

Catharina Peeck-Ho

Die Versicherheitlichung von Citizenship: Muslimische Frauen als Adressatinnen von Antiterror- maßnahmen in der britischen „Prevent“-Strategie

Zusammenfassung: Infolge der Anschläge vom Juli 2005 in London wurde die 2003 eingeführte „Prevent“-Strategie durch die britische Regierung gestärkt, um Radikalisierung entgegenzuwirken und Terrorismus zu verhindern. Eingebettet in eine gesellschaftspolitische Debatte, in der die Frage, was es bedeutet ‚britisch‘ zu sein, zunehmend im Zentrum steht und die Zugehörigkeit von Muslim*innen nicht mehr nur durch rechtsgerichtete Stimmen in Frage gestellt wird, reicht der Einfluss von „Prevent“ weit über seine ursprünglichen Zielsetzungen hinaus. Er kann als Aspekt einer Versicherheitlichung von *citizenship* betrachtet werden, welche Prozesse des *Otherings* innerhalb der britischen Gesellschaft verstärkt und Verknüpfungen von Religion, Geschlecht und antimuslimischem Rassismus transportiert. Dies wird in diesem Artikel am Beispiel muslimischer Frauenorganisationen analysiert, die in der Anfangsphase eine der Zielgruppen der Strategie darstellten. Die empirische Grundlage bilden qualitative Interviews mit Aktivistinnen und Veröffentlichungen dieser Organisationen sowie von Behörden und Ministerien. Die Analyse des Umgangs mit „Prevent“ verweist auf die Folgen einer engen Verknüpfung von Sicherheits- und Gleichstellungspolitik.

Schlagwörter: Versicherheitlichung; Großbritannien; Antiterrorstrategie; muslimische Frauen; *belonging*.

The Securitization of Citizenship: Muslim Women as Addressees of Anti-Terrorism Measures Within the Framework of the British “Prevent” Strategy

Abstract: Following the attacks in London in July 2005, the British government enforced the “Prevent” strategy originally implemented in 2003. It aims at stopping radicalization and preventing terrorism, and is embedded in a social and political debate that revolves around the question what it means to be ‘British’. Within these discourses, not only right wing voices question if Muslims belong to British society. Against this background the influence of “Prevent” reaches far beyond its original aims. It can be regarded as an aspect of a securitization of citizenship that reinforces processes of othering within British society and links constructions of gender, religion, and anti-Muslim racism. The article analyses these tendencies using the example of British Muslim women’s organisations as one of the main target groups of the strategy. The analysis of how organisations deal with the program shows that there are strong connections between security and gender equality politics.

Keywords: securitization; Great Britain; counter terrorism; Muslim women; belonging.

Einleitung

Die Anschläge in London am 7. Juli 2005 gelten als Wendepunkt für Diskurse um Sicherheit in Großbritannien: Die Tatsache, dass die Täter britische Staatsbürger waren, wurde zum Anlass genommen, soziale Konflikte im Land verstärkt zu thematisieren, anstatt – wie es nach dem 11. September 2001 der Fall gewesen war – Terrorismus in erster Linie als Bedrohung von außen zu betrachten. ‚Britische Werte‘ (*british values*) wurden zum wichtigen und umstrittenen Bestandteil gesellschaftspolitischer Debatten (Kundnani 2007; Modood 2010) und der so genannte *Homegrown Terrorism* rückte in den Fokus der Aufmerksamkeit von Behörden.

Im Zuge dessen bekam die bereits 2003 im Zuge der nationalen Antiterrorstrategie CONTEST eingeführte „Prevent“-Strategie eine neue Bedeutung (Qurashi 2018: 2). CONTEST wurde seither regelmäßig aktualisiert, besteht aber nach wie vor aus vier Teilbereichen, die jeweils unterschiedliche Bereiche der Terrorismusbekämpfung umfassen¹. „Prevent“ soll Radikalisierungsprozesse stoppen und auf diese Weise Terrorismus verhindern (Home Office 2011a). In der aktuellen CONTEST-Strategie wird unter „Prevent“-Maßnahmen zudem die Rehabilitation von Personen thematisiert, die in terroristische Tätigkeiten involviert sind. Behörden arbeiten zu diesen Zwecken mit Bildungseinrichtungen, Gruppen aus dem Bereich der Selbstorganisation von Minderheiten und Sozialarbeit zusammen (HM Government 2018). Der Einfluss von „Prevent“ ist groß, was nicht zuletzt mit den Ressourcen zusammenhängt, die bisher für Maßnahmen gegen Radikalisierung und Sicherheitstechnologien zur Verfügung gestellt wurden. Die Budgets lagen bis 2015 jährlich zwischen 35 und 40 Millionen Pfund, von denen nach Aussage des britischen Innenministeriums ca. fünf Millionen Pfund für die Arbeit auf lokaler Ebene in Schwerpunktgebieten (*priority areas*) vorgesehen waren.² Ferner war „Prevent“ über den britischen Kontext hinaus wirksam und hat politische Maßnahmen in unterschiedlichen europäischen Ländern, Kanada, den USA und Australien beeinflusst (Thomas 2012).

Während die anderen Teilbereiche von CONTEST *Pursue*, *Protect* und *Prepare* auf konkrete Anschläge ausgerichtet sind, verfolgt „Prevent“ einen Ansatz, der darauf abzielt, möglichst frühzeitig Interventionsmöglichkeiten zu schaffen und richtete sich speziell in den Anfangsjahren in besonderer Weise an Muslim*innen. Eine Folge war, dass sie sich durch die Strategie und die damit verbundenen Maßnahmen als Gemeinschaft unter Generalverdacht gestellt sahen (Kundnani 2009). Politische Diskurse um Muslim*innen in Großbritannien – so das Argument – transportierten seit dem 11. September 2001 verstärkt antimuslimische und rassifizierende Konstruktionen (Kundnani 2007; Afshar 2013), die sich beispielsweise in Debatten um die ‚Selbstsegregation‘ (*self-segregation*) von Muslim*innen und damit verbundenen Forderungen nach ‚Integration‘ äußerten (Kundnani 2007). „Prevent“ verstärkt diese Tendenzen, indem u.a. auf binäre Strukturen zwischen ‚moderaten Muslim*innen‘ und ‚Extremist*innen‘ zurückgegriffen wird, um darüber zu entscheiden, wer als legitimer Teil der Gesellschaft und wer als Sicherheitsrisiko wahrgenommen

wird. Kritische Auseinandersetzungen um diesen Dualismus sowie um die Legitimität von Repräsentationsansprüchen innerhalb der muslimischen *Communities* werden auf diese Weise unterbunden (Kundnani 2009: 35ff.). Auch der politische Umgang mit Minderheiten verschob sich mit „Prevent“: Waren im Zuge multikultureller Politiken vor allem national und ethnisch definierte Gruppen gefördert worden, wurde die Kategorie (muslimische) Religionszugehörigkeit ins Zentrum gestellt und brachte neue Möglichkeiten der Finanzierung von Kampagnen und Projekten mit sich.

Muslimische Frauen rückten ebenfalls in den ersten Jahren der „Prevent“-Strategie in den Fokus von Antiterrormaßnahmen. Ihre Einbindung in das Programm wurde durch eine Rhetorik begleitet, die sie als marginalisierte Gruppe konstruiert und ihnen gleichzeitig das Potenzial zuschreibt, staatliche Behörden im Kampf gegen Terrorismus zu unterstützen. „Prevent“-Maßnahmen für muslimische Frauen beinhalteten unter anderem Empowerment-Trainings, die Gleichstellung fördern sollten und in denen Frauen über Radikalisierung und mögliche Gegenstrategien informiert wurden. Es wurden zudem Kampagnen unterstützt, die die gesellschaftliche Rolle muslimischer Frauen thematisierten und für moderate Auslegungen des Islam warben. Ein dritter Aspekt war die Unterstützung von Vernetzungsprozessen muslimischer Frauenorganisationen. Die Kooperation zwischen Bildungseinrichtungen, Wohlfahrtsorganisationen, sozialer Arbeit und lokalen Verwaltungen mit den Polizeibehörden wurde angestrebt und prägt bis heute den Charakter von „Prevent“ (Peeck-Ho 2017). Die Vorstellung, dass muslimische Frauen dazu beitragen können, Radikalisierungsprozesse zu verhindern, impliziert eine Reihe fragwürdiger Annahmen über mögliche Rollen von Frauen in Familie und *Community*, die den Islam ins Zentrum stellen und die Heterogenität ihrer Lebensrealitäten tendenziell dethematisieren. Die damit verbundenen Maßnahmen haben den Aktivismus muslimischer Frauengruppen in unterschiedlicher Weise beeinflusst, neue Konflikte, aber auch widerständige Praktiken hervorgebracht. Sie stehen im Zentrum dieses Aufsatzes, der sich der Frage widmet, inwieweit die mit „Prevent“ verbundenen Prozesse der Versicherheitlichung Möglichkeiten der Aushandlung von Teilhabe geprägt haben.

In der Verknüpfung von Sicherheitspolitik mit gleichstellungspolitischen Zielsetzungen und Konstruktionen von Zugehörigkeit zeigt sich eine Tendenz zur Versicherheitlichung von *citizenship*. Das Konzept der Versicherheitlichung verweist auf die diskursive Bedeutung der Benennung eines Sachverhalts als Sicherheitsproblem. Vor dem Hintergrund einer Konzentration staatlicher Politiken in den 1980er Jahren auf Lebensbereiche, die in den *Security Studies* bis dato keine Beachtung fanden³ und eines damit verbundenen veränderten Blickes auf die Sicherheit von Bevölkerungen, beschreiben Buzan, Weaver und de Wilde Versicherheitlichung als Sprechakt, der damit verbundenen Maßnahmen eine besondere Relevanz zuschreibt und es ermöglicht, Prozesse demokratischer Meinungsbildung zu umgehen (Buzan/Weaver/de Wilde 1997). Die Verknüpfung von Themenbereichen, die nicht unmittelbar mit Sicherheit assoziiert werden, steht im Zentrum und dient als Grundlage dafür, politische Maßnahmen umzusetzen, deren Durchsetzbarkeit unter anderen Umständen mit stärkeren

Widerständen einhergehen würde. Im Falle der „Prevent“-Strategie, so die These meiner weiteren Ausführungen, kommt es zu einer Versicherheitlichung von *citizenship* im Sinne einer zunehmenden Bedeutung von Sicherheit für die Aushandlung von Rechten und Pflichten. Der Begriff *citizenship* bezieht sich auf das Verhältnis zwischen Staat und dessen Bürger*innen und wird hier als Aushandlungsprozess verstanden, in dem es um Möglichkeiten zur Teilhabe und damit verbundene staatsbürgerliche Rechte geht (Mikula 2008: 23f.). Es handelt sich um eine intersektionale Kategorie, die in Verbindung mit sozialen Ungleichheiten und umkämpften Bedeutungszuschreibungen von Mitgliedschaft steht und die Möglichkeiten staatsbürgerliche Rechte in Anspruch zu nehmen und politisch zu partizipieren prägt (Werbner/Yuval-Davis 2005; Yuval-Davis 2011). Die hier diskutierten Maßnahmen zum Empowerment muslimischer Frauen können mit Cruikshank (1999) darüber hinaus als *technologies of citizenship*, also als Regierungstechniken verstanden werden, deren Ziel darin besteht, Bürger*innen zu konstituieren und zu regulieren. Cruikshank befasst sich in ihrer Studie mit Empowerment-Programmen für ‚die Armen‘ in den USA und macht deutlich, dass sie – trotz wohlmeinender Ziele – aus ihrer Sicht nicht dazu dienlich sind, Machtverhältnisse und soziale Ungleichheitskonstellationen grundlegend zu verändern (Cruikshank 1999: 2). Die Aushandlung von *citizenship* findet insofern in einem höchst komplexen diskursiven Feld statt und ist von sozialen Ungleichheiten und Machtfragen durchdrungen. Eine Versicherheitlichung von *citizenship* kann diesen Überlegungen zufolge als ein Prozess verstanden werden, in dem das Label Sicherheit genutzt wird, um die Grenzen der Mitgliedschaft zu markieren, Ausschlüsse und Diskriminierung zu legitimieren und den Zugang zu Rechten einzuschränken.

Die dem Aufsatz zu Grunde liegende Studie wurde schwerpunktmäßig in den Jahren 2011 bis 2015 durchgeführt und hat sich mit den Auswirkungen der „Prevent“-Strategie auf den Aktivismus muslimischer Frauenorganisationen in Großbritannien befasst. Methodisch fußte sie auf Annahmen der Wissenssoziologischen Diskursanalyse (Keller 2005), wobei insbesondere die Rekonstruktion der Diskurse über das Instrument der Phänomenstruktur zum Tragen kam und als Grundlage diente, mögliche Subjektpositionen in ihrer Konflikttaftigkeit herauszuarbeiten. Bei den empirischen Daten zu den Positionen britischer Behörden handelt es sich um 47 für die „Prevent“-Strategie relevante öffentlich zugängliche Papiere aus den Jahren 2005 bis 2015. Für diesen Aufsatz wurde zudem der Abschnitt über „Prevent“ in der aktuellen CONTEST-Strategie (HM Government 2018) hinzugezogen. Um die Positionen von muslimischen Frauenorganisationen herauszuarbeiten, wurden sieben narrative Interviews mit Repräsentantinnen dieser Organisationen in den Jahren 2013 und 2014 geführt. Unter ihnen waren Aktivistinnen, die teils prominente Stellungen in den Diskursen um die Rolle muslimischer Frauen inne haben und regelmäßig in landesweiten Medien präsent sind. Andere fokussieren ihr Engagement auf die soziale Arbeit auf lokaler Ebene; sie sind dementsprechend weniger sichtbar in der Öffentlichkeit, nehmen in den Aushandlungsprozessen um die soziale Positionierung muslimischer Frauen innerhalb des Feldes dennoch eine wichtige Rolle ein. Neben diesen Interviews wurden 157 Dokumente von zehn ausgewählten

muslimischen Frauenorganisationen analysiert, welche die Bandbreite zwischen lokaler und nationaler Ausrichtung sowie einen Fokus auf Kampagnenarbeit oder soziale Arbeit abbilden.⁴

Die Analyse von Maßnahmen für muslimische Frauen im Rahmen der „Prevent“-Strategie gibt Aufschluss darüber, in welcher Weise sie in Diskursen um Terrorismus in Großbritannien konstruiert werden, wie diese Konstruktionen mit Zugehörigkeit verknüpft werden und welche Folgen das für die Aushandlung von Teilhabemöglichkeiten aus ihrer Perspektive hat. Im folgenden Abschnitt wird der gesellschaftspolitische Kontext vorgestellt, in dem „Prevent“-Maßnahmen entwickelt und umgesetzt wurden und die Perspektive staatlicher Behörden auf das Programm skizziert. Danach werden exemplarisch die Aussagen von Aktivist*innen zweier muslimischer Frauenorganisationen vergleichend analysiert. Sie geben Hinweise auf die Bandbreite möglicher Positionierungen innerhalb der Diskurse um „Prevent“. Der Aufsatz wird den Diskurs demnach nicht vollständig inhaltlich rekonstruieren, sondern fokussiert sich auf die Widersprüchlichkeit von Prozessen der Versicherheitlichung von *citizenship*. Letztere hat, so wird abschließend ausgeführt, entscheidende Auswirkungen auf Diskurse um Zugehörigkeit in Großbritannien.

Die Entwicklung von „Prevent“: Diskursive Anschlüsse, Ziele und Maßnahmen

„Prevent“ sieht eine möglichst frühzeitige Erkennung von Radikalisierung vor, um Interventionsmöglichkeiten zu schaffen. Dieses Anliegen war nach den Anschlägen von London ausdrücklich mit Geschlechterzuschreibungen verbunden, die intersektional mit anderen Kategorien sozialer Grenzziehung verknüpft waren: Während junge Männer südasiatischer Herkunft als potenzielle Terroristen adressiert wurden, sollten muslimische Frauen dazu motiviert werden, sich gegen Radikalisierung zu engagieren. Mit ihnen wurden Gruppen angesprochen, die zuvor nur eingeschränkte Partizipationsmöglichkeiten besaßen und nun gefördert wurden. Gleichstellung wurde beispielsweise in muslimischen Repräsentationsorganen angestrebt, diente im Rahmen der Strategie jedoch in erster Linie als Mittel im Kampf gegen Terrorismus. Die Verknüpfung von Diskursen um den Islam mit Zugehörigkeit, Geschlechterzuschreibungen und Sicherheitspolitik ist vielschichtig und kann auf unterschiedliche Ursachen zurückgeführt werden. Das bedeutet auch, dass die Themenbereiche, die adressiert werden, nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang zu Terrorismus stehen müssen. Beispielhaft können Forderungen nach einer Verstärkung der Mitbestimmungsmöglichkeiten für muslimische Frauen genannt werden, die von Frauenorganisationen aber auch von Seiten der staatlichen Behörden vorgeschlagen werden (Home Office 2005). Hier wird an Debatten angeknüpft, in deren Rahmen bereits in den 1990er Jahren festgestellt wurde, dass *community leadership* durch Männer mittleren Alters geprägt sei und Jugendliche ebenso wie Frauen diskriminiere (Werbner 1996; Burlet/Reid 1998). Auch die Entwicklung einer *Muslim voice* und eine zunehmende Sichtbarkeit des Islam in Europa seit Ende der 1980er Jahre (Tiesler 2007: 26) kann als Faktor für die Verschie-

bung von Gruppenkategorien betrachtet werden. Weiterhin sind die Unruhen, die in einigen nordenglischen Städten, u.a. in Bradford, Burnley und Oldham im Sommer 2001, stattfanden und für die südasiatische Jugendliche maßgeblich verantwortlich gemacht wurden, zu nennen. Speziell in den britischen Medien wurden die Konflikte im Wesentlichen als Resultat eines Scheiterns des politischen Multikulturalismus und einer damit verbundenen ‚fehlenden Integration‘ der südasiatischen *Communities* gelesen. Die vielschichtigen Gründe, darunter die monatelange rassistische Mobilisierung durch rechtsgerichtete Gruppen und fehlende Perspektiven in den ehemaligen Industrieregionen im Norden, wurden nicht berücksichtigt (Burnett 2008). „Prevent“ kann demnach nicht nur als staatliche Antwort auf Terrorismus gelesen werden, sondern bezieht sich auf gesellschaftspolitische Debatten, die darüber hinaus gehen.

Zur Entwicklung der Strategie kann festgestellt werden, dass eine Schwerpunktsetzung auf einzelne Zielgruppen mit der Überarbeitung von 2011 durch eine breite Adressierung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen mit besonderer Berücksichtigung bestimmter Regionen ersetzt wurde. Die „Prevent“-Strategie von 2011 weitet den Fokus im Gegensatz zu den Vorgängern aus den Jahren 2007 und 2009 aus und bezieht neben radikalen islamischen Strömungen weitere Formen von Radikalisierung, darunter insbesondere Rechtsextremismus, ein (Home Office 2011a). Gleichwohl wird der so genannte ‚islamistische Terrorismus‘ nach wie vor als wichtigste Bedrohung eingestuft, so dass der Vorwurf islamophober Tendenzen (Afshar 2013: 18; Qurashi 2018) nicht entkräftet werden konnte. Zudem betonen aktuelle Veröffentlichungen zwar, dass ‚Terrorist*innen‘, unterschiedlich sozial positioniert sind, enthalten jedoch auch Hinweise wie den, dass sie oftmals wenig über den Glauben wissen (HM Government 2018: 32), was den Bezug zum Islam zumindest implizit aufgreift. Die Ausweitung der Zielgruppen kann insofern als Ergebnis der Kritik am Fokus auf Muslim*innen in den ersten „Prevent“-Strategien betrachtet werden, bedeutet jedoch nicht, dass dadurch bedingte Stigmatisierungsprozesse vermieden werden.

Die Maßnahmen beinhalteten auch nach 2011 die Zusammenarbeit mit Akteur*innen auf lokaler Ebene, darunter der Polizei und Träger*innen aus dem Bereich Sozialer Arbeit. Hierzu wurden im Jahr 2011 zunächst 25 als *priority areas* eingestufte Gebiete geschaffen, in denen Koordinator*innen eingesetzt wurden, deren Aufgabe es ist, „Prevent“ an den jeweils spezifischen Kontext anzupassen (Home Office 2011a: 97ff.). Die Anzahl hat sich seither erhöht und lag im Jahre 2015 bei 46 (HM Government 2015), wobei aus den Veröffentlichungen nicht hervorgeht, welche Kriterien zur Einstufung herangezogen werden. Aktuelle Entwicklungen betreffen insbesondere die Ausweitung im Bildungsbereich durch die „Prevent“-*duty* von 2015, die Bildungseinrichtungen verpflichtet, ‚verdächtige‘ Personen zu melden und Risikoeinschätzungen vorzunehmen (Department of Education 2015). Darüber hinaus wurde „Prevent“ im Rahmen der Überarbeitung der Gesamtstrategie CONTEST 2018 weiterentwickelt und ein Schwerpunkt auf Onlineaktivitäten gelegt. Sie beinhalten sowohl die Bildung von Gegennarrativen, beispielsweise über Onlinevideos, als auch die Eindämmung der Verbreitung von Materialien, die als ‚terroristisch‘ eingestuft werden (HM Government 2018). So kann geschlossen werden, dass

„Prevent“, trotz kritischer Interventionen, das Themenfeld Sicherheit im Alltag großer Bevölkerungsgruppen verankert hat und die Stigmatisierung von Muslim*innen bestehen blieb.

„Prevent“ und das Empowerment muslimischer Frauen

Ansätze, die auf die Zusammenarbeit mit lokalen Strukturen in der Prävention von Terrorismus zurückgriffen, wurden 2007 unter der Überschrift „Preventing Violent Extremism – Winning Hearts and Minds“ zusammengefasst (Department for *Communities* and Local Government 2007c). In dieser Zeit konzentrierten sich Maßnahmen der „Prevent“-Strategie auf bestimmte Zielgruppen, die durch Bildungsmaßnahmen oder soziale Arbeit adressiert werden sollten. Darunter waren Schulungen für Imame und Programme für muslimische Jugendliche (Department for *Communities* and Local Government 2007c: 9ff.). Die Adressierung muslimischer Frauen wurde häufig damit begründet, dass ihre aktive Teilhabe an politischen Entscheidungsstrukturen sozialen Zusammenhalt (*social cohesion*) sowohl in den muslimischen *Communities* als auch gesamtgesellschaftlich fördern könne und es ihnen ermögliche, Einfluss auf andere auszuüben. Den Maßnahmen liegt eine spezifische Vorstellung muslimischer Frauen zugrunde, die im folgenden Zitat deutlich wird:

As mothers, daughters, sisters, wives they bind their families together. As local leaders they make their communities stronger. [...] Muslim women have a unique moral authority at the heart of families to influence and challenge the false and perverted ideology spread by extremists and give our young people the skills and knowledge to turn their backs on hate. (Department for Communities and Local Government 2007b)

Obwohl es sich um eine äußerst heterogene Zielgruppe handelt, zeigt das Zitat wie muslimische Frauen mit spezifischen Rollen in Verbindung gebracht werden. So wird ihnen beispielsweise ein besonderer Einfluss innerhalb der Familie und der *Community* attestiert und dieser mit der Annahme verknüpft, dass sie moderaten Auslegungen des Islam anhängen. Die Basis für diese Interpretation bietet das Grundlagenpapier „Preventing Extremism Together – Working Groups“ (Home Office 2005), das die Arbeit mit muslimischen Frauen als eine zentrale Strategie in der Auseinandersetzung mit Extremismus definiert. Die Autor*innen halten fest, dass muslimische Frauen, abhängig von politischen, sozioökonomischen und kulturellen Dynamiken, ihren Glauben unterschiedlich praktizieren und eindimensionale Auslegungen ihrer Rollen daher problematisch sind. Sie sprechen sich jedoch gleichzeitig für Maßnahmen zum Empowerment für diese Gruppe aus und wollen ihre gesellschaftspolitische Einbindung fördern (ebd.: 36-43). Die Widersprüchlichkeit zwischen einer Betonung von Heterogenität und der Annahme, dass muslimische Frauen generell zu wenig gesellschaftlich partizipieren, spiegelt sowohl die Intention einer produktiven Aneignung der Diskurse um Sicherheit als auch ein grundlegendes Dilemma

von Gruppenkategorien: Fehlende Partizipationsmöglichkeiten, geteilte Diskriminierungserfahrungen und die Notwendigkeit für Perspektiven jenseits konservativer Rollenmodelle werden von Aktivist*innen wiederholt betont und als Grundlage dafür genannt, dass Prozesse der Selbstorganisation über die Kategorie ‚muslimische Frau‘ sinnvoll sind. Zugleich werden diskriminierende Diskurse auf diese Weise reproduziert.

Kritiker*innen der Strategie haben zudem angemerkt, dass der in diesen Diskursen konstruierte Gegensatz von ‚moderat‘ und ‚extremistisch‘ den Lebensrealitäten und diversen Auslegungen des Islam nicht gerecht wird und eng an Konstruktionen von Geschlecht geknüpft ist (Brown 2013). Geschlechterzuschreibungen haben auch nach 2011 noch Bestand, denn obwohl muslimische Frauen seither nicht mehr ausdrücklich als Zielgruppe der „Prevent“-Strategie benannt werden, finden sich immer wieder Referenzen auf vergeschlechtlichte Selbst- und Fremdzuschreibungen: So wurde 2011 die Gleichheit zwischen den Geschlechtern als schützenswertes Prinzip in die Strategie implementiert (Home Office 2011: 34), was als Hinweis darauf gelesen werden kann, dass der Antiterrorkampf eng mit Diskursen um Zugehörigkeit verknüpft ist. Auch in der aktuellen CONTEST-Strategie werden Frauenrechte als schützenswert thematisiert und mit Sicherheitspolitik verbunden (HM Government 2018: 23). Die nach wie vor bestehende diskursive Verbindung einer Gleichstellung der Geschlechter mit sicherheitspolitischen Maßnahmen weist auf unterschiedliche Tendenzen in der Entwicklung der Strategie: Einerseits kann festgestellt werden, dass sich Diskurse um Geschlecht, Zugehörigkeit und Sicherheit verschoben haben, so dass muslimische Frauen heute nicht mehr ausdrücklich als Zielgruppe von Maßnahmen erscheinen. Andererseits spielen Geschlechterverhältnisse nach wie vor eine Rolle, die in der Verknüpfung mit Diskursen um Deradikalisierung und „Integrationismus“ (Kundnani 2007) legitime Konstruktionen eines ‚Wir‘ stützen, das im Gegensatz zu den als Extremisten markierten ‚Anderen‘ steht. Mit Blick auf die Praxis kann festgestellt werden, dass „Prevent“-Maßnahmen für muslimische Frauen auch über das Jahr 2011 hinaus eine wichtige Rolle spielten und von unterschiedlichen Organisationen durchgeführt wurden. Der Erfolg dieser Initiativen ist umstritten, gleichwohl weisen sie darauf hin, dass die in den Anfangsjahren von „Prevent“ wirkmächtigen Konstruktionen muslimischer Frauen auch mit der Neuausrichtung der Strategie nicht verschwunden sind. Die Kritik an „Prevent“ hat insofern zu einer Dethematisierung von Geschlecht geführt, aber nicht die Abschaffung homogenisierender Konstruktionen muslimischer Frauen im Rahmen der Diskurse um Terrorismus und Sicherheit in Großbritannien bewirkt.

Die Selbstorganisation muslimischer Frauen vor dem Hintergrund der „Prevent“-Strategie

Mit den soeben dargestellten Entwicklungen des „Prevent“-Programms gingen auch Transformationsprozesse von Strukturen der Selbstorganisation einher. Muslimische Frauenorganisationen unterscheiden sich von anderen Minderheitenorganisationen im Wesentlichen dadurch, dass sie sich über die Kategorie ‚*British Muslim woman*‘ organisieren. Dies hängt aus Sicht von Aktivist*innen mit besonderen Bedürfnissen zusammen, die muslimische Frauen haben: Ein Beispiel das in Interviews genannt wurde, ist die Sorge um das Essen der Kinder in Betreuungseinrichtungen, das den muslimischen Vorschriften entsprechen soll. Multikulturelle Politiken, die Religion nicht thematisieren und stattdessen beispielsweise die Kategorie ‚Asian‘ in den Mittelpunkt stellen, können diesen Bedarfen aus einer solchen Perspektive nicht gerecht werden. Die Felder in denen sich muslimische Frauenorganisationen engagieren, betreffen dementsprechend die Religion und ihr Verhältnis zur Gesellschaft. Die Bandbreite von Aktivitäten beinhaltet u.a. Rechtsberatungen, kulturelle Angebote und Kampagnen. Sie engagieren sich oft im Bereich Lokalpolitik, übernehmen aber zunehmend auch beratende Positionen in nationalen Gremien.

„Prevent“ unterstützte Gruppen, die Empowerment-Trainings oder Kampagnen zum Themenfeld Extremismus und zu allgemeineren Fragen, z.B. den Rollen muslimischer Frauen in der britischen Gesellschaft, durchführten. Eine Folge dieser Maßnahmen war die Gründung neuer muslimischer Frauenorganisationen, die von Akteur*innen im Feld nicht vorbehaltlos befürwortet wird. So erklärte die Londoner Aktivistin Banan⁵, die das Feld bereits seit Beginn der 1980er Jahre kennt und als Vertreterin ihrer Organisation interviewt wurde, im Interview:

You know that they wanted us to train women on how to look up the internet and see where their children are, but we found out that most of these women didn't know how to use a computer even. Because there were no groups, there were no organizations; there were no Muslim women organizations. And I went to this thing in Hounslow where there were a lot of projects. I went around to the stores to talk to different projects. Most of them haven't even started the project and it was nearly the end of the year. [...] I would like to know where they are now. Because they weren't sustainable, they weren't official. They were just like women suddenly set up when given money to set up these groups. It was short-term money which wasn't ongoing. [...] So a lot of these projects that the government funded through Prevent haven't survived. [...] They were artificial. (Interview mit Banan 2013)

Die Aktivistin stellt klar, dass Gelder im Rahmen der „Prevent“-Strategie zu einem Zeitpunkt verfügbar waren, an dem es kaum Gruppen gab, die sie sinnvoll nutzen konnten. Sie führt das Scheitern von Projekten und die kurze Dauer, in denen neu gegründete Strukturen existierten, darauf zurück. Ihre Perspektive ist insofern aussagekräftig, als dass sie als Repräsentantin einer der wenigen Vereine interviewt wurde, die zu der Zeit, in der „Prevent“ eingeführt wurde,

bereits auf jahrzehntelange Erfahrungen im Bereich politischer Kampagnen und in der sozialen Arbeit mit muslimischen *Communities* zurückgreifen konnte. Ihre Organisation existiert seit Mitte der 1980er Jahre und ist landesweit bekannt, nicht zuletzt deshalb, weil sie beratend für die britische Regierung tätig war. Banan verweist auf wichtige Dynamiken, die mit dem Programm einhergingen und kritisiert die Zielsetzungen der Arbeit mit muslimischen Frauen im Rahmen von „Prevent“:

I went to a police meeting and they said ‚You know, as mothers you should go and inspect your children’s pockets and see what they are up to, see if they are into terrorism’. But anyway the point is that they wanted us to spy on their children. (Interview mit Banan, 2013)

Die Skepsis, mit der Banan die Entstehung neuer muslimischer Frauenorganisationen in Großbritannien betrachtet, wird auch hier deutlich, denn neben der Frage der Nachhaltigkeit sind aus ihrer Sicht auch die konkreten Maßnahmen selbst in Frage zu stellen. Diese Kritik wird von unterschiedlichen Organisationen und Aktivistinnen artikuliert, speziell von denjenigen, welche die Arbeit mit den damit verbundenen Projektmitteln ablehnen. Sie kritisieren die stigmatisierenden Wirkungen des Programms und den Versuch der Vereinnahmung unter dem Deckmantel des Empowerments.

Im Kontrast dazu, stellen Organisationen, welche die Arbeit im Rahmen des Programms befürworten, dessen positive Einflüsse im Hinblick auf die Repräsentation muslimischer Frauen in gesellschaftspolitischen Debatten heraus. Djamila ist in einer Organisation aktiv, die Empowerment-Workshops im Rahmen von „Prevent“ anbietet. Sie sieht durch das Programm gesteigerte Partizipationsmöglichkeiten für muslimische Frauen:

Interviewer: Do you think that Prevent changed the conditions of Muslim women’s activism in the UK?

Djamila: I think it DID. I think it was just what we needed, because from my point of view Muslim women were just ignored totally. And there were a lot of issues that just weren’t addressed, so Prevent gave us a platform really. (Interview mit Djamila, 2013)

Unter den Feldern, die aus ihrer Sicht zu wenig adressiert würden, nennt die Aktivistin unter anderem Geschlechterverhältnisse in den bestehenden muslimischen Organisationen, darunter in den Moscheen, die durch Männer geleitet werden. Gleichzeitig kritisiert sie ‚den Feminismus‘, der muslimische Frauen nach wie vor bevormundend behandle und Debatten aus dem Kontext des islamischen Feminismus zu wenig wahrnehme. Sie knüpft demnach ebenfalls an Debatten an, die nicht unmittelbar mit dem Thema Sicherheit in Verbindung stehen und macht deutlich, dass im Rahmen des Programms ganz unterschiedliche Konflikte verhandelt werden, darunter auch solche, die innerhalb muslimischer *Communities* stattfinden und mit den Strukturen britischer Minderhei-

tenpolitik in Verbindung stehen: Der staatliche Versuch Repräsentationsorgane auf Ebene der *Communities* zu schaffen und damit Ansprechpartner*innen für staatliche Behörden zu generieren, resultierte oftmals nicht in gesteigerten Partizipationschancen für muslimische Frauen. So sind Frauenorganisationen lange Zeit mit einem doppelten Widerstand durch konservative männliche *community leaders* sowie staatliche Strukturen der Mittelvergabe konfrontiert gewesen, die Organisationen bevorzugten, die von diesen *community leaders* dominiert wurden (Werbner 1996; Burlet/Reid 1998). Die damit in Verbindung stehenden Konflikte wurden in den Forderungen, die von muslimischen Frauen 2005 im Grundsatzpapier „Preventing Extremism Together’. Working Groups“ (Home Office 2005) formuliert wurden, aufgegriffen. Die Autorinnen – unter ihnen prominente muslimische Politikerinnen, Wissenschaftlerinnen und Aktivistinnen – stellen dort fest:

Any effort to prevent violent extremism in the UK must take into consideration the multi-faceted and changing role of Muslim women within the community. In particular, Government needs to engage with Muslim women on terms that are relevant to their experiences. Solutions lie in the development of extended programmes, policies and strategies that develop the means by which Muslim women can become an integral part of society and the decisions that affect a change in equality of opportunities, capacity building and the interlocking challenges of sexism, racism and Islamophobia as part of a more comprehensive strategy. (Home Office 2005: 43)

Die Position, die Djamila oben artikuliert, entspricht diesen Zielsetzungen, denn aus ihrer Perspektive hat „Prevent“ dafür gesorgt, dass muslimische Frauen öffentlich wahrgenommen wurden. Gleichzeitig zeigen sich in Djamilas Aussage ebenso wie im letztgenannten Zitat diskursive Verknüpfungen zwischen Gleichstellung und Sicherheitspolitik, die die Problematik der Versicherheitlichung von *citizenship* verdeutlichen: Partizipation und Sicherheit gehören laut „Prevent“ zusammen und das bedeutet umgekehrt, dass die Möglichkeiten zur Teilhabe an besondere Bedingungen geknüpft werden.

Als *technologies of citizenship* zielen Programme zum Empowerment muslimischer Frauen in erster Linie auf die Nutzbarmachung dieser Bevölkerungsgruppe für den Kampf gegen Terrorismus. Diesem Umstand ist ein wesentlicher Teil der Kritik an „Prevent“ geschuldet und die Distanzierung vom Programm durch viele Frauenorganisationen wird in Interviews wiederholt als Konsequenz der Einsicht beschrieben, dass sich bestehende Ungleichheiten nur aus einer Position bekämpfen lassen, die nicht sicherheitspolitisch vereinnahmt wurde. Dennoch zeigt sich in den Beispielen, dass Frauenorganisationen im Umgang mit „Prevent“ widersprüchliche Standpunkte artikulieren. Dies ist auch Teil einer Entwicklung zu deren Beginn zahlreiche Organisationen Gelder nutzten und sich später im Zuge der Debatten um die antimuslimischen Tendenzen des Programms distanzierten, darunter auch der Dachverband *Muslim Women's Network UK*. Mit der Ausweitung auf das Bildungswesen im Zuge der „Prevent“-*duty* (Department of Education 2015), ging auch eine deutliche Kritik von Seiten

muslimischer Frauenorganisationen einher, die sich zuvor nicht klar positioniert hatten. Aktuell distanzieren sich die muslimischen Frauenorganisationen weitgehend von „Prevent“. Sogar die Organisation Inspire, die sich sehr stark im Bereich Extremismusprävention engagiert hat, ist weitgehend aus der öffentlichen Debatte verschwunden, seit ihre Gründerin Sara Khan eine zentrale Rolle als *lead commissioner* in der 2018 gegründeten Commission for Countering Extremism, der britischen Regierung übernommen hat. Zudem wird die „Prevent“-Strategie seit August 2019, wie bereits 2011, durch Lord Carlile überprüft. Die Erweiterung des Programms, speziell die Maßnahmen im Bildungssektor seit 2015, lassen erwarten, dass „Prevent“ in der britischen Gesellschaft weiterhin eine wichtige Rolle spielen wird und Prozesse der Versicherheitlichung fortgeführt werden. Inwieweit das die Partizipationsmöglichkeiten muslimischer Frauenorganisationen beeinflusst, hängt mit vielfältigen Faktoren, darunter den antimuslimischen Diskursen, aber beispielsweise auch mit konservativen Diskursen um die gesellschaftliche Rolle von Familien zusammen, die die Debatte beeinflussen. Die hier diskutierten Beispiele reflektieren insofern nicht die Breite der möglichen Subjektpositionen in Diskursen um „Prevent“ in ihrem vollen Umfang. Sie weisen aber darauf hin, dass die Versicherheitlichung von *citizenship* in ihren Wirkungsweisen nicht nur als Zeichen staatlicher Repression betrachtet werden kann, sondern widersprüchliche Folgen für die von technologies of citizenship adressierten Gruppen mit sich bringt.

Schluss

Die Tendenz einer Versicherheitlichung von *citizenship* wird im politischen Umgang mit Muslim*innen in Großbritannien besonders deutlich. „Prevent“ verankerte die Verknüpfung von Zugehörigkeit mit Konstruktionen von Geschlecht und Sicherheit, indem das Empowerment muslimischer Frauen zur Maßnahme gegen Radikalisierung erklärt und als Teil der Antiterrorstrategie umgesetzt wurde. Die damit verbundenen Annahmen über muslimische Frauen und ihre Rollen in Familie und Gesellschaft, lassen die heterogenen Lebensrealitäten muslimischer Frauen in Großbritannien weitgehend außer Acht und reproduzieren Tendenzen des *Othering* von Muslim*innen. Dies wurde nicht zuletzt durch prominente Wissenschaftlerinnen kritisiert, unter ihnen die Politikwissenschaftlerin Haleh Afshar, die von „Politiken der Angst“ (*politics of fear*) spricht und darauf verweist, dass die Auseinandersetzung mit Terrorismus zu einem gesellschaftlichen Klima geführt habe, in dem die Kategorien ‚britisch‘ und ‚muslimisch‘ nicht mehr vereinbar scheinen (Afshar 2013). Sie verweist damit auf eine diskursive Legitimation von Diskriminierung bestimmter Bevölkerungsgruppen als Folge der Versicherheitlichung, welche die Tendenzen, die bekämpft werden sollen, verstärken können. Das gilt nicht nur für Großbritannien, das durch die relativ großen Budgets und die vergleichsweise frühe Implementierung von Maßnahmen heraussticht. Auch in anderen europäischen Ländern zeigen sich ähnliche Entwicklungen. Beiträge aus der Geschlechterforschung haben gezeigt, dass *citizenship* ein intersektionales Konzept ist

(Werbner/Yuval-Davis 2005; Yuval-Davis 2011). Sie bieten das begriffliche und methodische Werkzeug, um soziale Ungleichheiten, die im Kontext der Versicherheitlichung von *citizenship* produziert und reproduziert werden, kritisch zu untersuchen. Dabei ist es nicht nötig, legitime Bedürfnisse nach Sicherheit und Versicherheitlichung gegeneinander auszuspielen. Im Sinne feministischer Forderungen nach Teilhabe kann der Verweis auf die Versicherheitlichung von *citizenship* aber dazu beitragen, Tendenzen eines Abbaus demokratischer Strukturen zu benennen und kritisch zu thematisieren.

Korrespondenzadresse:

Dr. phil. Catharina Peeck-Ho
 Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
 Fakultät I, Institut für Sozialwissenschaften
 Ammerländer Heerstraße 114-118, 26129 Oldenburg

Anmerkungen

- 1 Zu den weiteren Teilbereichen *Pursue*, *Protect* und *Prepare*, siehe beispielsweise die aktuelle CONTEST-Strategie (HM Government 2018).
- 2 Die Angaben stammen aus einem Antwortschreiben des britischen Innenministeriums vom Frühjahr 2015. Da die Budgets seit 2011 nicht mehr veröffentlicht werden, kann für die Folgejahre nur auf Schätzungen aus den britischen Medien zurückgegriffen werden, die in der Regel von etwa 40 Millionen Pfund jährlich ausgehen. (The Telegraph 2018).
- 3 Darunter sind laut Buzan, Weaver und de Wilde Bereiche wie Wirtschaft, Umwelt und transnationale Kriminalität zu nennen (Buzan/Weaver/de Wilde 1997).
- 4 Die Ergebnisse der gesamten Studie, sowie eine ausführliche Diskussion von Methoden und Methodologie finden sich in der zugehörigen Monographie (Peeck-Ho 2017: 71ff.).
- 5 Die Namen der interviewten Aktivistinnen wurden für den Artikel geändert.

Literatur

- Afshar, Haleh (2013): The politics of fear: What does it mean to those who are otherized and feared? In: *Ethnic and Racial Studies* 36, 1, S. 9-27. <https://doi.org/10.1080/01419870.2013.738821>.
- Brown, Katherine E. (2013): Gender, Prevent and British Muslims. Women's activism and radicalisation. In: *Publicspirit*. Bristol, University of Bristol <<https://publicspirit.org.uk>> (Zugriff: 15.01.2015).
- Burlet, Stacey/Reid, Helen (1998): A gendered uprising: Political representation and minority ethnic communities. In: *Ethnic and Racial Studies* 21, 2, S. 270-287. <https://doi.org/10.1080/014198798330016>.
- Burnett, Jon (2008): Community cohesion in Bradford: neoliberal integrationism. In: Flint, J./Robinson, D. (Hrsg.): *Community cohesion in crisis? New dimensions of diversity and difference*. Bristol: The Policy Press, S. 35-56. <https://doi.org/10.2307/j.ctt9qgtqp.8>.
- Buzan, Barry/Weaver, Ole/de Wilde, Jaap (1997): *Security: A new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Cruikshank, Barbara (1999): *The will to empower. Democratic citizens and other subjects*. Ithaca/London: Cornell University Press.
- Department for Communities and Local Government (2007a): *Preventing violent extremism: Community leadership fund*. London: Department for Communities and Local Government Publishers.
- Department for Communities and Local Government (2007b): *Muslim women to advise government on preventing violent extremism*, abrufbar unter: <<https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080205233224/http://www.communities.gov.uk/news/corporate/554064>> (Zugriff: 19.03.2020).
- Department for Communities and Local Government (2007c): *Preventing violent extremism: Winning hearts and minds*. London: Department for Communities and Local Government Publishers.
- Department of Education (2015): *The Prevent duty. Departmental advice for schools and childcare providers*. Department of Education, abrufbar unter: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/439598/prevent-duty-departmental-advice-v6.pdf> (Zugriff: 22.03.2020).
- HM Government (2008): *Preventing violent extremism. A strategy for delivery*. London: HM Government.
- HM Government (2015): *CONTEST. The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism. Annual Report for 2015*. London: HM Government.
- HM Government (2018): *CONTEST. The United Kingdom's Strategy for Countering Terrorism*. London: HM Government, abrufbar unter: <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/716907/140618_CCS207_CCS0218929798-1_CONTEST_3.0_WEB.pdf> (Zugriff: 22.3.2020).
- Home Office (2005): *'Preventing Extremism Together' Working Groups*. August – October 2005. London: Home Office.
- Home Office (2011a): *The Prevent Strategy*, abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/97976/prevent-strategy-review.pdf (Zugriff: 19.03.2020).
- Home Office (2011b): *CONTEST. The United Kingdom's strategy for countering terrorism*. London: TSO (The Stationary Office).
- Keller, Reiner (2005): *Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms*. Wiesbaden: Springer.

- Kundnani, Arun (2007): Integrationism: the politics of anti-Muslim racism. In: *Race and Class* 48, 4, S. 24-44. <https://doi.org/10.1177/0306396807077069>.
- Kundnani, Arun (2009): Spooked! How not to prevent violent extremism, abrufbar unter: <<http://www.kundnani.org/wp-content/uploads/spooked.pdf>> (Zugriff: 06.12.19).
- Mikula, Maja (2008): Citizenship. In: Mikula, M. (Hrsg.): *Key concepts in cultural studies*. New York: Palgrave Macmillan, S. 23-24.
- Modood, Tariq (2010): Multicultural citizenship and Muslim identity politics. In: *Interventions: International Journal of Postcolonial Studies* 12, 2, S. 157-170. <https://doi.org/10.1080/1369801X.2010.489688>.
- Peeck-Ho, Catharina (2017): Sicherheit, Geschlecht und Minderheitenpolitik. Kritische Perspektiven auf die britische Antiterrorstrategie. Bielefeld: transcript. <https://doi.org/10.14361/9783839439777>.
- Qurashi, Fahid (2018): The Prevent strategy and the UK 'war on terror': embedding infrastructures of surveillance in Muslim communities. In: *Palgrave Communications* 4, 17, abrufbar unter: <<https://www.nature.com/articles/s41599-017-0061-9>> (Zugriff: 02.12.2019).
- The Telegraph (2018): Prevent scheme: hundreds of children referred for Far-Right extremism, abrufbar unter: <<https://www.telegraph.co.uk/news/2018/03/27/prevent-scheme-hundreds-children-referred-far-right-extremism/>> (Zugriff: 02.12.2019).
- Thomas, Paul (2012): *Responding to the Threat of Violent Extremism. Failing to Prevent*. London: Bloomsbury.
- Tiesler, Nina (2007): Europäisierung des Islam und Islamisierung der Debatten. In: *APuZ* 26, 27, S. 24-32.
- Werbner, Pnina (1996): *Public Spaces, Political Voices: Gender Feminism and Aspects of British Muslim Participation in the Public Sphere*. In: Shadid, W./van Koenigsveld, S. (Hrsg.): *Political Participation of Muslims in Non-Muslim States*. Kampen: Kok Pharos Publishing House, S. 53-70.
- Werbner, Pnina/Yuval-Davis, Nira (2005): *Women, Citizenship and Difference*. London: Zed Books.
- Yuval-Davis, Nira (2011): *The Politics of Belonging. Intersectional Contestations*. London/New Delhi/Singapur: SAGE. <https://doi.org/10.4135/9781446251041>.