetzt, beispielsweise durch Enteignung von Landwirten. Noch Jahre nach Ende der Zweimonatsfrist wurden Gesuche zur rechtlichen Fixierung der Bodenrechte eingereicht.

Trotz Einbeziehung des Negev-Gebiets in die Hoheit der Mandatsverwaltung und kontinuierlicher Versuche, das Grundbesitzsystem zu reformieren, genossen die Negev-Araber weiterhin einen hohen Grad an Autonomie. Nicht nur Grundbesitzansprüche, sondern auch Besitztransaktionen wurden im Negev selten entsprechend der neuen Gesetze geregelt. Landverkäufe folgten zumeist weiterhin dem Gewohnheitsrecht. Die Briten unterhielten Stammesgerichte, wandten im Negev ein eigenes Steuersystem an und erlaubten in der Südhälfte der Region den Besitz von Waffen.

Die meisten Grundrechtsstreitigkeiten im Negev wurden durch die traditionellen Stammesrichter oder ein für das Mandatsgebiet zugelassenes Stammesgericht geschlichtet. Mitunter jedoch – insbesondere

Abb. 3: Das geschlossene Gebiet ("sayag" oder "siyag"), in dem die Beduinen seit Anfang der 1950er Jahre zwangsweise angesiedelt wurden



wenn Nicht-Beduinen beteiligt waren – wurden Grundrechtsstreitigkeiten vor das für Landfragen zuständige staatliche Gericht oder vor den Obersten Gerichtshof für Palästina gebracht. Die Rechtssprechung für die infrage kommende Region zeigt jedoch, dass Beduinen prinzipiell als Grundeigentümer behandelt wurden, das formelle Bodenrecht nur in eingeschränktem Umfang angewendet wurde und die hergebrachte Dokumentation, wie oben erwähnt, in der Rechtssprechung maßgeblich war. Praktisch behandelte der Oberste Gerichtshof für Palästina, auch ohne Mandatseintragung des Grundbesitzes, die Parteien, egal ob Beduinen oder Nicht-Beduinen, als selbstverständliche Grundeigentümer. Von indigenen Nutzern beanspruchte und kultivierte Ländereien wurden als *miri*-Land angesehen. Im «Survey of Palestine» stellte die britische Regierung fest: «Die Wüste von Beersheva umfasst etwa 12.577 Quadratkilometer. Anzunehmen ist, dass für über 2.000 Quadratkilometer, die von Zeit zu Zeit bewirtschaftet werden, private Ansprüche bestehen. Der Rest kann entweder als *mewat* oder als unbewohntes *miri* angesehen werden.»¹¹

2.3 Israelische Herrschaft

Nach dem Konflikt von 1948 und der Gründung des Staates Israel wurde die Mehrheit der Negev-Beduinen vertrieben oder floh aus dem Negev. Sie fand Zuflucht im Gazastreifen, in Jordanien und im Sinai. Von den nunmehr 95 Stämmen angehörenden 75.000 bis 90.000 Beduinen, die im Jahre 1948 im Negev lebten, blieben lediglich 11.000 aus 19 Stämmen in Israel, während die übrigen zu Flüchtlingen wurden. Anfang der 1950er Jahre siedelte die israelische Armee darüber hinaus gewaltsam elf der verbliebenen Stämme aus ihren Wohnplätzen im südlichen und westlichen Negev in ein geschlossenes Gebiet um, das unter dem Namen *siyag* oder *sayag*¹² bekannt wurde, und wo sie sich den dort lebenden acht Stämmen anschlossen. Der *siyag* im Norden umfasst acht Prozent des Negev-Gebiets (siehe Abbildung 3). Die Neuansiedler im *siyag* errichteten ihre Lager und Dörfer an Plätzen, die ihnen von der israelischen Armee zugewiesen wurden. Später verpachtete der israelische Staat ihnen Ländereien, die geflohenen oder vertriebenen Beduinen gehörten. Die beduinischen Bewohner des *siyag* wurden, wie alle palästinensischen Bürger Israels, bis 1966 der Militäradministration unterworfen.

Die israelische Führung stand nunmehr vor drei Optionen: generelle Vertreibung der Beduinen aus Israel, Umsiedelung in Städte weiter im Norden oder Wiederansiedelung und Konzentrierung in den drei Negev-

¹¹ Government of Palestine: A Survey of Palestine, S. 257. Zwei Millionen Dunam entsprechen einer Fläche von 2.000 Quadratkilometern. Miri ist bearbeitetes Land. Laut osmanischem Recht erwarb jemand Besitzrecht auf das Land, wenn er es ohne Unterbrechung mindestens zehn Jahre bearbeitete (als gerechtfertigte Unterbrechung galten Wehrdienst oder klimatische Gründe). Als «leeres miri-Land» galten Ländereien, die in der fraglichen Zeit nicht bearbeitet wurden. ¹² Zaun auf Hebräisch und laut seines arabischen Äquivalents (siyag) auch Sperrzone genannt. Der siyag ist eine dreieckige Fläche zwischen den israelischen Städten Arad, Dimona und Beersheva. Vgl. Abu Hussein/McKay: Access Denied, S. 114.

Städten. Sie entschied sich für die Wiederansiedelung in den Städten. Zu den ursprünglich drei Großsiedlungen kamen in den 1990er Jahren weitere sieben urbane Ortschaften hinzu. Aktuell (im Jahre 2013) leben etwas mehr als 200.000 beduinisch-arabische Bürger Israels im Negev. Etwa die Hälfte wohnt in den vom Staat errichteten Städten, die andere Hälfte in Dörfern und Ortschaften, die als «nicht anerkannt» gelten und die damit in den Augen des Staates illegal sind. Die «Illegalität» bezieht sich insbesondere auf die jeweilige regionale Planung und auf die Grundbesitzfrage. Beim Entwurf der Gebietspläne für die Besiedlung des Negev wurden die bestehenden 46 Beduinendörfer seitens der israelischen Planungsbehörden weitgehend oder absolut ignoriert, mit der Begründung, die Territorien seien als militärische, industrielle oder ökologische Standorte und nicht als Wohngebiete vorgesehen. Diese Argumentation ermöglicht es der israelischen Regierung, die betreffenden Ansiedlungen als «illegal» zu klassifizieren, da ihre Planung nicht genehmigt wurde.¹³ Den Beduinen ist dennoch bewusst, dass ihre historische Präsenz an diesen Plätzen ein Trumpf für den Schutz ihrer aktuellen Rechte darstellt.

Die «anerkannten» Städte sind überbevölkert und verarmt. Die in ihnen lebenden Beduinen leiden unter hoher Arbeitslosigkeit und steigender Kriminalität. In den nicht anerkannten Dörfern und Ortschaften, in denen in der Regel zwischen 500 und 5.000 Menschen wohnen, mangelt es an den grundlegendsten technischen und sozialen Infrastrukturleistungen, seien es Strom, fließendes Wasser, befestigte Straßen, öffentliche Transportmittel oder Schulen. Nach zahlreichen Petitionen an den Obersten Gerichtshof, vorgetragen vor allem durch Menschenrechtsorganisationen, begann die israelische Regierung Ende der 1990er Jahre zögerlich, den Bewohnern der betreffenden Dörfer bedingt Dienstleistungen zu gewähren. Da die Ortschaften seitens der israelischen Regierung jedoch weiterhin als illegal angesehen werden, sind vor allem ihre Bewohner Opfer von Zwangsräumungen. Häufig werden ihre Häuser einfach abgerissen.¹⁴

Bis Ende der 1990er Jahre bestand die Grundstrategie der israelischen Regierung in Bezug auf die Negev-Beduinen darin, nur die oben genannten sieben Städte als legal anzuerkennen, alle weiteren Siedlungsplätze als illegal beziehungsweise unrechtmäßig zu betrachten und die Beduinen mittels verschiedener Schikanen – von der Zerstörung der Ernten bis zum Abriss von Häusern – zu veranlassen, in die Städte zu ziehen. Da diese repressive Strategie wenig Erfolg zeitigte, ließen sich während der letzten zehn Jahre leichte Veränderungen in der offiziellen Umsiedlungspolitik verzeichnen. Zehn der 46 nicht anerkannten Dörfer wurden legalisiert, obwohl für neun von ihnen keinerlei Raumplanung vorliegt und in ihnen jegliche Bauaktivität weiterhin als illegal gilt.

3 DER STREIT UM GRUNDEIGENTUM UND SEIN RECHTLICHER RAHMEN

Rechtsargumente spielen im Streit um den Negev eine zentrale Rolle. Der Abriss von Häusern, Zwangsräumungen oder die Aberkennung von Grundeigentumsansprüchen basieren üblicherweise auf vom israelischen Staat als rechtsgültig erklärten Verordnungen der Justiz oder der Verwaltung. Die israelische Grundbesitzpolitik im Negev ist dabei im weiteren Kontext der generellen Nationalisierung und Judaisierung des Bodens durch den Staat zu sehen, ermöglicht durch die Massenvertreibungen und die Inbesitznahme des Bodens zwischen 1947 und 1949 und durch das danach konstruierte spezifische Rechtssystem. 1948 umfasste das Landeigentum jüdischer Einzelpersonen oder Organisationen beispielsweise etwa 1,5 Millionen Dunam – 5,7 Prozent des gesamten Mandats-Palästinas und etwa acht Prozent des späteren Staatsterritoriums Israels.¹⁵ Bis 2013 hatte die Staatsmacht durch ein intensives Landenteignungs-, Nationalisierungs- und Umwidmungsverfahren Kontrolle über 93,5 Prozent des Landes innerhalb der Grünen Linie erlangt.¹⁶

4 REGULIERUNG VON GRUNDEIGENTUMSANSPRÜCHEN IM NEGEV

In den 1970er Jahren erklärte die israelische Regierung den nördlichen Negev, einschließlich des *siyag*, zum Objekt der Regulierung von Bodenrechten. Er wurde Teil des Verfahrens zur Eintragung von Ländereien im gesamten Land. In diesem Rahmen erhoben die Beduinen 3.220 formelle Ansprüche auf Ländereien mit einer Gesamtfläche von über 1,5 Million Dunam. Die entsprechenden Anträge umfassten etwa 500.000 Dunam Stammesland (Weideflächen) sowie 200.000 Dunam, die zuvor als staatlicher Besitz im Zentral-Negev eingetragen waren. Diese 700.000 Dunam wurden seitens der Regierung (als nicht relevant) von der Gesamtfläche angemeldeter Besitzansprüche abgezogen, sodass letztlich nur Anträgen über 778.856 Dunam (sieben Prozent des Negev-Gebiets) stattgegeben wurde.¹⁷

Angesichts des Umfangs der Ansprüche entschied sich die Regierung für einen bürokratisch-administrativen Weg, die Grundeigentumsansprüche im Negev

¹³ Zu Townships und nicht anerkannten Dörfern sowie Planungsfragen vgl. HAGAR: Studies in Culture, Polity, and Identities 8, Nr. 2 (Nov. 2008); Falah, Ghazi: Israeli State Policy toward Bedouin Sedentarization in the Negev, in: Journal of Palestine Studies 18, Nr. 2 (Winter 1989), S. 71–79. ¹⁴ Vgl. Abu-Saad, Ismail: Introduction: State Rule and Indigenous Resistance among al-Naqab Bedouin Arabs, in: HAGAR: Studies in Culture, Policy, and Identities 8, Nr. 2 (Nov. 2008), S. 2–24, insbesondere S. 15. Die offizielle Zahl der Beduinen betrug 2005 laut dem Israel Central Bureau of Statistics 150.500; vgl. www.cbs.gov.il/ishuvim/demographic_report.pdf. ¹⁵ Etwa 650.000 Dunam unter der Herrschaft der Osmanen und 950.000 Dunam unter britischer Herrschaft; vgl. Government of Palestine: A Survey of Palestine, S. 243. Zur Entwicklung der jüdischen Bevölkerung in Palästina vgl. Stein: Land Question, S. 226; Oke, Mim Kemal: The Ottoman Empire, Zionism and the Question of Palestine (1880–1908), in: International Journal of Middle East Studies 14, Nr. 3 (Aug. 1982), S. 329–341, hier S. 336. ¹⁶ Staatsland umfasst auch die Ländereien des Jüdischen Nationalfonds. Vgl. www.mmi.gov.il. Die verbleibenden sieben Prozent des Landes befinden sich zu etwa gleichen Teilen in jüdischem und arabischem Privatbesitz. ¹⁷ State of Israel, Ministry of Justice: Summary Report of the Experts Team on Land Settlement on the Siyag and the Northern Negev, Jerusalem 1975, S. 3 (nachfolgend: Albeck Report).

neu zu regeln. Im Jahre 1975 setzte sie eine Kommission unter dem Vorsitz der Rechtsanwältin Plia Albeck ein, die sich bereits als Expertin für die Legalisierung von Landenteignungen und die Siedlungstätigkeit in den besetzten Palästinensergebieten einen Namen gemacht hatte. Unter Zuhilfenahme einer höchst fragwürdigen Auslegung des osmanischen Bodengesetzes von 1858, der britischen *mewat*-Land-Verordnung und vorheriger Entscheidungen des Obersten Gerichts Israels bestätigte die Albeck-Kommission die Position der Regierung, derzufolge alle Gebiete, auf die die Beduinen Anspruch erhoben, *mewat*-Land seien und somit dem Staat Israel gehörten.¹⁸ Die Albeck-Kommission befürchtete jedoch, dass der Oberste Gerichtshof der vollständigen Aberkennung der Grundeigentumsrechte, damit der Enteignung der Beduinen, ohne eine Form der Entschädigung nicht zustimmen würde. Sie empfahl der Regierung, «guten Willen» zu zeigen und den Beduinen eine Abfindung in Form von Land und Geldern zu gewähren, deren Höhe annähernd 20 Prozent des Gesamtwertes des Landes entsprechen sollte. Daran band sie die Bedingung, dass die Anspruchsteller ihre Grundbesitzansprüche aufgeben und in eine der Planstädte ziehen sollten. Parallel dazu stoppte die israelische Regierung die Bearbeitung aller Grundeigentumsansprüche von Beduinen (das bedeutete, die Weiterleitung in das Schlichtungssystem wurde abgeblockt) und begann einen Verhandlungsprozess mit den Anspruchstellern.

5 DER OBERSTE GERICHTSHOF ISRAELS

Zum wegweisenden Urteil des Obersten Gerichtshofs wurde das *Al-Hawashle*-Urteil von 1984 im Berufungsverfahren eines der bekanntesten Stämme des Negev bezüglich der Eintragung seines Landes. Das Urteil stärkte die Position der Regierung und der Albeck-Kommission, indem es die *mewat*-Doktrin bezüglich des «unbewohnten Negev» bestätigte. *Mewat*-Land, hieß es gemäß dieser Doktrin, seien ungenutzte Flächen in einer Entfernung von 1,5 Meilen (entsprechend dem Ottoman Land Code/OLC), vom Rand einer modernen Ortschaft aus gemessen. Ein Beduinenlager sei laut dem israelischen Gericht nicht als legitimer Messpunkt anzusehen. Der betreffende legale Ort – Stadt oder Dorf – muss laut Gesetzesentscheid bereits vor 1858 existiert haben, dem Zeitpunkt, an dem das OLC in Kraft trat. Wie bereits erwähnt, war der Negev bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts ausschließlich von Beduinen bewohnt. Erst 1900 – 42 Jahre nach Verabschiedung des OLC – wurde Beersheva als einzige «moderne» Stadt der Region gegründet.

Die israelische Neuinterpretation des OLC konnte zudem nur den Entfernungsfaktor von 1,5 (englischen) Meilen für die Bestimmung von *mewat*-Land an; die beiden anderen im (osmanischen) Gesetz fixierten Möglichkeiten (die Reichweite der Stimme eines Mannes und die Distanz eines halbstündigen Fußmarches) wurden für nichtig erklärt. Gleichzeitig legte das israelische Gericht die britische *mewat*-Land-Verord-

nung von 1921 neu aus, indem es behauptete, es habe ein letztmögliches Datum für die Eintragung erschlossener Ländereien gesetzt, wonach nicht eingetragene Inhaber als Eindringlinge behandelt würden. Die britische Verordnung besagte jedoch, dass als Eindringling nur zu betrachten sei, wer entsprechende Ländereien *nach* 1921 erschlossen habe. Die Unterscheidung ist substanziell, da die Beduinen zumeist angaben, ihre Ländereien bereits vor 1921 besessen und bewirtschaftet zu haben. Das israelische Gericht wiederum ging davon aus, dass durch die unterlassene Registrierung des Grundbesitzes vor dem «Verfallsdatum» (1921) die Beduinen eigenverschuldet ihre Rechte verwirkt hätten.¹⁹

Das *Al-Hawashle*-Urteil schuf einen Präzedenzfall. Im Ergebnis wurden alle danach angemeldeten Grundbesitzansprüche im Negev – 200 Fälle – zugunsten der Regierung entschieden. Des Weiteren diente das Urteil als Ausgangspunkt für Initiativen der Regierung zur (jüdischen) Besiedlung der fraglichen Negev-Territorien, angeblich legitimiert durch die Tatsache, dass die Beduinen keinerlei entsprechende Grundeigentumsrechte besäßen.

6 AUF DEM WEG ZUR JURISTISCHEN KONFRONTATION

Zunächst versuchte die israelische Regierung eine «juristische Konfrontation» mit den Beduinen vor Gericht zu vermeiden. Stattdessen ging sie den Weg der Verhandlungen, in denen sie die rechtliche Aberkennung des beduinischen Grundeigentums freilich aufrechterhielt. Die Unterhandlungen wurden von der (staatlichen) israelischen Landverwaltung (Israel Land Administration/ILA) geführt, deren *council* eine Reihe von Festlegungen bezüglich möglicher Entschädigungen entwarf, denen das Albeck-Entschädigungsschema zugrunde lag. Bis 2008 wurden 12 Prozent aller Grundeigentumsansprüche (380 von 3.220) für ungefähr 18 Prozent der beanspruchten Ländereien nach diesen Regularien geklärt. Eingeschlossen in die Kompromissuche war eine forcierte Entscheidung über ein großes Areal, auf dem die israelische Luftwaffe zu Beginn der 1980er Jahre einen Flughafen bauen ließ.²⁰ Obwohl die Regierung die angebotene Entschädigung mehrmals erhöhte, beharrten die beduinischen Antragssteller auf ihren Rechten an Grund und Boden beziehungsweise wiesen die angebotene Entschädigung wiederholt als ungenügend und ungerecht zurück.

Parallel zum Prozess der Umverteilung von Besitzansprüchen und in Anbetracht der Tatsache, dass letztlich keine umfassenden Lösungen für die Situation im Negev gefunden worden waren, benannte die Regierung in den 1980er und 1990er Jahren wiederholt

¹⁸ Albeck Report, S. 3. ¹⁹ CA 518/61, State of Israel v. Salach Badran, 16 (3) PD 1717; CA 323/54, Ahmad Hamda v. Al Kwatli, 10 (2) PD 853, 854; vgl. CA 342/61 State of Israel v. Sawaaed and others, PD (2), 469; State of Israel v. Salach Badran, 1720. ²⁰ Vgl. Goldberg Committee: Final Report of the Committee to Propose a Policy for Arranging Bedouin Settlement in the Negev [in Hebräisch], Jerusalem 2008.

Teams und Ausschüsse und verabschiedete eine Reihe von Beschlüssen bezüglich der Negev-Problematik. Diese Versuche resultierten jedoch auch weiterhin einzig in Berichten und Empfehlungen. Insbesondere im letzten Jahrzehnt, vor allem während der letzten fünf Jahre, wurde der staatliche Druck stärker, die Negev-Frage endgültig zu lösen. Eine neue Gesetzgebung sollte zu klaren, vereinheitlichten Richtlinien führen. Der Handlungsdruck resultierte nicht zuletzt aus Veränderungen vor Ort. Dafür stehen insbesondere die «illegalen» (nicht genehmigten) beduinischen Bauten: Gab es im Jahre 1960 etwa 100 derartige «illegale» Strukturen, so betrug die Zahl 2007 bereits 42.500.²¹ Die «illegale» Bautätigkeit folgte dem schnellen Bevölkerungswachstum der Negev-Beduinen – von 27.460 zu Beginn der 1970er Jahre²², dem Zeitpunkt also, an dem die Grundeigentumsansprüche vorgebracht werden konnten, auf etwa 200.000 im Jahr 2010. Die Städte erwiesen sich als wenig produktive Problemlösungen und die nicht anerkannten Dorfgründungen ließen sich nicht verhindern oder zurücknehmen. Um dem genannten Trend zu begegnen, verabschiedete die Regierung 2005 den Negev-Entwicklungsplan 2015. Er wurde zum «nationalen Projekt» erhoben und zielt darauf ab, «wirtschaftlich produktive» Juden aus Zentralisrael im Negev anzusiedeln und die Bevölkerungszahl in der Südregion bis 2015 von 535.000 auf 900.000 zu erhöhen. Die teilweise eingefrorenen Grundeigentumsansprüche sollten durch Gerichtsbeschluss entschieden werden.

Der neuen Strategie folgend begann die Regierung, mittels «Gegenklagen» die Forderungen der arabischen Beduinen vor Gericht auszuhebeln. Konkret focht die Staatsanwaltschaft nach internen Kriterien eingefrorene Grundeigentumsforderungen an und brachte den Fall vor Gericht. Der Staat gewann auf diesem Weg alle Prozesse (Erfolgsrate 100 Prozent), da die Richter sich in hohem Maße vom Präzedenzfall *Al-Hawashle* leiten ließen. Hunderte von Fällen wurden angefochten, jedoch alle 200 Gegenklagen beduinischer Eigentümer, 70.000 Dunam Land betreffend, wurden abgewiesen.²³ Der Weg über die Gerichte erleichterte die Legitimierung der staatlichen Landnahmepolitik; er übte zugleich Druck auf die Beduinen dahingehend aus, die durch die Regierung angebotenen Kompromisse anzunehmen. Begleitet wurde diese Politik durch den verstärkten Abriss «illegaler» Bauten und 2007 durch die Schaffung eines neuen Gremiums unter dem Vorsitz des Richters des Obersten Gerichtshofs im Ruhestand, Eliezer Goldberg, das weitere Lösungen für die Negev-Problematik empfehlen sollte.

7 DER WEG ZUM PRAWER-GESETZESENTWURF

Die Goldberg-Kommission war in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. Sie wies erstmalig eine angemessene beduinische Repräsentanz (zwei von acht Mitgliedern) aus, ließ jedermann als Zeugen zu und hielt 24 öffentliche Anhörungen ab, in denen die Geschichte der Be-

duinen erstmals offiziell dargestellt und aufgezeichnet wurde. Zugleich forderte sie die Exekutive auf, den Abriss von Häusern einzustellen, solange nach einer Lösung gesucht würde, und – entgegen der politischen Linie der Regierung – die «illegalen» Beduiniensiedlungen anzuerkennen. Als erstes offizielles israelisches Dokument erkannte der Goldberg-Bericht die historischen Verbindungen und Rechte der Gemeinschaft zum beziehungsweise im Negev sowie ihren gleichberechtigten zivilrechtlichen Status an.

Die Regierung andererseits wies die Goldberg-Kommission für ihre Kompromissfindung an, die Entschädigung für Grundeigentum auf maximal 100.000 Dunam, weniger als 20 Prozent der Forderungen, zu beschränken.²⁴ Im Dezember 2008 legte die Kommission einen Entwurf ihres Berichts vor. In ihm wurde empfohlen, die Beduinendörfer anzuerkennen und ihnen einen rechtmäßigen Status gemäß der Regionalplanung des Distrikts Beersheva zu gewähren. Als Entschädigungsformel für Grundbesitzforderungen sollte gelten, dass etwa 20 Prozent in Form von Land und 30 Prozent als finanzielle Kompensation anerkannt würden; es wurde ferner die striktere Einhaltung der Gesetze vorgeschlagen.

Angesichts der überraschenden Empfehlung, viele der Beduiniensiedlungen anzuerkennen, weigerte sich die israelische Regierung, den Empfehlungen des Berichts zu folgen. Bestenfalls sollten sie «berücksichtigt» werden. Zudem benannte sie eine Taskforce, die an der Umsetzung der politischen Strategie und Rechtsvorschriften (der Regierung) arbeiten sollte. Als Leiter wurde Ehud Praver aus dem Büro des Premierministers berufen, ehemals stellvertretender Vorsitzender des Nationalen Sicherheitsrates.²⁵ Das Praver-Team arbeitete drei frustrierende Jahre, ohne dass die beduinische Gemeinschaft Genaueres erfuhr, bevor es seinen Bericht veröffentlichte. Die in ihm enthaltenen Empfehlungen stellten eine negative Korrektur der durch die Goldberg-Kommission vorgeschlagenen Linie dar, insbesondere hinsichtlich der Legalisierung der Dörfer. 35 Ortschaften, bislang noch nicht anerkannt, wurden im Praver-Report nicht einmal erwähnt, sondern pauschal als «vereinzelte Siedlungen» (*pzura*) bezeichnet. Die im Praver-Gesetzesentwurf verwendete Sprache ist bürokratisch und apodiktisch, ohne Bezüge zu historischen Begebenheiten oder Bürgerrech-

²¹ Amara, Ahmad: The Battle for Land and Housing Rights of the Negev Bedouin, in: Housing and ESC Rights Law Quarterly 5, Nr. 1 (2008), S. 1–6; Falah: Israeli State Policy, S. 72; State demolishes 17 Houses in Unrecognized Bedouin Village in Negev, in: Ha'Aretz, 6. Dezember 2006, unter: www.haaretz.com/hasen/spages/797752.html. ²² Porat, Hanina: The Bedouin-Arab in the Negev between Migration and Urbanization, 1948–1973 [in Hebrew], Beersheba: Negev Center for Regional Development, Ben-Gurion University, 2009, S. 176. ²³ Vgl. die Aussage von Ilan Yishoron vor der Goldberg-Kommission vom 20. Mai 2008, Protokoll der Goldberg-Kommission, S. 123–126 (Dokument im Besitz der Autoren). Vgl. Vortrag von Ilan Yishoron auf der Jahreskonferenz der Planners Union an der Ben-Gurion Universität am 10. Februar 2011 im Panel «Going Forward to Solve the Bedouin Problem». ²⁴ Amara, Ahmad: The Goldberg Committee: Legal and Extra-Legal Means in Solving the Naqab Bedouin Case, in: HAGAR: Studies in Culture, Polity, and Identities 8, Nr. 2 (Nov. 2008), S. 227–243. ²⁵ Governmental Resolution Nr. 4411 vom 18. Januar 2009. Der Beschluss verdeutlicht, dass der Beduinenfrage nationale Priorität zugemessen wird. Vgl. www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2009/01/des4411.htm.

ten. Dennoch wurde der Bericht von rechten Parteien als zu großzügig kritisiert. Ministerpräsident Benjamin Netanjahu beauftragte daraufhin Yaakov Amidror, seit 2011 Vorsitzender des Nationalen Sicherheitsrates, den neuen Bericht zu überarbeiten. Als Amidror-Praver-Plan wurde er am 11. September 2011 von der Regierung bestätigt, wobei die Höhe der vorgeschlagenen Entschädigung gesenkt wurde.²⁶

Neben den Abstrichen bei den Grundeigentumsrechten und den Entschädigungen schrieb die neue Direktive einen strengen Zeitplan für die Umsetzung vor. Es wurden ein spezielles Gremium eingesetzt und die Einbettung des Plans in spezielle Gesetze gefordert. Verfügt wurde, dass keine weiteren Beduinendörfer anerkannt werden sollen und Beduinen sich nicht außerhalb der *siyag*-Region ansiedeln dürfen. Der 64-seitige Plan wurde am 3. Januar 2012 veröffentlicht, um Eingaben und Kommentare der Öffentlichkeit zu ermöglichen, bevor er der Knesset zur Abstimmung vorgelegt wurde. Öffentlich gemacht wurde damit auch das neue Entschädigungsprinzip, das erstmals eine 50-prozentige Kompensation durch Land für Antragsteller vorsah, die ihren Landbesitz belegen können und ihn nachweislich bewirtschaften. Eine lange Liste von Bedingungen modifizierte diese legale Geste; sie lässt befürchten, dass die meisten Beduinen nur etwa ein Fünftel ihres Landes bestätigt bekämen, würden sie ihre darüber hinaus gehenden Ansprüche zurückziehen. Den Praver-Plan betrachten die Beduinen daher als schwerwiegende Bedrohung ihrer Rechte, da er Landenteignung, Vertreibung und eine Politik kontinuierlicher Ausschließung und Diskriminierung durch die Exekutive zur Folge haben dürfte.

Um den Widerstand der Beduinen abzuschwächen, startete die Regierung ein Unternehmen, das sie «Prozess des Zuhörens», bezogen auf die betreffenden Gemeinschaften, nannte. Das Verfahren, geleitet durch den profilierten Likud-Minister Benny Begin, sollte sechs Wochen andauern, wurde jedoch auf mehr als drei Monate verlängert. Viele der Betroffenen sahen darin einen Trick, um die Verabschiedung des Praver-Gesetzesentwurfs zu erleichtern; sie boykottierten Begin. Nichtsdestotrotz realisierte Begin den «Prozess des Zuhörens» und reicherte den Gesetzesentwurf durch eigene Vorschläge an, die den Praver-Plan und seine politische Umsetzung ergänzten.

Mit der Begin-Initiative kehrte man in vielerlei Hinsicht zu der freundlicheren Rhetorik des Goldberg-Berichts zurück. Sie unterstrich den gleichberechtigten staatsbürgerlichen Status der Beduinen, ihre historische Verbindung zum Negev sowie die Absicht der Regierung, die Region zugunsten aller Bürger zu entwickeln und etwas gegen die Entwurzelung beduinischer Dörfer zu tun. Hinsichtlich der Details zur Umsetzung blieb Begin dagegen vage. So empfahl er beispielsweise, dass eine zukünftige Anerkennung von Dörfern in Übereinstimmung mit dem städtischen Baugeplan für Beersheva erfolgen sollte, der 2012 durch die Regierung verabschiedet worden war. Die Begin-

Empfehlungen stellten andererseits das Verbot infrage, beduinische Dörfer außerhalb des *siyag* zu errichten. Hinsichtlich des Grundeigentumsstreits empfahl Begin, dass die Entschädigung durch Ländereien und Geldzahlungen an einige Gruppen der beduinischen Antragsteller erhöht werden sollte. Der überarbeitete Praver-Begin-Plan wurde am 27. Januar 2013 von der israelischen Regierung angenommen.

Vier Monate später, am 6. Mai 2013, stimmte der für die Gesetzgebung zuständige Ministerialausschuss dem erweiterten Entwurf zu und gab damit «grünes Licht» für den Beginn des Gesetzgebungsverfahrens. Nachdem eine Reihe von Knessetabgeordneten den Praver-Begin-Plan (bereits im Vorfeld) abgelehnt hatte, da er ihnen zu großzügig erschien, setzte der Gesetzgebungsausschuss mehrere restriktive Bedingungen durch. Dazu gehörten die Einschränkung des Fonds, aus dem Entschädigungen gewährt werden sollten, die Verkürzung der Antragsfrist für Entschädigungen, die Ernennung einer Regierungskommission zur Überwachung der Umsetzung des Plans und die Aufstockung der für die Zwangsvollstreckungen zuständigen Polizeikräfte.

Nach nochmaligem intensiven Lobbying wurde der Gesetzesentwurf in erster Lesung am 24. Juni 2013 in der Knesset mit einer leichten Mehrheit von 43 zu 40 Stimmen verabschiedet. Gegenstimmen kamen sowohl aus dem linken als auch aus dem rechten Lager.²⁷ Das Ergebnis war eine Welle hitziger Demonstrationen von Palästinensern mit israelischer Staatsbürgerschaft, unterstützt durch verschiedene Menschenrechtsorganisationen. Benny Begin, von der Regierung für die Überwachung des Gesetzgebungsverfahrens eingesetzt, trat zurück und wurde durch Minister Yair Shamir ersetzt, der gegenwärtig den Gesetzesentwurf für die zweite und dritte Abstimmungsrunde in der Knesset 2014 vorbereitet.

8 DER PRAWER-GESETZESENTWURF: FESTLEGUNGEN UND AUSWIRKUNGEN

Da die meisten der ursprünglichen beduinischen Anspruchsteller aus den 1970er Jahren verstorben sind, werden ihre Erben (Ehepartner und/oder Söhne und/oder Enkel) als die derzeitigen Anspruchsberechtigten angesehen; somit verfolgen über 30.000 Erwachsene ungefähr 2.800 nicht regulierte Anrechte, die etwa 600.000 Dunam Land betreffen. Der Praver-Gesetzesentwurf stellt die Anspruchsteller vor die Wahl: Sie können ihre Forderung in einem regulären Verfahren vor dem Landregulierungsbeamten (somit einem Amtsgericht, dominiert durch die israelische Regierung) geltend machen, wo sie garantiert verlieren würden. Alternativ können sie ihre Rechtsposition vor einer Kommission vertreten, die in Übereinstim-

²⁶ Vgl. Government Resolution Nr. 3707 vom 11. September 2011, unter: www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2011/09/des3707.htm. ²⁷ Vgl. The Praver-Begin Bill and the Forced Displacement of the Bedouin, in: Adalah's Newsletter, Nr. 104/2013 u. 108/2013, unter: <http://adalah.org/Public/files/English/Publications/Articles/2013/Praver-Begin-Plan-Background-Adalah.pdf>.

mung mit dem Gesetzesentwurf eingesetzt wird; dafür müssen sie nachweisen, dass der beanspruchte Besitz 1979 (dem Zeitpunkt, der das Ende der Eintragung von Rechtsforderungen markiert) oder zur Zeit der Anspruchsstellung von ihnen (oder ihren Vorfahren) bewohnt war oder bewirtschaftet wurde. Um eine größere Anzahl von Rechtsansprüchen zu bündeln und die Verfahren zu beschleunigen, sieht der Gesetzesentwurf eine höhere Entschädigung für den Fall vor, dass eine Gruppe von Anspruchstellern einwilligt, ihre Forderungen innerhalb von neun Monaten nach dem Gesetzgebungsverfahren geltend zu machen. Die «Beduinenbehörde» (das Gremium, das die Regierung eingesetzt hat, um den Praver-Plan umzusetzen) ist verpflichtet, mithilfe von spezialisierten Beratern, beispielsweise Fachleuten für Luftaufnahmen, und Gutachtern, die Ansprüche zu prüfen. Um Besitz und Bewirtschaftung zu eruieren, muss sich die Kommission fast ausschließlich auf Luftaufnahmen verlassen, was für die Beduinen in doppelter Hinsicht problematisch ist. Erstens ist nur der Staat im Besitz des vollständigen Satzes von Luftaufnahmen. Zweitens spiegeln die Fotos nur bedingt die tatsächlichen Gegebenheiten des Grund und Bodens wider, da im Negev häufig Dürreperioden auftreten und zudem die beduinische Tradition nachwirkt, jedes Jahr andere Landstücke zu bewirtschaften.

Der Entschädigungssatz: Der Praver-Gesetzesentwurf enthält, wie bereits dargestellt, komplexe Vorschriften zur Regulierung von Grundeigentumsansprüchen – mit verschiedenen Arten der Entschädigung für Beduinen, die beweisen können, dass sie das betreffende Land in der Vergangenheit besessen und bewirtschaftet haben. Die vorgesehenen Arten der Entschädigung umfassen: Gewährung eines Teils des genutzten Landes, die Zuerkennung von Grundeigentum an einem anderen Ort und/oder eine (sehr geringe) Entschädigungszahlung. Letztere hängt davon ab, wie schnell das Angebot angenommen wird (je schneller, desto besser) und wie hoch die Anzahl der Anspruchsteller ist, die sich organisieren und gemeinsam den Behörden entgegentreten (je mehr, desto besser). Die Höhe und Art der Kompensation ist darüber hinaus auch abhängig von der konkreten Lage des beduinischen Besitzes (innerhalb oder außerhalb der derzeitigen «legalen» Städte oder «blauen Linien», die die Grenzen der für die Entwicklung zulässigen Gebiete kennzeichnen) und von dem rechtlichen Hintergrund jeder Landparzelle. Beduinen, deren Besitz vor 1970 konfisziert wurde, erhalten lediglich eine Entschädigungszahlung. Eigentümer, die keinen Anspruch auf konfisziertes Land geltend gemacht, und Landeigner, die ihren Anspruch vor Gericht verloren haben, sind von Entschädigungsleistungen ausgeschlossen.

Nach Entscheidung durch die Kommission müssen Anspruchsteller das Land räumen, wenn dieses als dem Staate zugehörig angesehen wird, oder sie werden angewiesen, an einen Ort zu ziehen, der ihnen von

den Behörden zugewiesen wird. Sie können keinen Einspruch gegen die Nutzung ihres Landes durch die Behörden erheben, auch dann nicht, wenn der Boden an andere Beduinen vergeben wird. Siedlungsplätze, die den Anspruchstellern in Form einer Entschädigung zugesprochen werden, sind laut Gesetzesentwurf auf Gebiete beschränkt, die sich innerhalb und im Umfeld des *siyag* befinden.

Zwangsvollstreckung: Alle offiziellen Berichte über die Beduinen-Problematik legen dem Staat nahe, repressive Maßnahmen zu verstärken. Dazu gehören der Abriss von Wohnstätten, die Vertreibung der Menschen von ihrem Land, die Entwurzelung von Bäumen, die Zerstörung von Ernten, die Aufforstung der zu räumenden Ländereien und vieles mehr. Der Praver-Gesetzesentwurf gewährt der israelischen Land- und Beduinenbehörde außerdem die Vollmacht, Räumungsbefehle zu erlassen und auszuführen. Zudem forderten Parlamentsmitglieder, zusätzliche Polizeikräfte für den Süddistrikt zu bewilligen, die bei der Umsetzung des Plans behilflich sein sollen. All dies verweist darauf, dass die Umsetzung des Plans mit mehr Gewalt und Zwangsmaßnahmen verbunden sein wird.

Auswirkungen: Da noch offen ist, wie viele Beduinen das von Praver vorgeschlagene Verfahren in Anspruch nehmen werden, und die Entschädigung durch Bodenzuweisungen von deren Zahl abhängig ist, sind die Auswirkungen des Praver-Gesetzesentwurfs hinsichtlich der Zuweisung von Land schwer abschätzbar. Es ist jedoch unschwer vorauszusagen, dass viele der nicht anerkannten Ortschaften nach dem Gesetzesentwurf keinen rechtlichen Status erlangen werden, da dieser den Schwerpunkt auf die Verteilung des Landes legt und bei der Frage der Anerkennung vage bleibt. Letzteres scheint durch den regionalen Bebauungsplan von Beersheva vorgegeben: Von den 35 nicht anerkannten Dörfern werden 14 Ortschaften, in denen mehr als 30.000 Beduinen leben, «zur Räumung» ausgeschrieben. Für andere Ortschaften in einem Gebiet, das der städtischen Raumplanung zufolge als *search area* (Erkundungsgebiet) definiert ist, ist eine Anerkennung möglich, jedoch nicht garantiert. Die arabischen Beduinen haben sich in den letzten zehn Jahren daher energisch gegen die Regionalplanung gewehrt, da sie die Existenz der meisten Ansiedlungen und ihre Bedürfnisse für die Zukunft außer Acht lässt.

Gemäß vorsichtigen Schätzungen werden bei der Umsetzung des Praver-Gesetzes, sollte es in seiner aktuellen Form verabschiedet werden, 40.000 bis 60.000 Beduinen umgesiedelt werden. In der Einleitung zum offiziellen Gesetzespaket, das Anfang 2013 von der Regierung verabschiedet wurde, erklärte Minister Begin freilich, dass lediglich weniger als 5.000 beduinische Familien an andere Orte umgesiedelt würden.

Hinsichtlich des Bodens würde – im unwahrscheinlichen Szenario, dass alle Anspruchsberechtigten dem Praver-Verfahren zustimmen und alle eine Bewirtschaftung ihres Besitzes im Jahre 1979 nachweisen können – eine Entschädigung von 193.000 Dunam ge-

währt werden müssen. Von weiteren 206.000 Dunam, auf die Besitzansprüche erhoben wurden, die jedoch aktuell nicht durch Beduinen genutzt werden, werden maximal 40.000 Dunam als anspruchsberechtigt eingeschätzt. Im allergünstigsten Fall würde den Negev-Beduinen somit das Eigentumsrecht über lediglich ein Drittel ihres (traditionellen) Landbesitzes zugesprochen werden.

Erwähnt sei abschließend, dass die Umsetzung des Prawer-Plans über ein Jahrzehnt in Anspruch nehmen dürfte, selbst wenn er durch die betreffenden Gemeinschaften aktiv unterstützt würde. Der Zeitfaktor wird beeinflusst werden durch die Komplexität der administrativen und bürokratischen Maßnahmen, das komplizierte Verfahren zur Überprüfung von Besitzansprüchen, die Vielzahl zweitrangiger Anspruchsteller sowie durch zu erwartende Berufungen bei Urteilen der Verwaltungsgerichte.

9 ZUSAMMENFASSUNG

Ein zusammenfassender Blick auf alle Versuche, das Grundeigentums- und Regulierungsproblem im Negev zu lösen, verweist auf zunehmende Spannungen und auf eine verschärfte Gangart der offiziellen Politik, wobei sich die Regierungsansätze im letzten Jahrzehnt wenig verändert haben und somit weiterhin auf vehementen Widerstand der Beduinen stoßen.

Genauer: Unsere Recherchen verweisen darauf, dass sich der Goldberg-Bericht und der Prawer-Plan nur wenig hinsichtlich der vorgeschlagenen Entschädigungen unterscheiden. Auch wenn der Prawer-Plan unter bestimmten Umständen eine höhere Kompensation vorsieht (für diejenigen, die das Land besitzen und nutzen), als Goldberg sie vorgeschlagen hatte, macht er es für die Berechtigten schwieriger, in das Verfahren eingebunden zu werden. Zugleich grenzt er die Zahl der beduinischen Eigentümer, die befugt wären, eine Entschädigung zu erhalten, ein. Das betrifft insbesondere Beduinen, die in den 1970er Jahren keine Grundeigentumsansprüche angemeldet haben oder gegen deren Ansprüche Gegenansprüche vorgebracht wurden bzw. deren Land als Staatseigentum eingetragen wurde – Gruppen, die Tausende von Menschen umfassen und die nunmehr aus dem Verfahren ausgeschlossen wurden.

10 WIDERSTAND DER BEDUINISCHEN GEMEINSCHAFT

Goldberg, Prawer und Begin nähern sich dem Problem alle von einem national-zionistischen Standpunkt. Der Grundeigentumsstreit und die beduinische Bevölkerung stellten danach die jüdische Kontrolle über den Negev infrage. Orientierungsgröße ist für ihre Empfehlungen durchgängig die Judaisierungspolitik der israelischen Regierung, die mit einer Vertreibung der arabischen Bevölkerung einhergeht. Andere Planspiele sehen vor, verstärkt Juden im Negev anzusiedeln, um die jüdische Dominanz im Süden Israels auszubauen, sei es durch eine Konzentration der arabischen Bedui-

nen in bestimmten Gebieten oder/und durch den Bau neuer jüdischer Siedlungen.

Kernpunkt aller Pläne ist, die rechtlichen Ansprüche der arabischen Beduinen auf das Land zu minimieren. Dennoch, so die Position der Regierung, gehe der Staat, indem er der indigenen Bevölkerung Teile des Landes anbiete, über den Wortlaut des Gesetzes hinaus und handele aus zivilrechtlicher Großzügigkeit. Aus dieser Sicht stellt auch der Prawer-Plan einen historischen Regulierungsansatz und ein großzügiges Angebot an die beduinische Bevölkerung dar. Israelische Rechtskräfte und Regierungsvertreter sehen trotz der offiziellen Doktrin, den Beduinen Grundeigentumsrechte weitgehend abzuerkennen, im Prawer-Plan den «Verzicht» auf mehr als 200.000 Dunam an Bodenressourcen.

Die arabisch-beduinische Gemeinschaft und die palästinensischen Bürger des Landes dagegen werten den Prawer-Plan als ungerecht und kritisieren, dass er ohne Rücksprache mit den indigenen Gemeinschaften erstellt worden ist. Für sie bedeutet er einen kontinuierlichen Prozess der Enteignung durch die Inbesitznahme von mehr als 400.000 Dunam des Landes ihrer Vorfahren und die Vertreibung von Zehntausenden aus ihren Dörfern, in denen sie seit vielen Jahrzehnten leben, um sie in Ballungsgebieten zusammenzupferchen und Platz für jüdische Siedlungen zu schaffen.

Die Realisierung des Prawer-Plans dürfte daher aus den genannten Gründen auf nur geringe Kooperationsbereitschaft stoßen und heftigen Widerstand der lokalen Gemeinschaften hervorrufen. Wie durch den Einsatz örtlicher Polizeikräfte bereits ersichtlich, wird die Umsetzung des Plans nur gewaltsam möglich sein. Der Widerstand hat sich seit der Verabschiedung des Regierungsprogramms im vergangenen Jahr zumindest dramatisch verstärkt.

Die Proteste der indigenen Gemeinschaften gegen die staatlichen Pläne haben – nach der Auflehnung gegen die Umsiedlungen der früher 1950er Jahre, dem Widerstand gegen die Militärverwaltung bis 1966 und der in den frühen 1970er Jahren begonnenen Kämpfe um das Land – verschiedene Formen angenommen. Seit den 1990er Jahren haben zudem junge Aktivisten und Fachleute die traditionellen Anführer ersetzt. Sie organisierten sich neu, mobilisierten die Bevölkerung und stützten sich stark auf das Recht und eine fachkundige juristische Verteidigung. Zahlreiche israelische Bürgerrechtsorganisationen, beispielsweise Adalah (Juristisches Zentrum für die Rechte der arabischen Minderheit in Israel), die Association for Civil Rights in Israel (ACRI), das Negev Coexistence Forum and Bimkom, engagieren sich inzwischen im Negev. Auch unter den Beduinen entstanden Graswurzelinitiativen, unter anderem der Regional Council for the Unrecognized Villages (Regionalrat der nicht anerkannten Dörfer/RCUV), der Repräsentanten aller Dörfer umfasst und das Ziel verfolgt, die Angelegenheiten der Einwohner insbesondere hinsichtlich Grundeigentum und Wohnraum zu vertreten. Der RCUV initiiert

te gemeinsam mit anderen Organisationen zahlreiche Aktivitäten, um den Widerstand gegen die staatliche Politik zu stärken, darunter Protestaktionen, Informationskampagnen, die Erarbeitung von Situationsberichten, die Durchführung von lokalen Seminaren und *empowerment*-Projekten, die Unterstützung bei Rechtsstreitigkeiten sowie die Diskussion alternativer Planungsvorhaben. Die Rechtsstreitigkeiten bezogen sich in der Regel nicht auf das Eigentum an Grund und Boden, sondern auf Status und Zustand der Ortschaften. Schwerpunktmäßig sollte bewirkt werden, dass der Abriss von Häusern eingestellt, ein legaler Status erreicht und den Dörfern Dienstleistungen – insbesondere auf den Gebieten von Bildung und Gesundheit – gewährt werden.

Das Hauptprojekt des RCUV besteht in der Erarbeitung eines Masterplans für die nicht anerkannten Dörfer. Bei diesem Großprojekt schloss sich der Rat mit zwei professionellen Organisationen zusammen, mit Bimkom (Planer für Menschenrechte) und Sidrah (Juristischer Beistand für beduinische Frauen). Das gemeinsame Fachteam durchlief zunächst einen dreijährigen Prozess, fokussiert auf Partizipation, Beratung, Umfragen, Analysen und die Diskussion alternativer Zukunftspläne. Im Sommer 2012 veröffentlichte der RCUV einen Bericht, der nachweist, dass alle 35 beduinischen Dörfer und Ansiedlungen gemäß der in Israel gültigen Planungsstandards beziehungsweise Pläne für ländliche jüdische Ortschaften anerkannt werden könnten. ²⁸ «historische Dörfer», in denen Beduinen auf dem Land ihrer Vorfahren leben, sollen gemäß dem Programm an den aktuellen Standorten ausgebaut werden. Die restlichen fünf Ansiedlungen könnten sich an ihrem aktuellen Standort entwickeln, verfügten hinsichtlich ihrer Position jedoch über mehr Flexibilität, um umwelttechnische und soziale Hindernisse, die der Weiterexistenz im Wege stehen könnten, zu berücksichtigen. Der Plan wurde umfassend in Umlauf gebracht und stellt nunmehr eine klare Alternative zum Praver-Verfahren dar.²⁸

Die Staatsmacht antwortet zunehmend mit dem Abriss von Häusern – über 1.000 pro Jahr. Die Politik staatlicher Gegenklagen verschärft den Konflikt zwischen der israelischen Regierung und seinen arabisch-beduinischen Bürgern.²⁹ Der Praver-Plan stieß von Anfang an auf starken öffentlichen Widerstand, sei es in

Form von Grundsatzpapieren gesellschaftlicher Organisationen, Protesten in allen Teilen Israels und im Ausland oder in Form von Streiks der palästinensischen Bevölkerung in Israel. Parallel zum öffentlichen Protest konfrontierte die beduinische Gemeinschaft der indigenen Negev-Bewohner die internationale Gemeinschaft mit ihren Existenzfragen; sie appellierte an die Organe der Europäischen Union und der Vereinten Nationen und hielt weltweit öffentliche Vorträge an Universitäten und vor anderen Gremien. Die EU verlangte daraufhin eine Rücknahme des Praver-Plans; eine ähnliche Forderung kam im Juli 2013 von der Hochkommissarin der UNO, Navi Pillay, die der israelischen Regierung nahelegte, den Praver-Plan zu überdenken, «da er, wenn er verabschiedet würde, wahrscheinlich zur Zerstörung von bis zu 35 beduinischen Dörfern in der Negev-Wüste sowie zur Enteignung, Vertreibung und Zwangsumsiedlung von 30.000 bis 40.000 arabischen Beduinen aus dem Land ihrer Vorfahren und ihrer Heimat führen würde». In einer Presseerklärung hieß es darüber hinaus, die Hochkommissarin bedauere, dass die israelische Regierung «weiterhin aktiv eine diskriminierende Politik von Zwangsumsiedlungen gegenüber ihren eigenen arabischen Mitbürgern verfolgt», und dies trotz der Bedenken, die sie während ihres offiziellen Besuchs in Israel vor zwei Jahren hinsichtlich des wiederholten Abrisses von beduinischen Dörfern im Negev, die nicht durch die Behörden anerkannt wurden, geäußert habe.³⁰

Angesichts der skizzierten Aktivitäten und Reaktionen bildet der Praver-Plan beziehungsweise der betreffende Gesetzesentwurf eine zusätzliche Bühne für den andauernden und sich verschärfenden Konflikt zwischen der israelischen Regierung und den indigenen arabischen Bürgern des Negev. Der Plan dürfte die Negev-Problematik eher verschärfen denn lösen. Solange der Staat seine politischen Entscheidungen ohne jede Rücksprache mit seinen Kontrahenten trifft und nicht versucht, diese in politische Prozesse einzubinden, und solange seine Aktivitäten auf eine Diskriminierung der indigenen Minderheiten hinauslaufen, wird die beduinische Gemeinschaft sich den Plänen widersetzen und dagegen mobil machen. Die offizielle Politik lässt die arabisch-jüdische Versöhnung und jede echte Koexistenz im Negev zu einer fernen Fata Morgana in der Wüste werden.

²⁸ Vgl. zum alternativen Masterplan <http://bimkomplatform.files.wordpress.com/2012/10/d7aad79bd7a0d799d7aa-d790d791-d79cd794d79bd7a8d794-d79e-d7a1d79ed79a-d79ed79cd790-d7a1d795d7a4d799-d790d795d792d795d7a1d798-2012.pdf> (in Hebräisch und Arabisch). Oren Yiftachel leitete das RCUV-Planungsteam dieses Projekts. ²⁹ Die Politik der Gegenklagen wurde während der Diskussion des Praver-Gesetzesentwurfs in der Knesset eingefroren. ³⁰ Vgl. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13577&LangID=E>.

Ahmad Amara and Oren Yiftachel¹

CONFRONTATION IN THE NEGEV

ISRAELI LAND POLICIES AND THE INDIGENOUS BEDOUIN-ARABS

While generally ignored and marginalized, the community of Bedouin-Arab citizens of Israel's southern Negev region (Naqab in Arabic) made some headlines recently around the *Prawer Plan*, with which the Israeli government aims to 'solve' its longstanding conflict with the Bedouins. The conflict revolves around land ownership, and a related issue of informal habitation, represented by some 46 unrecognized villages and localities (11 of which partially recognized) that host about 100,000 Bedouin citizens. The recent years in the Negev have witnessed an active contestation over this issue, involving on one hand frequent house demolitions and evictions by state authorities, and on the other hand, legal and political advocacy and protests by the indigenous Bedouin-Arab community and supporting civil organizations.

Ahmad Amara and Oren Yiftachel explain the historical, legal, and political dimensions of this conflict, suggesting that the current state of affairs derives from the attempt to impose an unjust path which will see most Bedouins dispossessed of their land rights and relocated against their will. The *Prawer Plan*, they say, is

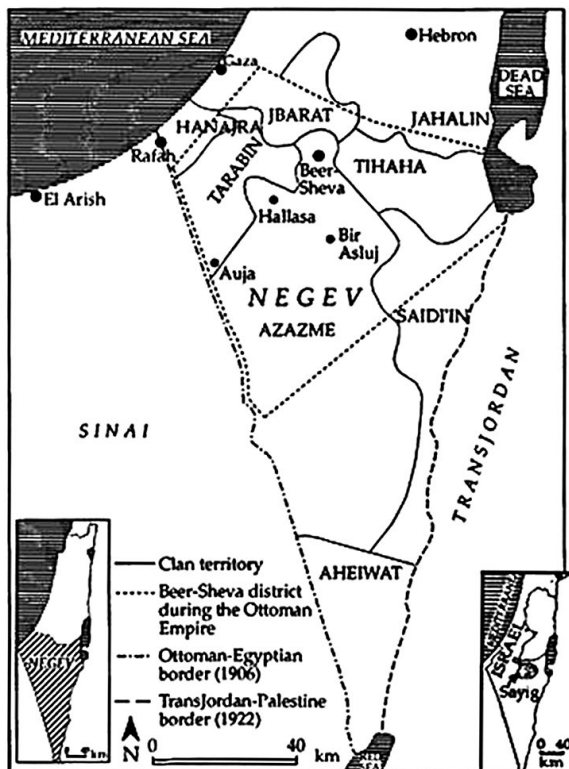
likely to further exacerbate conflict in the Negev, rather than bring its just resolution.

1 THE NEGEV-ARABS AND LAND USE IN THE NEGEV

The Bedouins have inhabited the deserts of the Middle East for centuries, and have lived in the Negev desert probably as far back as the seventh century.² According to population estimates, in 1880 there were 32,000 Bedouin living in the Negev, a number that rose to 55,000 in 1914.³ By 1948, that number reached between 75,000 and 90,000 belonging to 95 different tribes.⁴ The Bedouins traditionally lived in communal affiliation with their tribe and groups of tribes formed a larger communal unit, the tribal confederation (*Qablah*). Eight Bedouin tribal confederations inhabited the Negev, namely: Ahaywat, 'Azazma, Hanajra, Jubarat, Tarabin, Tiyaha, Wuhaydat, and Zullam (see figure 1). Land use, grazing, watering, and camping took place within each confederation's territory. Over the years, confederations expanded or lost territory due to conflicts with other tribes or due to climate conditions such as drought or rain. The areas of today's southern Jordan, the Israeli Negev, the Sinai in Egypt, and northern Saudi Arabia – all formed one spatial unit that the Bedouin inhabited before modern national borders profoundly changed this reality.⁵ For many centuries the Bedouin were the sole sovereigns of the desert and enjoyed almost full autonomy in their daily lives. Ottoman control over Bedouin economy, land, settlement and warfare was minimal, although the empire attempted to levy taxes through the recognition and enlistment of tribal chiefs (*shaykhs*).

The Bedouins developed their own law based on what is commonly known and acted upon among them as custom. This customary law regularized both inter- and intra-tribal relationships. The law, as well as their customs and norms, developed and evolved over many years, as the conditions of the Bedouins and their lifestyle changed, most significantly in their increasing reliance on farming and moving from semi-nomadism

Figure 1: Clan, administrative and international borders in the Negev in the early twentieth century



Source: Meir A., *As Nomadism Ends*, 1997.

¹ Ahmad Amara is a human rights lawyer and PhD candidate at NYU, New York; Oren Yiftachel is professor of Geography, Ben-Gurion University, Beersheba. They recently published, with I. Abu-Saad (eds) *Indigenous (In)Justice*, Harvard University Press, 2013. For those interested in knowing more about the topic in a comparative manner, please see *Indigenous (In)Justice*. ² Emmanuel MARX, *Bedouin of the Negev*, (Manchester: Manchester University Press 1967). ³ Justin McCarthy, *The Population of Palestine: Population History and Statistics of the Late Ottoman Period and the Mandate* (New York: Columbia University Press, Institute for Palestine Studies Series, 1990), p. 35. ⁴ Survey of Palestine, pp. 141–56; McCarthy, *Population of Palestine*, p. 36; Hussein Abu Hussein and Fiona McKay, *Access Denied: Palestinian Access to Land in Israel* (London: Zed Books, 2003), p. 112. ⁵ See Clinton Bailey, *Bedouin Law from Sinai & the Negev: Justice without Government* (New Haven: Yale University Press, 2009); Marx (1967); Avinoam Meir, *As Nomadism Ends: The Israeli Bedouin of the Negev* (Boulder, CO: Westview Press, 1997).

to a sedentary lifestyle. This customary law still operates today, in various degrees and locations, to resolve disputes among the Bedouins. Traditionally, most land was used for water and grazing, with each tribe having open access within the tribal confederation's area. An Ottoman census on taxation collection as early as 1596 mentioned agricultural activity by the Bedouins, noting the existence of more than 100 tribal cultivated areas in the northern Negev.⁶ Starting in the nineteenth century, the tribes of the Negev, particularly in the northern Negev which experienced greater rainfall, started to rely more heavily on agriculture, thereby reducing their reliance on livestock. This adaptation increased the importance of land and its cultivation and created a more permanent lifestyle, normally involving seasonal movement within the tribe's territory or part of it. This process led to the establishment of permanent Bedouin encampments and even stone houses in the late nineteenth century. In a British census from 1931, 89.3% of the Negev Bedouins mentioned that they relied on farming as their main source of livelihood; 76% were classified as 'land owners' in the same census.⁷ Estimates of the cultivated lands in the early twentieth century in the Negev ranged from 2 to 3.5 million dunams.⁸

During the late nineteenth and early twentieth centuries the value of land rose, as did the sale of lands in

the Negev to non-Bedouin purchasers (including Palestinians from Gaza and Jerusalem and Zionist individuals and organizations). These activities expanded the customary law system in its application and in its use of documentation, such as *sanad baya`* (sale deed) or *sanad rahan* (mortgage deed). These documents were produced by the local communities, and were considered valid for registration with the Ottoman and British land registries. They are fully honored by the Bedouins until the present day. *Sanad baya`* and *sanad rahan* normally include information identifying the contracting parties, date, price, sale or mortgage conditions, payment, description of the land and its boundaries, as well as names and signatures of witnesses. In some cases such *sanads* are stamped and/or sealed by shaykhs or Ottoman or British authorities (see figure 2 for an example of a Sanad).

In denying Bedouin land rights, the Israeli government, sanctioned by the judiciary, relies exclusively on its own questionable interpretation of Ottoman and British legislation that dates back as far as 1858, and continues to be in force under the Israeli legal system. Thus, it is important to provide here a brief outline of the Ottoman and British historical chapters and the legislation relevant to the Negev case.

2 HISTORICAL BACKGROUND

2.1 Ottoman rule

The Negev, like many other regions in the Ottoman Empire, enjoyed almost full autonomy until the early twentieth century, when the Ottoman started to increase their authority and presence. The opening of the Suez Canal in 1869 and the British presence in Egypt made the Negev an important frontier against British penetration. As the Ottoman Empire faced increasing needs for taxation and conscription, the tribes and the tribal areas became an important previously untapped resource. In 1891, following a number of conflicts between the tribes on land use and boundaries, the Ottomans intervened by demarcating the tribal areas in the Negev.⁹ In 1900, the Ottoman purchased 2,000 dunams from the `Azazma tribe in order to build the modern city of Beersheba as the Negev administrative center. Finally, the Ottomans established a council of Bedouin chiefs in Beersheba that served as a tribal court and ruled based on tribal law on land cases related to ownership, boundaries and mortgages.

Figure 2: Sanad baya` (sale deed) for plots in Al-Araqib



Source: Archive of the El-Okbi family.

6 Wolf Dieter Hutteroth and Kamal Abdulfattah, *Historical Geography of Palestine, Transjordan and Southern Syria in the Late 16th Century* (Erlangen: Erlanger Geographische Arbeiten, 1977), pp. 28–29. 7 Ghazi Falah, "How Israel Controls the Bedouin in Israel," *Journal of Palestine Studies* 14, no. 2 (Winter 1985), p. 35–51, at p. 36. 8 Government of Palestine, *A Survey of Palestine*, Prepared in December 1945 and January 1946 for the Information of the Anglo-American Committee of Inquiry (Washington, DC: Institute for Palestine Studies, 1991 [1946]), vol. 1, p. 257; 'Arif al-'Arif, *Tarikh Bi'r al-Saba' wa qaba'ilha* [The History of Beersheba and Its Tribes] (Cairo: Maktabat Madbuli, 1999 [1934]), p. 274. There are approximately 4 dunams in an acre. 9 Salman Abu Sitta, "The Denied Inheritance: Palestinian Land Ownership in Beer Sheba" (Palestine Land Society, 2009), p. 6, online at www.plands.org/reports/index.html (accessed 15 April 2011). Abu Sitta presents in Figure 1 the original agreement between the shaykhs, which includes their signatures (cited as IMMS 122/5229 4 May 1891).

Part of the Empire's *Tanzimat* administrative reforms in the mid-19th century was new land legislation – the 1858 Ottoman Land Code (OLC). While it maintained many of the previous land system in place, the Code was revolutionary in its call for land registration. Two of the important land categories that the Code regulates are important to the Negev: *miri* and *mewat* (at times spelt 'mawat' or 'mevat'). *Miri* land is the cultivable land whose usufructary rights are with the cultivator/s, while the formal 'raqabah' (land ownership, or in some interpretations sovereignty) over the land is vested in the Ottoman Treasury. When cultivated and possessed for an uninterrupted 10 years, *miri* land cultivators gain title over their use, which they can sell, mortgage or pass on to their heirs. *Mewat* ('dead') is the empty uninhabited land that lies outside inhabited areas in a distance beyond the reach of a loud voice from the outskirts of the inhabited area, beyond the distance of 30-minute walk, or a distance of about 1.5 miles from the outskirts of the inhabited area. Those who 'open' or 'revive' *mewat* land can get a title over it immediately, even if they have done so with no permit from the government. The Ottoman rationale was to encourage and expand cultivation and so to increase taxation.

The issue of formal land ownership did not arise as significant under Ottoman rule, despite occasional efforts by Ottoman rulers to convince the Bedouins to register their lands. Landed property affairs continued to be administered mainly in accordance with local custom. The Ottoman registration initiative, however, remained a long-term goal. By the end of the Ottoman period, only 5% of the land in Palestine had been registered under the new registration system, while most if not all Bedouin lands remained unregistered.¹⁰

2.2 British rule

From the outset of their rule in 1917, the British embarked on a restructuring of the existing land regime of Palestine. They amended the Ottoman land laws, enacted new legislation, and, more importantly, undertook a land title settlement process. Established in 1928, the land settlement process aimed to identify the owners of every parcel of land in the country, mainly through a quasi-judicial procedure. It relied entirely upon cadastral and topographical surveys, which divided lands into clearly demarcated blocks and parcels. There was no state-initiated land title settlement in the Negev, but those who wished to register their lands were able to do so on their own initiative. Archival evidence shows that the registration process, when it occurred, relied on traditional ownership patterns governed by Bedouin local knowledge and practice.

Among other formal laws that came to have a special impact on the Bedouin land question, mainly after 1948, are British amendments to the 1858 Ottoman Land Code, in particular the 1921 *Mewat* Land Ordinance. The *mewat* ordinance stated that, in the future (that is from February 1921), the revival of *mewat* lands

required a prior permit from the government; cultivators without permits were to be subjected to prosecution as trespassers. The ordinance allowed a two-month registration window for those who claimed rights to such lands, but didn't specify any sanctions for those failing to register. However, the ordinance was not fully implemented in Mandate Palestine, including the Negev, to dispossess land cultivators. The land registration requests continued to be applied for years after the two-month deadline.

Despite the imposition of British administrative power in the Negev and continued attempts to reform the land system, the Negev Arabs continued to enjoy a large degree of autonomy. The laws concerning registration of land titles and transactions were never enforced in the Negev, where land deals continued, by and large, to be governed by customary law. The British maintained tribal courts, applied a different system of taxes in the Negev, and permitted the holding of weapons in the southern half of the Negev.

Most of the land disputes in the Negev were resolved before the traditional tribal judges or before the Mandate-sanctioned tribal courts. Nevertheless, some land disputes – mainly involving non-Bedouins, came before the state Land Court and were appealed before the Palestine Supreme Court. Yet, case law from the region shows a pervasive treatment of Bedouins as landholders, a limited application of the formal land law and a reliance on customary documentation, as noted above. Obviously, the Palestine Supreme Court treated the parties coming before it, Bedouin and non-Bedouin, as the natural landowners, despite the lack of Mandate title registration. The British government, too, treated Bedouin-held and Bedouin-cultivated lands as *miri* lands. In the *Survey of Palestine*, the British government stated: "Some 12,577 square kilometers lie in the deserts of Beersheba. It is possible that there may be private claims to over 2000 square kilometers which are cultivated from time to time. The remainder may be considered to be either *mewat* or empty *miri*."¹¹

2.3 Israeli rule

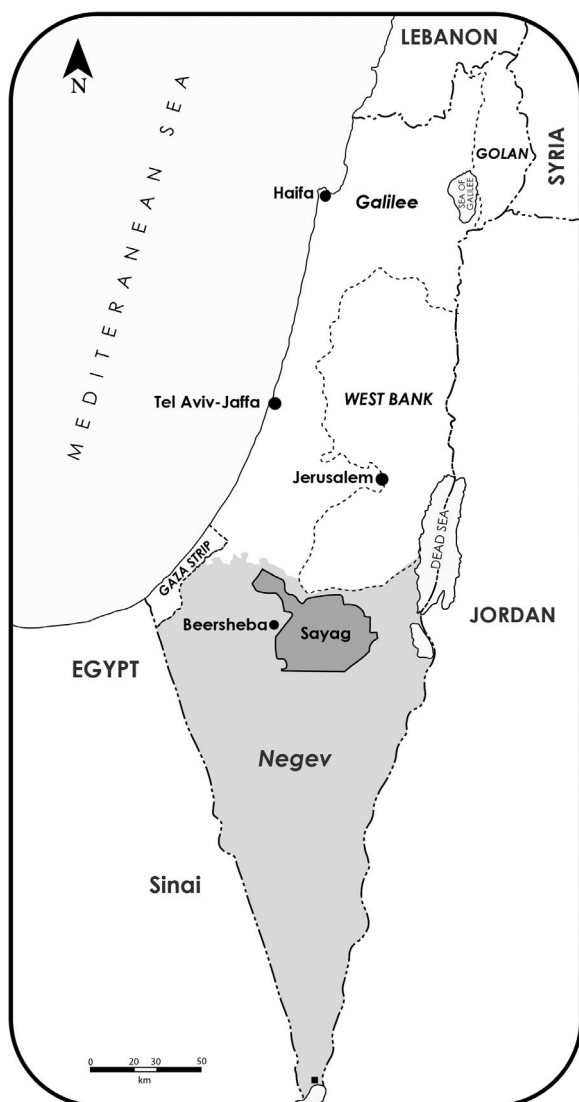
Following the 1948 conflict and the creation of the state of Israel, the majority of the Negev Bedouins were expelled or fled the Negev for the Gaza Strip, Jordan, and Sinai. Out of between 75,000 and 90,000 Bedouins belonging to 95 tribes, who inhabited the Negev in 1948, only 11,000 Bedouin-Arabs from 19 tribes remained within Israel after its establishment, while the other dispersed as refugees. In the early 1950s, the Israeli army forcibly transferred eleven of the remaining tribes from their residence in the southern and west-

¹⁰ Martin Bunton, *Colonial Land Policies in Palestine, 1917–1936* (Oxford: Oxford University Press, 2007), p. 49. See also Kedar, "Legal Transformation," p. 933. ¹¹ *Survey of Palestine*, p. 257. Two thousand square kilometers is the equivalent of 2 million dunams. *Miri* is cultivated land. Under Ottoman law, if anyone cultivates *miri* land for 10 years without an unjustified interruption (such as military service or climatic reasons) he acquires a prescriptive title to the land. Empty *miri* refers to lands that were not under cultivation in the relevant time.

ern Negev to an enclosed area known as the *siyag* or *sayag*,¹² joining the eight tribes who already lived there. The *siyag*, located in the northern Negev, constitutes 8% of the Negev area (see figure 3). Those who were transferred to the *siyag* established their camps and villages on the sites that the Israeli army placed them on, and later the state leased them some lands belonging to Bedouin refugees. The Israeli government subjected all Bedouins within the *siyag* to military rule until 1966, similar to all Palestinian citizens of Israel.

Several options were put forward by the Israeli leaders regarding the Bedouins, including: their expulsion from Israel; their transfer to live in cities further north; or their resettlement and concentration in three townships in the Negev. The prevailing solution was to resettle them in townships. While the state originally considered three townships to be sufficient to resettle all Bedouins, by the 1990s seven such townships had been built.

Figure 3: The “sayag” (or “siyag”) in which the Bedouin were forcibly concentrated since the early 1950s



There are currently (2013) just over 200,000 Bedouin-Arab citizens of Israel living in the Negev. About half of them live in the seven state-planned townships, and the other half lives in villages and localities referred to as the ‘unrecognized villages’ rendering them illegal in the eyes of the state. The ‘illegality’ of the villages stems primarily from regional plans and land ownership questions. When preparing state zoning plans in the Negev, Israeli planning authorities ignored the existence of 46 Bedouin villages, whose sites were planned as military, industrial or environmental, rather than residential areas. This characterization enabled the Israeli government to treat the villages as having been ‘illegally’ built, having no planning permission.¹³ The Bedouins, however, realize that their historic presence in these lands is a powerful bargaining chip for protecting their rights in the present.

The ‘recognized’ townships are overcrowded and impoverished; the Bedouin residents suffer from high unemployment and crime rates. Each of the unrecognized villages and localities accommodates between 500 and 5,000 people and generally lacks basic services such as electricity, running water, paved roads, public transport or schools. Following dozens of petitions to the Israeli Supreme Court, primarily brought by human rights organizations, the Israeli government started, from the late 1990s, to provide partial services to the residents of these villages. Deemed illegal by the Israeli government, the villages’ residents are subject to eviction and their homes are subject to demolition.¹⁴

Until the late 1990s the Israeli government refused to recognize any other Bedouin locality except the seven townships and used various coercive tactics – from crop destruction to house demolitions – to push the Bedouins to move to the townships. The pressure did not produce any major success and a slight change in the government’s resettlement policy appeared during the last decade, when the government decided to recognize ten of the 46 unrecognized villages, although nine of these still lack an outline plan, and hence all building activity in these villages is still considered illegal.

¹² “Fence” in Hebrew and its Arabic equivalent (siyaj). Also referred to as the “restricted area.” The siyag is a roughly triangular area located between the Israeli cities of Arad, Dimona, and Beersheba. Abu Hussein and McKay, Access Denied, p. 114. ¹³ On townships and the unrecognized villages, as well as planning aspects of the Bedouin questions, see: HAGAR: Studies in Culture, Polity, and Identities 8, no. 2 (Nov. 2008), special issue on Bedouin Arab Society in the Negev/Naqab; Ghazi Falah, “Israeli State Policy toward Bedouin Sedentarization in the Negev,” *Journal of Palestine Studies* 18, no. 2 (Winter 1989), pp. 71–79. ¹⁴ See Ismail Abu-Saad, “Introduction: State Rule and Indigenous Resistance among al-Naqab Bedouin Arabs,” HAGAR: Studies in Culture, Polity, and Identities 8, no. 2 (Nov. 2008), pp. 2–24, especially p. 15. The official number of Bedouin in 2005, according to the Israel Central Bureau of Statistics, was 150,500. See www.cbs.gov.il/fishuvim/demographic_report.pdf (accessed 12 April 2011).

3 THE LAND DISPUTE AND ITS LEGAL FRAMEWORK

The law plays a central role in the Negev question. House demolitions, evictions and land rights denial are commonly based on legal argumentations and judicial and administrative orders developed by the Israeli state. It is also important to note that Israeli land policy in the Negev should be understood within the broader context of land nationalization and Judaization by the Jewish state, made possible by mass expulsion and seizure of land in 1947–1949 and the special legal regime constructed thereafter. By 1948, the total amount of land owned by Jewish individuals and organizations reached about 1.5 million dunams, constituting 5.7 % of Palestine, and about 8 % of the area that became Israel.¹⁵ By 2013, through an intensive process of land expropriation, nationalization, and re-allocation, the state of Israel managed to gain control of 93.5 % of the land in Israel within the Green Line.¹⁶

4 LAND-TITLE SETTLEMENT IN THE NEGEV

In the 1970s, the Israeli government declared the northern Negev, including the *siyag*, subject to land rights settlement. This was part as an on-going procedure to register land all over the country. Under this process, the Bedouins filed 3,220 formal land claims over 1.5 million dunams. The 1.5 million dunam included about 500,000 dunams of tribal pasture lands and 200,000 dunams that had been previously registered as state lands in the central Negev. The Israeli government dropped those 700,000 dunams from the total amount of the claimed lands, and so the legitimate claimed land to be of 778,856 dunams. Constituting 7 % of the Negev.¹⁷

Given the extent of the claims, the government followed a bureaucratic-administrative route to handle the Negev land claims. In 1975 it appointed a committee headed by attorney Plia Albeck, known for her prominent role in legalizing land expropriation and Israeli settlement in the occupied Palestinian territories. Relying upon highly questionable interpretation of the 1858 Ottoman Land Code, the 1921 British *Mewat* Land Ordinance and previous decisions of the Israeli Supreme Court, the Albeck committee confirmed the government's position that all lands claimed by the Bedouins were *mewat* lands, and thus belonged to the state.¹⁸ However, alongside this complete denial of Bedouin land rights, the Albeck committee anticipated that the Israeli Supreme Court would not approve the dispossession of the Bedouins without compensation, and recommended that the government make a show of "good will" and grant the Bedouins compensation in land and money totaling about 20 % of the land's entire value, on the condition that claimants give up their land claims and move to one of the planned townships. In parallel, the Israeli government froze treatment of all Bedouin land claims (that is, stopped channelling them

into the arbitration system), and started a process of negotiation with the claimants.

5 THE ISRAELI SUPREME COURT

The 1984 *Al-Hawashle* decision, in an appeal of one of the Negev's most known tribes to register its land, became the Israeli Supreme Court's milestone decision that reinforced the government's and Albeck's position, affirming the government's 'dead Negev' *mewat* doctrine. In defining *the location of mewat* lands, the doctrine stated that the distance of 1.5 miles as stated by the Ottoman Land Code should be measured from the edge of a modern town or village. For this purpose, according to the Israeli court, a Bedouin encampment is not considered as a legitimate point for measurement. Moreover, the Israeli court ruled that such town or village should have existed before 1858, the time of the legislation of the OLC.

As mentioned above, the Negev was exclusively inhabited by Bedouins until the early twentieth century, and only in 1900 – already 42 years after the enactment of the OLC – was Beersheba established as the only "modern" city in the region.

Further, the Israeli doctrine reinterpreted the OLC and stated that only the 1.5 miles distance factor will be considered for the determination of *mewat* land, thereby nullifying two other possibilities written in the Code: the reach of a man's voice and a distance of half an hour walk.

Lastly, the Israeli court reinterpreted the British *Mewat* Land Ordinance of 1921, claiming it set up the last possible date for registering revived lands, after which unregistered possessors will be treated as trespassers. However, the British Ordinance specifies that only those who revive land *after* 1921 may be considered trespassers. The difference is critical of course, because most Bedouins claim they possessed and cultivated their lands before 1921. The Israeli court also stated that having not registered the land by 1921, the Bedouins have only themselves to blame for losing their right.¹⁹

The *Al-Hawashle* decision set a precedent that determined the results of all subsequent land claims in the Negev, numbering around 200 cases – all ruled in favor of the government. Further, the decision served as the departure point for governmental initiatives seeking to

¹⁵ About 650,000 dunams under the Ottomans and 950,000 dunams under the British. See Survey of Palestine, p. 243. On the rise and decrease of the number of Jews in Palestine, see Stein, Land Question, p. 226; Mim Kemal Oke, "The Ottoman Empire, Zionism, and the Question of Palestine (1880–1908)," *International Journal of Middle East Studies* 14, no. 3 (Aug. 1982), pp. 329–341, at p. 336. ¹⁶ State land includes the lands also owned by the Jewish National Fund. See www.mmi.gov.il. The remaining 7 percent of the land is under private ownership, almost equally divided between Jews and Arabs. See Kedar, "Legal Transformation," p. 947. ¹⁷ State of Israel, Ministry of Justice, "Summary Report of the Experts Team on Land Settlement on the Siyag and the Northern Negev" [in Hebrew] (Jerusalem, 20 October 1975), p. 3 (hereafter Albeck Report). ¹⁸ State of Israel, Ministry of Justice (1975), Summary Report of the Experts Team on Land Settlement on the Siyag and the Northern Negev. Jerusalem, October 20 1975, p.3 (in Hebrew), copy with the author (hereafter, Albeck Report). ¹⁹ CA 518/61, State of Israel v. Salah Badran, 16(3) PD 1717; CA 323/54, Ahmad Hamda v. Al Khatli, 10(2) PD 853, 854; see also, CA 342/61 State of Israel v. Sawaaed and others, PD TO(2), 469; State of Israel v. Salah Badran, at 1720.

settle the Negev land question, which have assumed the Bedouins have virtually no land rights.

6 MOVING TOWARD LEGAL CONFRONTATION

For a long time the Israeli government sought to avoid a “legal confrontation” in courts with the Bedouins, preferring instead to negotiate while maintaining its legal denial of Bedouin land ownership. The negotiations were conducted by the Israel Land Administration (ILA) whose council drafted a number of resolutions regarding the compensation, using the Albeck compensation scheme as its basis. As of 2008, only 12% of total land claims (380 out of 3,220) had been settled, covering about 18% of total claimed lands. This included forced land settlement of a vast area where the air force constructed a new airport during the early 1980s²⁰ The Israeli government has amended the offered compensation several times; however, it became increasingly clear to the government that Bedouin claimants were determined to hang on to their lands, while also viewing the compensation offer as insufficient and unjust.

In parallel, and in light of its failure to solve the Negev question, in the 1980s and 1990s the government has repeatedly appointed teams and committees and adopted various government resolutions, regarding the Negev question. These attempts produced only reports and recommendations with no significant impact. However, since the year 2000, and particularly in the last five years, the Israeli government has been trying more intensively to resolve the Negev question. What is also unique in the recent attempts is the attempt to work through new legislation, in order to outline clear and unified guidelines. This sense of urgency derives from changes on the ground. With regard to ‘illegal’ (unauthorized) construction, for example, while in 1960 there were 100 such ‘illegal’ structures, this number reached 42,500 in 2007.²¹ Similarly, the Negev Bedouin population grew from 27,460 at the time of filing the land claims in 1970²² to about 200,000 in 2010. The townships did not provide the intended solution and the unrecognized villages did not fade away. In addition, in 2005, the government adopted the 2015 Negev Development Plan. The plan, defined as a ‘national project’, suggests incentives and aims to relocate “economically productive” Israeli Jews from central Israel to the Negev, increasing its population from 535,000 to 900,000 by 2015. The plan calls for addressing the frozen land claims by bringing them before the judiciary.

As a result, the Israeli government started pursuing a strategy of “counter-claiming” the Bedouin-Arabs land claims in court. The State Attorney’s Office would chose to dispute, under unknown criteria, one of the frozen Bedouin land claims, eventually bringing these cases to court. The State has won all of these cases (100% winning rate), with judges relying heavily on the Al-Hawashle precedent. Thus far, the State has disputed hundreds of cases, and won the entire

200 counter-claims it has launched over about 70,000 dunams of land.²³ Bringing the claims to the court does not only help legitimate the state’s actions and policies, but aims at exerting serious pressure on the Bedouins to accept the solution offered by the government. This policy was accompanied by increased activity of house demolitions. At the same time, realizing the time and resources required and Bedouin-Arabs’ resistance to this strategy, the government appointed a new committee in 2007, headed by emeritus Supreme Court Justice Eliezer Goldberg, to recommend a resolution to the Negev question.

7 THE ROAD TO THE PRAWER BILL

The Goldberg Committee was remarkable on several counts. It had reasonable Bedouin representation for the first time (two of eight members); it allowed any person to testify and conducted 24 public meetings where the Bedouin story was told and recorded officially for the first time; it requested the government to stop house demolitions while the solution is being sought; and recommended – against government policy – to recognize ‘illegal’ Bedouin villages. In addition, the Goldberg report, for the first time for an official Israeli document, recognized the community’s historical links and rights in the Negev, as well as their equal civil status.

On the other hand, the Goldberg Committee was ordered by the Israeli government to restrict any land compensation to 100,000 dunams or less in total; that is, less than 20% of the claims.²⁴ In December 2008, the committee drafted its report, which recommended that the Bedouin villages should be recognized and given legal standing, subject to the Beersheba district’s zoning plans; formulated a compensation formula for land claims (roughly 20 percent in land and 30 percent in monetary compensation); and suggested increasing law enforcement.

Given the surprising recommendation to recognize many of the villages, the Israeli government did not adopt, but rather ‘tabled’ the Goldberg report and appointed a taskforce to work on its translation to spe-

²⁰ See Goldberg Committee, “Final Report of the Committee to Propose a Policy for Arranging Bedouin Settlement in the Negev” [in Hebrew] (Jerusalem, 11 December 2008), online at [ccessed 25 December 2011](#). ²¹ Ahmad Amara, “The Battle for Land and Housing Rights of the Negev Bedouin,” *Housing and ESC Rights Law Quarterly* 5, no. 1 (2008), pp. 1–6; Falah, “Israeli State Policy,” p. 72; M. Grinberg and Y. Stern, “State Demolishes 17 Houses in Unrecognised Bedouin Village in Negev,” *Ha’Aretz*, 6 December 2006, online at [www.haaretz.com/hasen/spages/797752.html](#) (accessed 12 December 2011). ²² Hanan Porat, *The Bedouin-Arab in the Negev between Migration and Urbanization, 1948–1973* [in Hebrew] (Beer Sheva: Ben-Gurion University, 2009), p. 176. ²³ See testimony of Ilan Yishoron before the Goldberg Committee, General Director of the Bedouin Advancement Administration before the Goldberg Committee, 20 May 2008, minutes of the Goldberg Committee, pp. 123–26 (author’s copy). See also presentation of Ilan Yishoron at the annual conference of the Planners Union at Ben-Gurion University on 10 February 2011, Ilan Yeshoron, deputy director of the authority responsible for Bedouin land and housing matters spoke during a special panel, “Going Forward To Solve the Bedouin problem.” ²⁴ Ahmad Amara, “The Goldberg Committee: Legal and Extra-Legal Means in Solving the Naqab Bedouin Caste,” *HAGAR: Studies in Culture, Polity, and Identities* 8, no. 2 (Nov. 2008), pp. 227–243. ²⁵ Government Resolution no. 4411, 18 January 2009. The resolution emphasized that the Bedouin case is of national priority. Available in Hebrew online at [www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2009/01/des4411.htm](#) (accessed 21 December 2010).

cific policies and legislation, headed by Ehud Praver of the Prime Minister's Office, formerly deputy head of the National Security Council.²⁵ The Praver team worked in secrecy for nearly three frustrating years for the Bedouin community, before releasing its report. Praver's recommendation significantly retreated from the line adopted by the Goldberg committee, particularly with regard to recognition of villages. The 35 villages which remain unrecognized are not even mentioned in the Praver report, which prefers to term them 'scatterings'/dispersed (*Pzura*). The language of the report and the draft legislation ("the Praver Bill") is technical and harsh, refraining from any statements on civil or historical rights. Still, right-wing elements criticized the Praver report for being too generous with the Bedouins and Prime Minister Benjamin Netanyahu tasked Yaakov Amidror, head of the National Security Council since 2011, to revise the plan. The revised Amidror-Praver plan was adopted by the Israeli Government on 11 September 2011, with minimizing some of the offered compensation.²⁶

The revised document decreased land compensation, imposed a strict time-line on implementation, established special bodies for this purpose, and called to enshrine the plan within special legislation. It also stated that no further Bedouin villages should be recognized and that no Bedouins settle outside the *siyag* area. The 64-page Praver bill was published on 3 January 2012 for public input and commentary, before coming for the Knesset vote. It adopted a new principle of 50 percent compensation in land for claimants who still possess and cultivate their land, which was never offered to the Bedouins before. However, this offer is subject to a long list of qualifications that make it likely that most Bedouins would only receive about a fifth of their land in return to dropping their claim. Hence, the Bedouins see this recent plan as a grave threat to their rights, entailing displacement, land expropriation and a government policy of continuous exclusion and discrimination.

Seeking to mitigate Bedouin resistance, the government had also decided to undertake what it called a 'listening process' for the community regarding the Praver Plan. The process, headed by high profile Likud Minister Benny Begin, was supposed to last six weeks, but was extended for more than three months. Some in the community saw this process as an artificial ruse to facilitate the adoption of the Praver Bill and thus boycotted Begin. Nevertheless, following this 'listening process', Begin conducted an extensive round of meetings and drafted his own suggestions to amend the Praver Bill and accompanying policies.

The Begin report returned to much of the friendlier rhetoric of the Goldberg report, emphasizing the Bedouins' equal citizenship, historical links to the Negev and the government's will to develop the region for the benefit of all citizens and to minimize the uprooting of Bedouin villages. However, it remained vague about implementation details and also recommended that

the future recognition of any of the villages should be in line with the new Beersheba Metropolitan Zoning Plan, adopted by the government in 2012. The Begin report also cancelled the restriction on establishing Bedouin villages outside the *siyag*. With regard to the land dispute, Begin made some recommendations that increased compensation in land and payment to specific Bedouin Land claimants. A new Praver-Begin package was adopted on 27 January 2013 by the Israeli government including the full Begin report and the amended Praver Bill.

Four months later, on May 6 2013, the bill was approved by the Ministerial Committee on Legislation, giving a 'green light' to launch the legislation process. Some Members of Parliament opposed the Praver-Begin package as too generous. Subsequently, the Ministerial Committee on Legislation added a few restrictive conditions, such as restricting the area where lands could be granted as compensation, shortening the time from five to three years for claimants to accept the proposal; appointing a governmental committee to oversee the implementation of the plan; and adding more police personnel for law enforcement.

Following an intense lobbying on both sides, on 24 June 2013 the amended bill passed the first round of voting in the Knesset, by a small majority of 43 to 40. Those who opposed it come from both the right and the left of the political map.²⁷ Following its first-phase passage, the Bill was met with a strong wave of demonstrations by Palestinians in Israel, together with the support of Israeli human rights activists and organization. Ex-Minister Beni Begin, who was the government appointee to oversee the Praver legislation, resigned, and was replaced by Minister Yair Shamir, who currently is studying the Bill. The Bill remains on the table of the Knesset for future voting on the second and third round of votes in 2014.

8 THE PRAVER BILL

Since most of the original Bedouin land claimants from the 1970s passed away, their heirs (spouses and/or sons and/or grandchildren) are considered the current legal claimants, amounting to over 30,000 adults pursuing the approximately 2,800 unsettled claims, stretching over some 600,000 dunams. The Praver Bill grants those claimants the option to choose between taking their claim in the regular process before the land settlement officer (and without exception under Israeli rule – then to the District court) where an assured loss is awaiting. Alternatively, they can bring the claim before a special commission to be established in accordance with the Bill, and prove that in 1979 (a date marking the end of land claim registration) or around the time of fil-

²⁶ See Government Resolution no. 3707, 11 September 2011, available online at www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2011/09/des3707.htm (accessed 2 January 2012). ²⁷ See, The Praver-Begin Bill and the Forced Displacement of the Bedouin, Position Paper by Adalah and the Forum for Coexistence in the Negev, Adalah's Newsletter No. 104, 108, 2013, at <http://adalah.org/Public/files/English/Publications/Articles/2013/Praver-Begin-Plan-Background-Adalah.pdf>.

ing the claim, the land was inhabited or cultivated. To encompass a higher number of claimants and claimed-land and to do this process faster, the Bill offers higher compensation when a group of claimants agree to bring their claims within the first nine months after legislation. The 'Bedouin Authority' (the body Israel has built to administer the Praver Report) will examine the claims and act with the assistance of special consultants, mainly experts of aerial photographs and surveyors. To determine possession and cultivation the commission will have to rely almost exclusively on evidence of cultivation on aerial photographs, which at times constitute a problematic requirement, for two main reasons. First, only the state possesses the full set of aerial photographs. Second, the photos do not necessarily reflect the true land conditions, given the Negev's frequent draughts and the Bedouin tradition of cultivating land in alternate years.

The Compensation Rate: The Praver Bill offers a complex scheme of settling land claims, mainly through various types of compensation for Bedouins proving past possession and cultivation. The proposed types of compensation include holding on to part of the land; receiving land elsewhere and/or (very low) monetary payment. The rate depends on the speed of accepting the offer (the faster, the higher) and on the number of claimants who organize and deal with the authorities together (the higher, the better). It also depends whether the land is under Bedouin possession; on its location (within or outside current 'legal' townships or 'blue lines' marking the boundaries of areas permitted for development), and on the legal history of each parcel of land. Bedouins whose land was confiscated before 1970 will only get monetary compensation. Bedouins who did not file a claim for confiscated land, and those who lost their land claim in court, will not be entitled to any compensation.

After the commission's decision, claimants will have to evict the land which is deemed to be handed to the state, move to an unspecified locality allocated to them then by the authorities, and then not object to any use of the land by the government, including granting the land to other Bedouins. Lands that will be returned to the claimants in the form of compensation are restricted to specific areas that the Bill outlines in and around the *siyag*.

Law Enforcement: All official reports on the Bedouin issue urge the state to intensify its law enforcement activities along with the proposed plan, i.e., house demolitions, eviction from the land which may also include the uprooting of trees, destruction of crops, reforestation of the evicted land and more. The Praver Bill also grants extra authority to the Israel Land Authority and the Bedouin Authority to issue and conduct eviction orders. There were calls by MPs to approve the addition of police personnel to the Southern District force in order to assist in the implementation of the Plan, thus illustrating the violent and forceful action that will necessarily accompany the Plan.

Impact: Due to the uncertainty regarding the numbers who will join the process proposed by Praver, and since land compensation depends on these numbers, it is hard to estimate the impact of the Praver Bill on land allocation in exact terms. However, it is clear that many of the current unrecognized villages and localities will not gain a legal status under the Bill, which focuses on land arrangements and leaves vague the issue of recognition. The latter is to be determined by the Beersheba metropolitan (zoning) plan: out of the 35 unrecognized villages, 14 localities, hosting more than 30,000 Bedouins, are currently classified by the plan to be evicted. Other localities exist within what the metropolitan plan defines as 'search area' where recognition is possible, but not guaranteed. The metropolitan plan has been resisted by the Bedouin Arab population for the last decade, as it ignores the existence of most villages, and their future needs.

According to cautious estimations, between 40,000 to 60,000 Bedouins will be displaced by the implementation of the Praver Law, if enacted in its current form. In the opening to the official 'package' approved by the government in early 2013, Minister Begin states that less than 5,000 Bedouin families will be relocated into different localities.

As for the land itself, assuming the unlikely scenario that all claimants agree with the Praver process, and all prove cultivation in 1979, there will be compensation of 193,000 dunam. The remaining 206,000 claimed dunams, not possessed by Bedouins, will entitle the claimants to a maximum of 40,000 dunams. Hence, most favorite outcome for the Bedouins will only give them ownership over a third of their land.

It is also worth noting that the implementation of this plan, even if it gets strong community cooperation, is likely to take over a decade. This is mainly because it involves complex administrative and bureaucratic arrangements, a complicated process of examining the claims, many sub-claimants, and appeals on different decisions to the administrative courts.

9 OVERVIEW

An overview of the process reveals escalating tensions and intensifying politics around of the attempts to resolve the Bedouin land and settlement issue, although in concrete terms the government's offers have remained relatively similar over the last decade, and Bedouin resistance has accordingly remained steadfast.

In more detail, our observation shows that from the Goldberg Report to the Praver Bill, there were little changes in the proposed compensation. Although Praver offers higher compensation in specific circumstances (for those possessing and occupying the land) than what was offered in Goldberg, Praver has made it more difficult to be included in the process, and reduced the number of people entitled for compensation. Notably, Bedouins who did not file land claims in the 1970s, or those whose claims were

counter-claimed and their land was registered as state land – groups that number thousands of people – are now excluded from the process.

10 COMMUNAL RESISTANCE

Goldberg, Praver and Begin all address the current issue from a national-Zionist perspective, where the Bedouin land dispute and population constitute a threat to Jewish control over the Negev. These plans therefore persistently advance the Government's policy of Judaization and de-Arabization. Other plans are now being advanced to settle more Jews in the Negev putatively in order to further Jewish control, in part through concentration of the Bedouin-Arabs and building new Jewish settlements.

As noted, the departure point for all plans is that the Bedouin Arabs have no legal rights to land, yet, by offering substantial amount of lands to the indigenous Bedouins, the state is going beyond the letter of the law and acts out of civil generosity. The government's attitude is that the Praver plan constitutes a historic settlement and a generous offer towards its Bedouin population. Furthermore, given the doctrine of stripping Bedouins from all land rights, many on the Israeli Right and the government's position treat the Praver plan as "giving up" more than 200,000 dunams of its land reserve.

However, the Bedouin-Arab community and the rest of the Palestinian citizens of Israel view Praver as an unjust plan, which was prepared with no real consultation with the community. For them, it is continuing the process of dispossession and displacement by appropriating more than 400,000 dunams of their ancestral lands, displacing tens of thousands from the villages and localities they have been occupying for many decades, and concentrating them in urban centers, while making room for Jewish settlements.

Thus, the implementation of the plan might find little cooperation and strong resistance from the local community, and will necessitate the use of force as evident from the bolstering of the local police force for carrying out the plan. Resistance to the plan increased dramatically during the last year, since its adoption by the government.

The local community's resistance to state plans took different forms throughout the years, since the opposition to the relocations of the early 1950s, the resistance to military government until 1966, and the land struggle that began in the 1970s. Since the 1990s younger leaders and professionals replaced the traditional leadership, and started to organize and mobilize, relying heavily on law and professional advocacy. Tens of organizations, including Adalah, Association for Civil Rights in Israel, The Negev Coexistence Forum, Bimkom and more, began to work in the Negev, whereas there were very few in the 1970s. Among the Bedouins, one of the main communal grass root initiatives was the founding of a local organization named the Regional Council for the Unrecognized Villages

(RCUV), which had representatives from all villages, and aimed at representing the local community concerning land and housing matters. The RCUV together with other organizations undertook several initiatives in organizing resistance to state policies, including protests, disseminating knowledge, report-writing, local seminars and empowerment projects, litigation and alternative planning. The litigation, however, did not address the land question but rather the villages' status and conditions. It focused on halting house demolitions, gaining legal status, and providing services – education, health, and other type of services – to the villages.

The major project undertaken by the RCUV in recent years was the preparation of a master plan for the unrecognized villages. This large project saw the Council to team with two professional organizations – Bimkom – planners for human rights, and Sidrah – advocacy for Bedouin women. The joint professional team conducted a three year process of participation, consultation, surveys, analysis and discussion of alternative futures. In the summer of 2012, the RCUV launched the plan, which shows that all 35 villages and localities can be recognized, according to Israel's own planning standards and plans in the rural Jewish sector. 30 historical villages, inhabiting their ancestors' lands, should be developed on their current sites according to the plan. The other five villages can also be developed on their current sites, but have more flexibility to adjust their locations according to environmental and social impediments to development. The plan received wide exposure and now provides a clear alternative to the Praver process.²⁸

At the same time, the state has increased house demolitions in recent years to a total of over 1,000 per year. This was coupled with the policy of state counter-claiming of land, to intensify the conflict between the Israeli government and its Bedouin-Arab citizens.²⁹ The Praver Plan was faced from the outset with strong public opposition, different position papers by organizations, protests in Jerusalem and throughout Israel and outside, a national strike of the Palestinian population in Israel, and more. At the same time, the community, together with several organizations, took their cases to the international community, mainly before the European Union bodies, the United Nation organs, and public talks in universities and centers around the world. The EU called for halting the Praver Plan, and a similar call was heard in July from the UN High Commissioner for Human Rights Navi Pillay who urged the Israeli Government to reconsider the Praver Bill, "which, if adopted, is likely to result in the demolition

²⁸ The Alternative Master Plan is available at, <http://bimkomplatform.files.wordpress.com/2012/10/d7aad79bd7a0d799d7aa-d790d791-d79cd794d79b-d7a8d794-d79ed7a1d79ed79a-d79ed79cd790-d7a1d795d7a4d799-d790d795d792d795d7a1d798-2012.pdf> (in Hebrew and Arabic); Oren Yiftachel headed the RCUV planning team in that project. ²⁹ The counter claiming policy was frozen for the period of advancing the Praver Bill in the Knesset. ³⁰ <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13577&LangID=E>.

of up to 35 Bedouin villages in the Negev desert and lead to the dispossession, eviction and forcible displacement of as many as 30,000–40,000 Arab Bedouins from their ancestral land and homes.” The News release added that the High Commissioner regretted that the Israeli Government “continues to actively pursue a discriminatory policy of forced displacement against its own Arab citizens,” despite the concerns she raised during her official visit to Israel two years ago regarding the repeated demolitions of Bedouin villages in the Negev that are not recognized by the authorities.”³⁰

Given the above, the Praver Plan and Bill form an additional stage in the ongoing and intensifying conflict between the Israeli government and its Negev Arab citizens. It appears that the Plan intensifies rather than resolves the Negev question. As long as the State formulates its policies without a real consultative or participatory process, and as long as these policies are based on discrimination against the indigenous minority, the Bedouin community will oppose the plans and mobilize against them. This is likely to make Arab-Jewish reconciliation and genuine coexistence in the Negev a distant desert mirage.