

RESEARCH STUDY

Dr. Nicolas Stockhammer | Prof. Peter R. Neumann

EICTP Policy Brief

**Vorläufige Lektionen vom
Terror in Wien**

**Preliminary lessons learnt from the
Vienna terrorist attack**

February 2021



E·I·C·T·P

EICTP POLICY BRIEF

VORLÄUFIGE LEKTIONEN VOM TERROR IN WIEN

**PRELIMINARY LESSONS LEARNT FROM THE
VIENNA TERRORIST ATTACK**

IMPRINT

The European Institute for Counter Terrorism and Conflict Prevention (EICTP) is a research association operating worldwide and with its headquarters in Vienna, Austria. As a non-profit institution the focus of EICTP is on key topics around security policy-related issues. It carries out projects with renowned partners in Austria and abroad, maintains close relationships with high-level research organizations and a network of prominent experts and scholars, offers profound sets of actions, consultations and strategies related to counter-terrorism, hybrid conflicts, and de-radicalization measures and aims at creating policy-related recommendations based on research and expert assessments for decision-makers.

Address:

European Institute for Counter Terrorism and Conflict Prevention (EICTP)
Esslinggasse 17/5, AT-1010 Vienna
www.eictp.eu

Media owner, editor, producer: EICTP

Place of publication: Esslinggasse 17/5, 1010 Wien

Proof-reading and formal editing: EICTP

Graphic Design: Citypress GmbH

Print: Citypress GmbH

Disclaimer of liability: The contents of this publication have been researched and created with utmost diligence and care. EICTP provides no guarantee for the correctness, completeness and topicality of the information given. Neither EICTP nor other parties involved in the creation of this publication shall be held liable for damages of any kind arising from the use, application or circulation of the provided information. Should this publication contain references to other media of third parties and over which no influence can be exerted by EICTP, no liability whatsoever of such contents shall be assumed. The relevant media owner shall be responsible for the correctness of the contents of the information provided. The content of this publication represents the findings of a thorough data collection utilizing open sources available on the internet and a variety of printed academic publications and articles. Whenever possible the most recent sources were incorporated. The contents of this report do not necessarily reflect the opinion of position of the EICTP.

Copyright: All of the content published in this summarized research report is copyrighted. Without prior written consent of the author any type of duplication, distribution, modification, or reproduction is not permitted, both against payments and for free.

TABLE OF CONTENTS

VORLÄUFIGE LEKTIONEN VOM TERROR IN WIEN	7
1. LOKALER KONTEXT	7
2. INTERNATIONALER KONTEXT	8
3. TAKTIK	10
4. DEFIZITE UND REFORMBEDARF	11
5. KOORDINATION UND KOOPERATION	14
AUTOREN	16
PRELIMINARY LESSONS LEARNT FROM THE VIENNA TERRORIST ATTACK	19
1. LOCAL CONTEXT	21
2. INTERNATIONAL CONTEXT	22
3. TACTIC	24
4. DEFICITS AND NEED FOR REFORM	25
5. COORDINATION AND COOPERATION	27
ABOUT THE AUTHORS	29

VORLÄUFIGE LEKTIONEN VOM TERROR IN WIEN

Von Nicolas Stockhammer und Peter R. Neumann

1. LOKALER KONTEXT

Über Jahre hinweg herrschte im österreichischen Sicherheitsestablishment und in der einschlägigen akademischen Community die begründete Disposition vor, Wien sei als ein sekundäres Terrorziel zu qualifizieren, und damit nicht unmittelbar der ersten Reihe „attraktiver“ Anschlagsorte in Europa wie Paris, Brüssel oder Berlin zuzurechnen.¹ Darüber hinaus ist Österreich als neutraler Player sicherheitspolitisch nicht in Konflikten im Nahen und Mittleren Osten in Erscheinung getreten. Die österreichische Bundeshauptstadt war zwar seit jeher als Hauptquartier und Sitz diverser internationaler Organisationen wie etwa den Vereinten Nationen, der OSCE und der OPEC im Fokus internationaler Aufmerksamkeit, jedoch materialisierte sich dies bislang nicht konkret in der objektiven Bedrohungslage hinsichtlich des transnationalen Terrorismus. Trotz der zunehmenden Internationalisierung des Terrorismus, vor allem im jihadistischen Spektrum, war das subjektive Bedrohungsempfinden der österreichischen Bevölkerung, aber teilweise auch bei den Sicherheitsbehörden eher optimistisch gelagert. Bei letzteren wurde dieser Optimismus vor allem durch die seit etwa vier Jahren rückläufige Terroranschlagsstatistik in Europa (2019: 21 islamistisch motivierte Attacken im Vergleich zu 24 im Jahr 2018 und noch 33 während des Vergleichszeitraumes 2017) genährt.² Wien wurde vielerorts als „Insel der Seligen“ angesehen und kaum jemand rechnete ernsthaft mit einem kurzfristigen Terroranschlag in der Donaumetropole. Doch gleichzeitig prägte die hiesige Sicherheitslandschaft ebenfalls eine andere, weniger optimistische Wahrnehmung der Bedrohungslage. Dieser zufolge rückten Aspekte wie die zentrale Lage in Mitteleuropa und Nachbarschaft zum Balkan, eine fortschreitende transnationale Vernetzung des islamistischen Terrors, sowie die Perzeption der Stadt in radikalislamistischen Extremistenkreisen als Fluktuationspunkt (Durchzugs- bzw. Rückzugsort für Islamisten) und vergleichsweise „weiches Ziel“ in den Vordergrund der kritischen Betrachtung. Zudem verstärkten diverse vereitelte Terrorplots in ganz Europa aber auch vor Ort und konkrete Drohungen gegen Österreich, wie jene des mittlerweile verstorbenen „Austro-Jihadisten“ Mohammed M. in einer Propagandavideobotschaft zur „Blütezeit“ des sogenannten „Kalifats“ den Eindruck, dass seit geraumer Zeit sowohl die effektive Intention als auch Fähigkeiten bestanden hatten, einen Terroranschlag in Österreich umzusetzen.

Drei wesentliche Faktoren haben aus Sicht der Autoren eminent dazu beigetragen, dass Wien ins Visier des späteren Attentäters bzw. des IS-Terrors geraten ist:

Zum ersten war, gleichsam auf der Metaebene, seit Beginn der COVID-19 Pandemie eine verstärkte Propaganda-Aktivität islamistischer Gruppierungen und Apologeten inklusive expliziten Aufrufen (al-Naba Newsletter u.a.), Terrorattacken in Europa zu verüben, zu registrieren. Darüber hinaus hat die Wiederveröffentlichung der Charlie-Hebdo-Karikaturen zu einer Neuauflage jihadistisch motivierter Gewalt in Westeuropa (Paris-Dresden-Nizza) geführt, in deren Sogwirkung auch der Wiener Anschlag zu sehen ist. Einerseits ideologisch und vor allem aber inspirativ.

Zweitens existiert in Österreich, bemessen an der Einwohnerzahl, eine relativ stark ausgeprägte islamistische Szene³ mit rund 30 salafistischen Moscheen⁴, die hochgradig transnational vernetzt ist, was der Terroranschlag von Wien mit Blick auf persönliche Verstrickungen und direkte Kontakte des Attentäters mit Gleichgesinnten in Deutschland, in der Schweiz und mutmaßlich auch am Balkan suggeriert.

Dieser grenzüberschreitende Vernetzungsfaktor der lokalen Jihadisten-Szene und schließlich drittens, der Umstand, dass Wien der Lebensmittelpunkt des 20-jährigen Kujtim F., eines einschlägig amtsbekannten und rechtskräftig verurteilten Jihadisten mit nordmazedonischen Wurzeln war, ergeben im Zusammenspiel mit der jihadistischen Terrorwelle im Herbst 2020 eine brisante Kombination.

Hinsichtlich des Tatzeitpunktes, gibt es abgesehen von der Charlie-Hebdo-Konjunktur-These, mehrere mögliche Erklärungen. Plausibel erscheint vor allem der Aspekt, dass der Attentäter die Ausführung der Tat zeitlich vorgezogen haben dürfte, eine Hypothese, die durch zahlreiche Indizien, die sich aus den Ermittlungen ergeben, auch unterstützt wird. Auch hierbei gibt es mehrere Erklärungen- der in der Tatnacht bevorstehende Teil-Lockdown in Österreich, möglicherweise durchgesickerte Informationen über eine ebenfalls zu diesem Zeitpunkt bevorstehende Razzia („Operation Ramses“) in der Islamistszene⁵ aber auch ein von den Sicherheitsbehörden standardmäßig versandtes und vom Empfänger falsch interpretiertes Bestätigungs-SMS⁶ (Kujtim F. habe kurz zuvor einen Kellereinbruch bei der Polizei gemeldet) könnten den Attentäter zu einer überstürzten Tatbegehung veranlasst haben.

2. INTERNATIONALER KONTEXT

Ein weiterer Faktor war zweifellos, dass mit dem Sieg über das vermeintliche Kalifat in Syrien und dem Irak in den Jahren 2017/18 das Thema Islamischer Staat (IS) fast völlig aus den Schlagzeilen – und damit dem öffentlichen Bewusstsein – verschwunden war. Dafür gab es gute Gründe: Das Kalifat, das sich Anfang 2015 über ein Territorium von der Größe Großbritanniens erstreckte und fast zehn Millionen Menschen kontrollierte, existiert nicht mehr. Zwar gibt es noch vereinzelt Orte mit starker IS-Präsenz, und viele Kämpfer agieren aus dem Untergrund, doch der „Mythos Kalifat“ – die Idee eines brutalen, unaufhaltbaren jihadistischen Weltreichs – ist seit zwei Jahren Vergangenheit. Trotz massiver politischer Probleme im Irak und dem nicht enden wollenden syrischen Bürgerkrieg rechnet aktuell niemand damit, dass der IS in seinem einstigen Kernland wieder so stark wird wie er es vor fünf Jahren war.

Dadurch erklärt sich, weshalb die jihadistische Bedrohung in Europa zeitweise zurückgegangen ist. Für viele der europäischen Attentäter war das Kalifat nicht nur Inspiration, sondern Operationsbasis und Ausbildungslager. Selbst bei vermeintlichen „einsamen Wölfen“, wie zum Beispiel im Sommer 2016 in Würzburg, kamen die Anweisungen per Handy aus dem syrischen Rakka. Ohne diese Infrastruktur bleiben dem IS nur Einzeltäter, die keine direkte Verbindung

zur Organisation haben, häufig psychisch labil sind und ihre Anschläge mit primitiven Mitteln durchführen. Die Terrorwelle von 2015-2017 – mit Hunderten von Toten und dramatischen, oftmals von langer Hand geplanten Anschlägen in großen europäischen Städten wie Paris, Brüssel, Berlin, Nizza, Manchester, Stockholm und Barcelona – ist vorüber.

Doch trotz dieser zweifellos positiven Entwicklungen existiert der IS weiter, und obwohl geschwächt, versucht er an verschiedenen Orten ein „Comeback“. Sein Schwerpunkt hat sich vom Zentrum – aus seiner Sicht: der Nahe Osten – in die Peripherie verlagert, besonders nach Afrika und Afghanistan. Die Strategie ist dieselbe, mit der er in Syrien und dem Irak Erfolg hatte: Der IS taucht dort auf, wo es chaotische Bürgerkriege und religiöse Spannungen gibt, Regierungen die Kontrolle verloren haben und sich der IS als (brutale) Ordnungsmacht positionieren kann. Eine wichtige Rolle spielen dabei vermehrt die Auslandskämpfer, die in Syrien und dem Irak gekämpft haben, nach Zusammenbruch des Kalifats in ihre Heimatländer zurückgekehrt sind und jetzt ihre Kampferfahrung an die eigene Bevölkerung weitergeben. Positiv an diesen Entwicklungen ist einzig, dass das Phänomen IS diffuser geworden ist und der IS nirgendwo die Chance hat, so konzentriert und massiv aufzutreten wie Mitte des vergangenen Jahrzehnts in Syrien und dem Irak. Auch sind die Länder, in denen die Gruppe derzeit stark ist, ideologisch von weniger überragender Bedeutung als Syrien und der Irak. Ein „Wiederauferstehen“ des Kalifats ist deshalb aus derzeitiger Sicht unwahrscheinlich.

Dies ändert nichts daran, dass Europa für den IS nach wie vor eine wichtige Rolle spielt. Das hängt zum einen damit zusammen, dass der IS durch Terroranschläge im Westen den Verlust des Kalifats (zumindest teilweise) zu kompensieren versucht. IS-Propaganda hat seit der Niederlage in Syrien und im Irak verstärkt auf die Verübung terroristischer Anschläge im Westen gesetzt und diese aktiv als „nächste Phase des Jihad“ beworben. Die Gruppe scheint sich der eigenen Schwäche bewusst und propagiert vor allem den Mythos des Einzeltäters (oder „Einzeltäter plus“, siehe unten), der ohne operationelle Unterstützung im Sinne der jihadistischen Ideologie handelt und bei erfolgreicher Ausführung als „Soldat“ von der Gruppe für sich reklamiert wird. Offenbar hofft man auf eine Art „Kettenreaktion“, bei der einzelne, scheinbar isolierte Attentäter weitere Anschläge inspirieren und hierdurch der Eindruck entsteht, der IS sei auch im „Feindesland“ stärker und präsenter denn je.

Zum anderen zählt der IS in Europa nach wie vor auf ein beachtliches Reservoir von Anhängern. Fast überall in Europa entstanden während der Mitte des vergangenen Jahrzehnts jihadistische Szenen, die sich größtenteils offen zum IS bekannten und die Ausreise ins Kalifat propagierten. Von den 6000 IS-Unterstützern, die während dieser Zeit aus Europa in die vom IS kontrollierten Gebiete reisten, sind mittlerweile mindestens ein Drittel wieder in ihre europäischen Herkunftsländer zurückgekehrt. Hinzu kommen geschätzt mehrere Tausend Jihadisten, die zwar mit dem IS-Projekt sympathisierten, aber in Europa verblieben sind. Viele dieser Anhänger agieren weniger offen, und ein Großteil ihrer Treffpunkte wurde in den letzten Jahren geschlossen. Auch der Enthusiasmus, der in den Jahren des Kalifats herrschte, ist

mittlerweile abgeflaut. Doch das heißt nicht, dass sich ihre jihadistischen Grundüberzeugungen geändert hätten. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass die Netzwerke und Szenen, die Mitte des vergangenen Jahrzehnts durch das Aufkommen des IS entstanden sind, nach wie vor existieren und sich in Zeiten erhöhter gesellschaftlicher oder internationaler Spannung mobilisieren lassen.

Mit anderen Worten: Der IS ist in Europa zweifellos weniger mächtig und attraktiv als vor fünf oder sechs Jahren, aber verfügt nach wie vor über ein erhebliches, wenn auch vorwiegend latentes Potential an gewaltbereiten Anhängern. Hieran wird sich in den kommenden Jahren wenig ändern, besonders, da sich die Zahl der aus Syrien und dem Irak zurückgekehrten IS-Anhängern eher noch erhöhen wird.

3. TAKTIK

Zielobjektspezifisch deutet mit Blick auf die Terroranschlagsdurchführung nach derzeitigem Kenntnisstand einiges auf eine bewusste Auswahl von Gotteshäusern anderer Glaubensgemeinschaften hin, was auch durch das versuchte Eindringen des Attentäters in die Ruprechtskirche untermauert wird.⁷ Vermuteter Ausgangspunkt der Tatbegehung war jedenfalls die Wiener Synagoge in der Seitenstettengasse. Von dort aus bewegte sich der Attentäter am Abend des 2. November 2020 in „Terrok“ (Hybridform aus Terror und Amok) -Manier zentrifugal weg und feuerte mit einem AK-47-Klon aus ehemaligen serbischen Armeebeständen wahllos auf ihm entgegenkommende Opfer und solche, die in den umliegenden Lokalen zugegen waren. Den Spezialkräften der Wiener WEGA, die kurzfristig vor Ort waren, gelang es den Todesschützen innerhalb von nur neun Minuten durch einen gezielten letalen Schuss zu neutralisieren. Im Vergleich mit ähnlichen Schusswaffen-Szenarien (etwa „Bataclan“, Paris 13.11.2015) ist bei Kujtim F. von einem gefechtstaktischen Dilettantismus und entsprechenden handwerklichen Defiziten im Umgang mit der Langwaffe auszugehen, was sich außerdem anhand der glücklicherweise doch eher geringen Opferzahl (innerhalb von neun Minuten!) bemessen an der Trefferquote relativ zum Munitionsverschleiß des terroristischen Amokschützen ablesen lässt.

Hinsichtlich der Attentäter-Typologie ist der Wiener Terrorist eher dem Spektrum der Gelegenheitsattentäter bzw. Nachahmer oder Trittbrettfahrer zuzuordnen, was natürlich auch im Lichte der vorangegangenen angesprochenen Szenarien in Paris, Dresden und Nizza zu betrachten ist, wo Hieb und Stichwaffen zum Einsatz gekommen sind und die Vorgehensweise eher auf eine symbolische Ziel- und Opferauswahl hindeutet. Die sich seit geraumer Zeit aus dem Gelegenheitssegment herauskristallisierende Hybridvariante des „Einzeltäter plus“ dürfte im Wiener Kontext relevant sein.⁸ Diese ist phänomenologisch die Mischform eines Gelegenheitsattentäters und eines Proponenten einer Terrorzelle, der mit konkretem Auftrag agiert. Der „Einzeltäter plus“ ist zwar per definitionem von Terrornetzwerken entkoppelt, steht aber in direktem Kontakt mit einschlägigen jihadistischen Gruppierungen und

Gesinnungsgenossen im In- und Ausland. Neben ideologischer Indoktrination und Inspiration erhält dieser Attentäter-Typ planerische, taktische, sowie logistische Unterstützung ohne explizit Teil eines manifesten Netzwerkes zu sein. Der Vorteil dieser Variante liegt aus Sicht der Terroristen in der jihadistischen Auftragstaktik, einem aus dem Militärischen abgeleiteten taktischen Prinzip, das dem Ausführenden die größtmögliche Freiheit bei der Bestimmung des Angriffsziels und Tatzeitpunkts als auch bei der Mittelwahl gewährt.⁹ Diese taktische Flexibilität gepaart mit der partiellen Führung und Anleitung durch eine Zelle könnte sich mittelfristig als präferierte taktische Variante durchsetzen. Denn demgegenüber ist ein koordinierter (= projektierter) Terrorakt durch eine netzwerkartig strukturierte Zelle logistisch aufwendig und beinhaltet mehrere Planungsebenen. Durch die damit verbundene intensive Kommunikation vor der Durchführung entsteht für die Terroristen ein ungleich höheres Risiko, dass ihre Planungen im Vorfeld auffliegen.

Aus derzeitiger Sicht ist mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass sich das Täterprofil des Wiener Attentäters exakt in das beschriebene Schema des „Einzeltäters plus“ einfügt.

Ein wesentliches Kriterium entlang der terroristischen „Wertschöpfungskette“ und auf allen Spektren ist die Rolle des Internets und die damit einhergehende Virtualisierung des Terrors vom Erstkontakt mit extremistischer Propaganda, hin zu Radikalisierung und Rekrutierung über die Planung bis zur logistischen Unterstützung inklusive dem Austausch über die effektive Durchführung eines Terroraktes- nahezu alles findet online statt. Auch im gegenständlichen Wiener Fall spielt das Internet (womöglich auch das Darknet) eine maßgebliche Rolle bei der Kontakthanbahnung- und Verwaltung, sehr wahrscheinlich auch bei der Planung, der Beschaffung und Bereitstellung der Logistik, sowie insbesondere bei der Kommunikation in Bezug auf die Tatusführung.

4. DEFIZITE UND REFORMBEDARF

Die Ermittlungen im Nachklang an den Terroranschlag vom 2. November haben zahlreiche Ungereimtheiten und Hinweise auf mögliche systemische Defizite bei der misslungenen Prävention von Seiten der Behörden zutage gefördert. Letzteren soll nun eine unabhängige juristische Expertenkommission auf den Grund gehen.

Im Visier der öffentlichen Kritik standen zuerst Deradikalisierungsprogramme im Strafvollzug, zumal der spätere Attentäter ein ebensolches mit mäßigem Erfolg durchlaufen haben soll. In diesem Kontext ist eine realistische Analyse von Deradikalisierungsinitiativen und deren Möglichkeiten zu gewährleisten. Derartige Betreuungs- und Sozialarbeitsformate sind meist darauf ausgerichtet, in einem Anfangsstadium eine Lossagung von radikalen Ideen zu bewirken und haben oftmals weniger Potential, als Krisenfeuerwehr bei schwerwiegenden Fällen eine kurzfristige Intervention zu bewerkstelligen. Es ist daher wichtig, dieses Instrument realistisch

einzuschätzen und dafür zu sorgen, dass dessen Verwendung ziel- und zweckgerichtet erfolgt. Deradikalisierungsprogramme sind weder nutzlos noch sind sie als „Allheilmittel“ zu betrachten. Neben dem Strafvollzug geriet dann ebenfalls die Justiz ins Zentrum der öffentlichen Auseinandersetzung als heftig debattiert wurde, ob die vorzeitige Haftentlassung des späteren Terroristen vertretbar war bzw. zu verhindern gewesen wäre. Hierzu ist anzuführen, dass die damit verbundenen Bewährungsaufgaben eigentlich als zusätzliche Kontrollinstanz für einen weiterhin als Gefährder einzustufenden Straftäter gedacht gewesen wären. Ob die Staatsanwaltschaft in Kenntnis der Verdachtsmomente (versuchter Munitionskauf in der Slowakei, Treffen mit jihadistischen Gesinnungsgenossen in Wien und Winterthur im Vorfeld des Terroranschlages) wiederum in gebotener Zügigkeit einen Haftbefehl gegen den Beschuldigten erlassen hätte, ist natürlich Gegenstand von Spekulationen.

Noch viel intensiver wird derzeit darüber spekuliert, was konkret dazu beigetragen hat, dass die interne, behördenübergreifende Weitergabe (Landesverfassungsschutz an Bundesverfassungsschutz bzw. Staatsanwaltschaft) von hochrelevanten Informationen ausländischer Partnerdienste nicht ordnungsgemäß funktioniert hat bzw. warum die große Last an Indizien nicht automatisch zu einem Verfahren geführt hat. Vor allem im Bereich der Kommunikation und Abstimmung zwischen den Behörden dürfte es, soweit bislang bekannt, zu erheblichen Fehlleistungen oder Unterlassungen gekommen sein. Eine auf Basis der offenkundigen Indizien sehr wahrscheinliche Serie von Pannen und Missständen lässt den Schluss zu, dass es sich wohl um ein graduelles Systemversagen beim Verfassungsschutz handeln könnte. Denn sowohl der versuchte Munitionskauf in der Slowakei, diverse Treffen des späteren Attentäters mit befreundeten Jihadisten aus der Schweiz und Deutschland und einschlägige Aktivitäten des Extremisten auf sozialen Medien deuteten eminent auf Gefahr in Verzug hin. Ob das Ausbleiben direkter Interventionsmaßnahmen einer falschen Bedrohungslageneinschätzung seitens des Verfassungsschutzes oder „bloß“ der unterlassenen Weitergabe dieser hochrelevanten Informationen an die zuständigen Behörden bzw. die Justiz geschuldet ist, werden weitere erforderliche Investigationen nahelegen. Die bereits angesprochene unabhängige, richterliche Untersuchungskommission soll dies nun klären und Transparenz hinsichtlich des behördlichen (Nicht-)Agierens bringen. Vor allem der Bereich „Überwachung von Gefährdern“ im Nachklang an die Haft muss jedenfalls besser funktionieren. Hier ist ein lückenloser Kontroll- und Nachverfolgeprozess zu gewährleisten, bereits unmittelbar mit der Haftentlassung beginnend. Denn das Problem wird in ganz Europa in den nächsten 1-2 Jahren virulent, zumal eine erkleckliche Anzahl an einschlägig verurteilten Jihadisten und nachweislichen Sympathisanten islamistischen Gedankenguts wieder auf freien Fuß gesetzt wird.

Vor diesem Hintergrund hat die österreichische Bundesregierung ein umfassendes Anti-Terror-Gesetzespaket¹⁰ vorgeschlagen. Eine wesentliche, darin vorgesehene Maßnahme ist die sogenannte „Präventivhaft im Maßnahmenvollzug“ vulgo „Sicherungsverwahrung“, wonach Gefährder auch über einen längeren Zeitraum in rechtlicher Analogie zu geistig

abnormen Rechtsbrechern „verwahrt“ werden dürfen. Ob sich dies als grundrechtskompatibel erweist und Gesetz werden kann, erscheint dennoch fraglich. In einer ersten legislativen Vorabegutachtung ist es offenbar bislang nicht gelungen, die Präventivhaft im Legislaturprozess voranzubringen. Dennoch ist davon auszugehen, dass es einen weiteren Vorstoß 2021 geben wird, womöglich im Kontext einer schon lange angekündigten Gesamtreform des Maßnahmenvollzugs. Außerdem wird ein langgehegtes Desiderat der Verfassungsschützer, die elektronische Fußfessel in Folge einer bedingten Entlassung, nun auch als digitales Kontrollinstrument zur Lokalisierung von Gefährdungen in Erwägung gezogen. Dieses Ansinnen wird nun offenbar umgesetzt, da ein entsprechender Gesetzesentwurf in Begutachtung kommen wird. Neben anderen Maßnahmen steht die Implementierung einer eigenen Anti-Terror-Staatsanwaltschaft zur Diskussion, die ausschließlich mit Fällen gemäß §278bc StGB betraut ist. Hierbei soll die Zusammenarbeit mit dem Verfassungsschutz verstärkt werden- inklusive Fallkonferenzen- was derzeit ohnehin schon teilweise implementiert ist, aber dem Anschein nach institutionalisiert werden soll. Ebenfalls angedacht sind sogenannte Entlassungskonferenzen, bei denen Deradikalisierungsexperten, der Verfassungsschutz sowie Bewährungshilfeinstanzen eine fallspezifische Entscheidungsgrundlage für Gerichte bezüglich bevorstehender Haftentlassungen von einschlägig Verurteilten liefern sollen. Darüber hinaus standen legislative Maßnahmen wie die intendierte Schaffung eines Straftatbestands „Politischer Islam“ und Verschärfungen beim IslamG (konkretes Vorgehen gegen radikale Moscheen und Vereine) im Raum. Gerade ein möglicher Straftatbestand „Politischer Islam“ erfordert eine klare begriffliche und inhaltliche Determinierung sowie eine nachvollziehbare Einordnung in das Strafrechtssystem.¹¹ Resultat des parlamentarischen Prozesses ist vorerst eine Kompromisslösung, nämlich die eines Straftatbestandes „religiös-motivierte extremistische Verbindung“. Gemeint sind Verbindungen, „die sich gegen die Grundordnung der Republik richten“, wahrscheinlich um hier gleichermaßen den rechtsextremistisch motivierten Terrorismus zu inkludieren.¹² Von der aktuellen Debatte um die legislative-begriffliche Umfassung unbenommen, erscheint es vor dem Hintergrund, das Primat des säkularen Rechtsstaates gegenüber einer bewusst ideologisierten Religion durchzusetzen, notwendig, umfassende Maßnahmen zu diskutieren, um Radikalismus und Islamismus den Nährboden zu entziehen. Ebenso, um jedweder Form gesellschaftlicher Segregation in Österreich entgegenzuwirken. Anzusprechen sind hierbei insbesondere Defizite im Bildungsbereich, hinsichtlich der Imam-Ausbildung und -Bestellung, der (politischen?) Vertretung der muslimischen Gemeinschaft, und, ganz eminent, die Problematik der Agitation von außen gesteuerter Gruppierungen in Österreich. Dem möchte man mit einem Verbot von Auslandsfinanzierung entsprechender Gruppierungen entgegenzutreten. Es soll darüber hinaus künftig auf Basis eines verschärften IslamG nunmehr möglich sein, extremistische Vereine (Stichwort: Terrorismusagitation bzw. -propaganda) schneller zu schließen. Zudem wurde im Zusammenhang mit der Forderung nach einer rechtlichen Handhabe (auf Basis des IslamG) gegen radikale Imame, die Erstellung eines Imame-Verzeichnis angekündigt. Die rezente Aufhebung des Kopftuchverbots gemäß § 43a Abs. 1 Satz 1 SchulunterrichtsG durch den Verfassungsgerichtshof zeigt, wie aktuell die Debatte um grundrechtsbasierte

Überlegungen und Maßnahmen seitens des Rechtsstaates ist. Darüber hinaus erscheint eine Maßnahmenregelung notwendig, welche prinzipiell den Gleichheitsgrundsatz in Verbindung mit dem Recht auf Religionsfreiheit schützt und gleichzeitig demokratische in Österreich geltende Werte schützt.¹³

Im Gesamtkontext ergibt sich insbesondere im Zusammenspiel mit dem bereits umfangreich erweiterten StaatsschutzG und dem ebenfalls adaptierten SicherheitspolizeiG nunmehr eine durchaus breite juristische Grundlage auf Basis derer man gegen den Phänomenbereich islamistischer Terrorismus vorgehen kann. Ob dieses Maßnahmenpaket einfachgesetzlich fundiert sein können, oder im Verfassungsrang stehen wird müssen wird, dürfte der weitere legislative Prozess zeigen.

Reformbedarf gibt es natürlich ganz besonders im Bereich der hiesigen Verfassungsschutzinstitutionen und Nachrichtendienste. Die laufende BVT-Reform kann im Idealfall auch eine umfassende werden und sieht bereits in der vorliegenden Variante eine unbedingt notwendige Trennung der Staatsschutz- und Nachrichtendienst- von der Ermittlungskomponente vor. In der Kapazität als Ermittlungsbehörde ist das BVT verpflichtet, der Staatsanwaltschaft über strafrechtlich relevante Sachverhalte zu berichten. Dies wirkt sich in der Regel nachteilig auf die Nachrichtendienstkomponente des BVT aus, denn ausländische Dienste sind naturgemäß wenig darüber amüsiert, wenn ihre vertraulichen Daten in Ermittlungsakten der österreichischen Justiz auftauchen, in die von Rechtswegen jeder Angeklagte Einsicht nehmen darf. Vielerorts wird daher eine fundamentale, fast radikale Reform des BVT gefordert, das spätestens seit der Razzia vor nunmehr zweieinhalb Jahren nicht mehr aus den Schlagzeilen gekommen ist. Zumeist läuft dies auf eine trennscharfe Aufspaltung der noch verbleibenden Teile bzw. die Ausgliederung des Ermittlungsbereichs etwa in das hiesige Bundeskriminalamt hinaus. Oder auf die Schaffung eines zivilen Inlands-nachrichtendienstes nach dem Vorbild des bundesdeutschen Bundesnachrichtendienstes (BND), wie bereits häufiger im politischen Diskurs der Alpenrepublik gefordert. Was sich hier als probate Lösung für die spezifische österreichische Sicherheitsarchitektur erweisen wird, hängt in gewisser Hinsicht auch von den Ergebnissen der angesprochenen Untersuchungskommission ab, die noch vor Weihnachten 2020 vorliegen sollen. Hier vorzugreifen macht wenig Sinn, denn erst ein umfänglicher Lessons-Learnt-Katalog kann Grundlage einer finalen Rekonstruktion bzw. gegebenenfalls Neukonfiguration sein.

5. KOORDINATION UND KOOPERATION

Der Anschlag hat offenbart, dass der Informationsfluss und die Koordination zwischen verschiedenen Behörden nicht oder nicht im erforderlichen Ausmaß funktioniert haben. Dies ist kein rein technisches Problem, obwohl die Bundesregierung regelmäßig prüfen sollte, ob österreichische Behörden technisch auf dem neuesten Stand sind und inwiefern Datensysteme verschiedener Behörden interoperabel sind. Strukturell stellt sich die Frage, mit welchen

politischen oder administrativen Mitteln der Informationsfluss zwischen österreichischen Behörden, sowie zwischen österreichischen Behörden und ihren ausländischen Partnern, erhöht und/oder verbessert werden kann. Hierzu gibt es im Ausland mehrere Ansätze oder Modelle, die von der Bundesregierung genau studiert werden sollten.

Die einfachste Lösung wäre das sogenannte „Fusion Centre“-Modell, wie es von fast allen westlichen Ländern in den vergangenen zwei Jahrzehnten eingeführt wurde.¹⁴ Hierbei handelt es sich um Foren, in denen sich Vertreter aller relevanten Behörden und Dienste (typischerweise Polizei, Nachrichtendienste, Justiz, je nach Bedarf auch Außenministerium und Militär) wöchentlich treffen, vernetzen, Informationen austauschen, Fälle besprechen (Fallkonferenzen) und systematisch ihr Vorgehen koordinieren. Solche „Fusion Centres“ – wie zum Beispiel das Gemeinsame Terrorabwehrzentrum (GTAZ)¹⁵ in Deutschland oder der Joint Terrorism Analysis Centre (JTAC)¹⁶ in Großbritannien – sind keine alleinstehenden Behörden und haben keine eigenständigen Befugnisse, sondern sind reine Koordinationsmechanismen, deren Funktionieren auf dem guten Willen aller Beteiligten beruht. Sofern politischer Wille besteht, würde sich die Schaffung eines solchen Fusionszentrums in Österreich deshalb relativ schnell und unbürokratisch umsetzen lassen.

Ein zweites Modell ist die Schaffung einer Quasi-Behörde, wie beispielsweise der niederländische „Anti-Terrorismus-Koordinator“¹⁷ oder das „National Counterterrorism Center“ (NCTC)¹⁸ in den Vereinigten Staaten. Ähnlich wie Fusionszentren dienen solche Strukturen dem Informationsaustausch und der Koordination zwischen allen an der Bekämpfung des Terrorismus beteiligten Behörden. Der Unterschied ist, dass Vertreter dieser Behörden für längere Zeiträume an diese Strukturen abgeordnet werden und dass die dort getroffenen Entscheidungen für alle Teilnehmer verpflichtend sind. Die Chefs dieser Strukturen haben die „Richtlinienkompetenz“ in allen die Terrorismusbekämpfung betreffenden Angelegenheiten.

Auch auf europäischer Ebene besteht Verbesserungsbedarf. Die Verbindungen des Attentäters von Wien zu Jihadisten in Deutschland und der Schweiz zeigen deutlich, dass terroristische Netzwerke über Landesgrenzen hinweg operieren und Sicherheitsbehörden dies ebenfalls tun müssen. Seit den Anschlägen in Paris im November 2015 hat sich der Austausch von terrorismusrelevanten Daten auf Initiative Frankreichs deutlich verbessert, doch ein systematischer und routinemäßiger Austausch von Informationen zu Gefährdern findet nach wie vor nicht statt. Die Gründe hierfür sind politischer, rechtlicher und kultureller Natur. Österreich sollte sich auf europäischer Ebene konsequent für Verbesserungen in diesem Bereich einsetzen.

Darüber hinaus sollte Österreich darauf drängen, dass Terrorismusbekämpfung auf europäischer Ebene mehr Bedeutung – und möglicherweise Kompetenzen – erhält. Hierzu gehört eine fokussiertere Anti-Terrorismusstrategie der EU, die konsequente Bündelung von Aufgaben und Befugnissen innerhalb der Kommission und die Stärkung des EU-Antiterrorismus-Koordinators.

AUTOREN

Prof. Dr. Peter R. Neumann ist Professor für Security Studies am War Studies Department des King's College London (KCL) und Director des von ihm 2008 gegründeten International Centre for the Study of Radicalization (ICSR). Prof. Neumann lehrt sowohl am KCL als auch an der School of Foreign Service der Georgetown University, und ist Autor vieler renommierter Bücher, darunter *Old and New Terrorism* (2009) und *The Strategy of Terrorism* (2008). Als einer der bekanntesten Experten für islamistischen Terror weltweit widmet sich Neumann in seiner Forschung insbesondere den Entwicklungen von Radikalisierungstendenzen, Terrorismus und aufständischen Bewegungen.

Dr. Nicolas Stockhammer ist Politikwissenschaftler mit Fokus auf Sicherheitspolitik (Terrorismusforschung). Von 2004 bis 2006 war er als Doctoral und Post-Doc Researcher, Universitätslektor und assoziierter wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Theorie der Politik (Prof. Herfried Münkler) an der Humboldt-Universität zu Berlin tätig. Seit 2014 arbeitet Stockhammer als Senior Post-Doc Researcher der Forschungsgruppe Polemologie und Rechtsethik am Institut für Rechtsphilosophie der Universität Wien. Aufgrund seiner zahlreichen Publikationen in akademischen Journals, Printmedien und weiteren Medienauftritten zählt Stockhammer zu den bekanntesten Terrorismusexperten und analysiert regelmäßig sicherheitsrelevante Entwicklungen vor großem Publikum.

QUELLEN:

- ¹ <https://www.diepresse.com/4952829/brussel-europa-muss-sich-auf-langen-brutalen-kampf-einstellen> (08.12.2020)
- ² <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-tet-sat-2020> (08.12.2020)
- ³ <https://www.sn.at/politik/innenpolitik/analyse-die-terroristen-sind-unter-uns-95121886> (08.12.2020), <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/was-passierte-in-wien-und-wie-gross-ist-die-terrorgefahr-in-der-schweiz-die-antworten-des-islamismus-experten-139726680> (08.12.2020)
- ⁴ <https://www.news.at/a/anschlag-wien-gefaehrdern-spur-11740290> (08.12.2020)
- ⁵ <https://www.diepresse.com/5892657/mit-attentat-einer-razzia-zuvorgekommen> (08.12.2020)
- ⁶ <https://kurier.at/chronik/wien/terroranschlag-in-wien-loeste-routine-sms-die-attacke-aus/401097597> (08.12.2020)
- ⁷ <https://www.derstandard.at/story/2000122057433/jugendliche-in-ruprechtskirche-entgingen-wiener-terroranschlag> (08.12.2020)
- ⁸ <https://www.diepresse.com/5889034/dresden-und-paris-vorschau-auf-den-terror-der-kommt?from=rss> (08.12.2020)
- ⁹ Vgl. Nicolas Stockhammer (2020): *Introduction to Combined Expert Contributions: The Case of Hybrid Terrorism – Systemic Lessons from Recent European Plots*, in: EICTP Vienna Research Papers on Transnational Terrorism and Counter Terrorism: Current Developments, Volume I, S. 24.
- ¹⁰ <https://www.oesterreich.gv.at/nachrichten/allgemein/Anti-Terror-Paket-gegen-Extremismus.html> (08.12.2020)
- ¹¹ Anna Thalhammer: „Terrorpaket: Straftaten und Streitfragen“ in: Die Presse (07.12.2020): <https://www.diepresse.com/5908412/terrorpaket-straftaten-und-streitfragen> (08.12.2020); vgl. zudem Nina Scholz: Politischer Islam - Gibt's den denn?, in: Falter (49/20), https://www.falter.at/zeitung/20201202/politischer-islam---gibt-s-den-denn/_2151a6c66c (08.12.2020)
- ¹² <https://kurier.at/politik/inland/neuer-straftatbestand-religioes-motivierte-extremistische-verbinding/401130858> (16.12.2020)
- ¹³ https://www.vfgh.gv.at/medien/Verhuellungsverbot_an_Volksschulen_ist_verfassungswid.de.php (08.12.2020)
- ¹⁴ https://it.ojp.gov/documents/roleoffusioncentersincounteringviolentextremism_compliant.pdf (08.12.2020)
- ¹⁵ https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Kooperationen/GTAZ/gtaz_node.html (08.12.2020)
- ¹⁶ <https://www.mi5.gov.uk/joint-terrorism-analysis-centre> (08.12.2020)
- ¹⁷ <https://english.nctv.nl/themes/counterterrorism> (08.12.2020)
- ¹⁸ <https://www.dni.gov/index.php/nctc-home> (08.12.2020)

**PRELIMINARY LESSONS LEARNT FROM THE
VIENNA TERRORIST ATTACK**

By Nicolas Stockhammer and Peter R. Neumann

PRELIMINARY LESSONS LEARNT FROM THE VIENNA TERRORIST ATTACK

By Nicolas Stockhammer and Peter R. Neumann

1. LOCAL CONTEXT

For years, the Austrian security establishment and the relevant academic community held the well-founded belief that Vienna should be classified as a secondary terrorist target and thus not be included in the first row of "attractive" attack sites in Europe such as Paris, Brussels or Berlin.¹ Moreover, as a neutral player in terms of security policy, Austria has never made an appearance in conflicts in the Near and Middle East. Although the Austrian capital has always been the headquarters and seat of various international organizations such as the United Nations, OSCE and OPEC, this has not yet materialized in the objective threat situation with regard to transnational terrorism. Despite the increasing internationalization of terrorism, especially within the jihadist spectrum, the subjective perception of threat by the Austrian population, but also in some cases by the security authorities, was rather optimistic. In the latter case, this optimism was mainly fueled by the terrorist attack statistics in Europe, which have been falling for about four years (2019: 21 Islamist-motivated attacks compared to 24 in 2018 and 33 during the same period in 2017).² Vienna was seen in many places as the "island of the blessed" and hardly anyone seriously expected a short-term terrorist attack in the Danube metropolis. At the same time, however, the local security landscape was also shaped by a different, less optimistic perception of the threat level. Within this perception, aspects such as the central location in Central Europe and the vicinity of the Balkans, a growing transnational network of Islamist terror, and the perception of the city as a point of fluctuation (migration point or retreat for Islamists) in radical Islamist extremist circles, and being a comparatively „soft target“ have moved into the focus of critical consideration. In addition, both various thwarted terrorist plots across Europe but also local and concrete threats against Austria, such as those of the now deceased "Austro-Jihadist" Mohammed M. in a propaganda video message at the "heyday" of the so-called "caliphate", have reinforced the impression that for some time both the specific intention and the ability to carry out a terrorist attack in Austria existed.

From the authors' point of view, three essential factors contributed eminently to the fact that Vienna was targeted by the later assassin and the IS terror:

First of all, since the beginning of the COVID-19 pandemic, increased propaganda activity by Islamist groups and apologists, including explicit calls to carry out terrorist attacks in Europe (al-Naba newsletter, etc.) have been recorded, also on a certain meta level. Furthermore, the republication of the Charlie Hebdo cartoons has led to a new edition of jihadist-motivated violence in Western Europe (Paris-Dresden-Nice), in whose wake the Vienna attack can also be included, both ideologically on one hand and – above all – inspirationally on the other.

Second, in terms of the number of inhabitants, there is a relatively strong Islamist scene³ in Austria with around 30 Salafist mosques⁴ which are highly connected transnationally. This is more profoundly illustrated when looking at the terrorist attack in Vienna with regard to

personal entanglements and direct contacts between the assassin and like-minded people in Germany, Switzerland and presumably also in the Balkans.

This cross-border networking factor of the local jihadist scene and, thirdly, the fact that Vienna was the center of life of the 20-year-old Kujtim F., a well-known jihadist with North Macedonian roots who had previously been convicted, in combination with the jihadist terror wave in autumn 2020 result in an explosive mix.

Regarding the time of the crime, there are several possible explanations apart from the Charlie Hebdo-cycle thesis. Above all, the aspect that the assassin may have brought the attack forward and acted earlier than previously planned appears plausible, a hypothesis that is also supported by numerous indications that have emerged from the investigation. Here, too, there are several explanations – the imminent partial lockdown in Austria on the very night of the crime, possibly leaked information about a raid on the Islamist scene⁵ that was also imminent at this time, but also a standard confirmation SMS⁶ sent by the security authorities and which was misinterpreted by the recipient (Kujtim F. had reported a cellar break-in to the police shortly beforehand) could have prompted the assassin to commit a precipitate act.

2. INTERNATIONAL CONTEXT

Undoubtedly, another factor was that with the victory over the alleged caliphate in Syria and Iraq in 2017/18, the Islamic State (IS) had almost completely disappeared from the headlines – and thus from public awareness. There were good reasons for this: the caliphate, which in early 2015 spanned over territory the size of Great Britain and controlled almost ten million people, no longer exists. Although there are still a few places with a strong IS presence, and many fighters operate from the underground, the “myth of the caliphate” – the idea of a brutal, unstoppable jihadist empire – has been a thing of the past two years. Despite massive political problems in Iraq and the never-ending Syrian civil war, no one is currently expecting IS to become as strong in its former heartland as it was five years ago.

This explains why the jihadist threat in Europe has temporarily decreased. For many of the European assassins, the caliphate was not just an inspiration, but a base of operations and training camp. Even with supposed „lonely wolves“ – as for example in the summer of 2016 in Würzburg, Germany – the instructions came via mobile phone from the Syrian Raqqa. Without this infrastructure, the IS only has lone perpetrators at its disposal who themselves have no direct connection to the organization, are often mentally unstable and carry out their attacks with primitive means. The terror wave from 2015-2017 – with hundreds of deaths and dramatic attacks that had often been planned a long time in advance in major European cities such as Paris, Brussels, Berlin, Nice, Manchester, Stockholm and Barcelona – is over.

But despite these undoubtedly positive developments, ISIS continues to exist, and although it

is weakened the organization is attempting a "comeback" in various places. Its focus has shifted from the center (which is, according to its point of view, the Middle East) to the periphery, especially to Africa and Afghanistan. The strategy has remained the same which had brought it successes in Syria and Iraq: IS appears in the middle of chaotic civil wars and religious tensions, where governments have lost control and the organization is able to position itself as a (brutal) power bringing upon order. The foreign fighters who fought in Syria and Iraq and who returned to their home countries after the collapse of the caliphate and are now passing on their combat experience to their own people, are increasingly playing an important role. The only positive thing about these developments is that the IS phenomenon has become more diffuse and the organization is lacking the chance of being as concentrated and massive as it was in Syria and Iraq in the middle of the last decade. Also, the countries where the group has currently a strong standing are ideologically of less paramount importance than Syria and Iraq. Therefore, a "resurrection" of the caliphate is unlikely from the current perspective.

This does not change the fact that Europe continues to play an important role for IS. On the one hand, this is due to the fact that IS is trying to compensate for the loss of the caliphate through terrorist attacks in the West, at least partially. Since its defeat in Syria and Iraq, IS propaganda has increasingly focused on carrying out terrorist attacks in the West and actively promoted them as the "next phase of jihad". The group seems to be aware of its own weakness and primarily propagates the myth of the individual perpetrator (or „individual perpetrator plus“, see below), who acts without operational support in the sense of jihadist ideology and, if successfully executed, is claimed a "soldier" for IS. Apparently, they are hoping for a kind of "chain reaction" in which individual, apparently isolated assassins inspire further attacks which eventually leads to the impression of IS being stronger and more present than ever in the "enemy country" as well.

On the other hand, IS still counts on a considerable reservoir of supporters in Europe. In the middle of the last decade, jihadist scenes emerged almost everywhere in Europe, most of which openly professed their support for IS and propagated emigration to the caliphate. Of the 6,000 IS supporters who travelled from Europe to the IS-controlled areas during this time, at least a third have now returned to their European countries of origin. In addition, there are an estimated several thousand jihadists who sympathized with the IS project but have stayed in Europe. Many of these followers are acting in a less open way, and many of their meeting points have been closed in recent years. The enthusiasm that reigned during the caliphate has died down by now, too. However, this doesn't mean that their core jihadist beliefs have changed. Rather, it must be assumed that the networks and scenes that emerged in the middle of the last decade with the appearance of IS still exist and can be mobilized in times of heightened social or international tension.

With other words: IS is undoubtedly less powerful and attractive in Europe than it was five or six years ago, but it still has a considerable, albeit mostly latent, potential of violent supporters.

Little will change in this regard in the coming years, especially since the number of IS supporters who have returned from Syria and Iraq is likely to increase even further.

3. TACTIC

With regard to the execution of the terrorist attack and according to the present state of knowledge, there was a certain target-specific selection of churches and of other religious communities, an assumption which is also underpinned by the attempted intrusion of the assassin into the Ruprechtskirche.⁷ In any case, the presumed starting point of the attack on the evening of November 2, 2020 was the Vienna synagogue in Seitenstettengasse. From there, the assassin moved centrifugally away in "terrok"-style (hybrid form of terror and amok) and with an AK-47 clone from former Serbian army stocks, randomly firing at victims who came towards him and those who were present in the surrounding pubs. The special forces of the Viennese WEGA, who were on site at short notice, succeeded in neutralizing the shooter within only nine minutes with a targeted lethal shot. In comparison with similar firearm scenarios (e.g. Paris Bataclan, November 13th, 2015), Kujtim F. can be assumed to have acted with tactical dilettantism and with technical deficits in handling the long weapon, which is also based on the fortunately rather low number of victims (within nine minutes!) measured by the hit rate relative to the ammunition wear of the terrorist gunman.

With regard to the assassin typology, the Viennese terrorist can more likely be assigned to the spectrum of occasional attackers, imitators or copycats, which of course must be considered in the light of the previously mentioned scenarios in Paris, Dresden and Nice, where blows and stabbing weapons were used and the attacks rather indicated a symbolic target and victim selection. The hybrid variant of the "lone perpetrator plus", which has been emerging for some time now, could be relevant in the Viennese context.⁸ This variant is phenomenologically the hybrid form of an occasional bomber and a proponent of a terrorist cell who acts on specific orders.

By definition the "lone perpetrator plus" is independent from terrorist networks, but is in direct contact with relevant jihadist groups and like-minded people at home and abroad. In addition to ideological indoctrination and inspiration, this type of assassin receives planning, tactical and logistical support without being explicitly part of a network. The advantage of this, from the terrorists' point of view, lies in the jihadist operation tactics (*dschihadistische Auftragstaktik, Anm.*), a tactical principle derived from the military, which grants the executor the greatest possible freedom in determining the target and time of the attack as well as in choosing the means.⁹ This tactical flexibility, paired with the partial guidance and instruction by a cell, could establish itself as the preferred tactical option in the medium term. In contrast, a coordinated (= projected) terror attack committed by a network-like structured cell is logistically complex and includes several planning levels. The intensive communication associated with this prior to the implementation of the attack creates a disproportionately higher risk for the terrorists

that their plans will be exposed in advance. From the current point of view, it can be assumed with a high degree of probability that the perpetrator profile of the Viennese assassin fits exactly into the described scheme of the "single perpetrator plus".

An essential criterion along the terrorist "value chain" and on all spectrums is the role of the Internet and the associated virtualization of terror – from the first contact with extremist propaganda, radicalization and recruitment through planning to logistical support including the exchange of experiences of how to effectively carry out a terrorist attack – almost everything takes place online. In the present case in Vienna, the Internet (possibly also the Darknet) plays a key role in establishing contacts and managing them, very likely also in planning, procurement and provision of logistics and, in particular, in communication with regard to the execution of the crime.

4. DEFICITS AND NEED FOR REFORM

The investigations in the aftermath of the terrorist attack on November 2 uncovered numerous inconsistencies and indications of possible systemic deficits in the unsuccessful prevention on the part of the authorities, the latter of which are now in the focus of an independent legal expert commission.

The public criticism initially focused on deradicalization programs in the penal system, especially since the later assassin is said to have gone through one with only moderate success. In this context, a realistic analysis of deradicalization initiatives and their possibilities must be guaranteed. Such support and social work formats are mostly geared towards renouncing radical ideas in an early stage and often have as little potential as a "crisis fire brigade" to bring about a short-term intervention in serious cases. It is therefore important to be realistic about this tool and to ensure that it is used in a targeted and purposeful manner. Deradicalization programs are neither useless nor are they the "universal remedy".

In addition to the penal system, the judiciary was also at the center of public dispute when it was debated whether the early release of the (later) terrorist attacker could have been justified or prevented. In this regard, it should be noted that the associated probation conditions were actually intended as an additional control instance for a criminal who continues to be classified as a threat. It is of course the subject of speculation whether the public prosecutor's office, aware of the suspicions (attempted ammunition purchase in Slovakia, meeting with jihadist like-minded people in Vienna and Swiss Winterthur shortly before the terrorist attack) would have issued an arrest warrant against the accused with rapidity.

There is currently much more intense speculation about what actually contributed to the fact that the internal, cross-authority disclosure (State Office for the Protection of the Constitution (LVT) to the Federal Office for the Protection of the Constitution (BVT) or the

Public Prosecutor's Office) of highly relevant information from foreign partner services did not function properly, or why the large load of evidences did not automatically lead to a legal procedure. As is known so far, there may have been significant errors or omissions, especially in the areas of communication and coordination between the authorities. A series of mistakes and failures, which is very likely according to obvious evidence, suggests that it could be a gradual system failure within the work procedures of the Protection of the Constitution office(s) itself. Because both the attempted purchase of ammunition in Slovakia, various meetings of the later assassin with befriended jihadists from Switzerland and Germany, and relevant activities of the extremist on social media indicated very clearly imminent danger.

Further necessary investigations will reveal whether the lack of direct intervention measures is due to a false threat assessment on the part of the Office for the Protection of the Constitution or "merely" the failure to pass on this highly relevant information to the competent authorities or the judiciary. The already mentioned independent judicial investigative commission should now clarify this and bring transparency with regard to the official (non-)action. Above all, the area of "surveillance of those at risk to threaten public order" following a prison sentence must function better. A seamless process must be guaranteed here, starting with the release from prison. Because the problem will become virulent throughout Europe in the next 1-2 years, especially since a considerable number of relevant convicts will be released again.

Against this background, the Austrian Federal Government has proposed a comprehensive anti-terror legislative package¹⁰ that will shortly be presented for assessment. An essential measure envisaged therein is the so-called "preventive detention within forensic commitment", also known as "preventive detention", according to which those at risk may be "kept" for a longer period of time in a legal analogy to mentally abnormal lawbreakers. Whether this proves to be compatible with fundamental rights and can become law still appears questionable.

In addition, a long-cherished desideratum of the protection of the constitution, the electronic ankle cuff, is now also being considered as a digital control instrument for localizing threats. A higher probability of implementation can be attested to this suggestion. In addition to other measures, there is the implementation of an individual Anti-Terror Public Prosecutor's Office, which is exclusively entrusted with cases in accordance with Section 278bc of the Austrian Criminal Code (StGB), as well as legal measures such as the creation of a criminal offense "Political Islam" and tightening of the Islam Law (IslamG). Such a possible criminal offense "Political Islam" requires a clear definition and a comprehensible classification within the criminal justice system.¹¹ In order to remove the breeding ground for radicalism and Islamism, it also appears necessary to discuss comprehensive measures to counteract social segregation in Austria against the background of enforcing the primacy of the secular state over religion and thus solve several problems, for example in the field of education, in the field of the training and appointment of imams, the official representation bodies of the Muslim community in Austria, and agitation from outside groups.

In the overall context, especially in connection with the already extensively expanded State Protection Act and also the adapted Security Police Act, there is now a broad legal basis on which one can proceed against the phenomenon of Islamist terrorism. The further legal process should show whether this package of measures can be based on simple law or will have to have constitutional status.

There is also a need for reform especially in the area of the local Constitution Protection institutions and intelligence services. The current BVT reform can ideally also be a comprehensive one and in the present variant already provides for an absolutely necessary separation between the state security and intelligence services from the investigative components. In its capacity as an investigative authority, the BVT is obliged to report to the Public Prosecutor's Office on matters relevant to criminal law. This usually has a detrimental effect on the intelligence service component of the BVT, because foreign services are naturally not amused when their confidential data emerges in investigation files of the Austrian judiciary, which every defendant is legally entitled to inspect. Many sides, therefore, call for a fundamental, almost radical reform of the BVT, which has not been in the headlines since the raid two and a half years ago. In most cases, this boils down to a clear division of the remaining parts or the outsourcing of the investigation area to the local Federal Criminal Police Office. Or the creation of a civil domestic intelligence service based on the model of the Federal German Federal Intelligence Service (Bundesnachrichtendienst, BND). What will become the solution for the specific Austrian security architecture depends to a certain extent on the results of the investigative commission, which should be available before Christmas 2020. It makes little sense to anticipate this, because only a comprehensive lessons learned catalog can be the basis for a final reconstruction or reconfiguration.

5. COORDINATION AND COOPERATION

The attack on November 2 revealed that the flow of information and coordination between the various authorities did not work or did not function to the extent required. This is not a purely technical problem, although the Federal Government should regularly check whether Austrian authorities are technically up-to-date and to what extent data systems from different authorities are inter-operable. Structurally, the question arises as to which political or administrative means can be used to increase and/or improve the flow of information between Austrian authorities as well as between Austrian authorities and their foreign partners. There are several approaches or models abroad that should be carefully studied by the Federal Government.

The simplest solution would be the so-called "Fusion Center" model, as it has been introduced by almost all western countries in the past two decades.¹² These are forums in which representatives of all relevant authorities and services (typically the police, intelligence services, judiciary, and if necessary also the Foreign Ministry and the military) meet on a weekly basis to network,

exchange information, discuss cases (case conferences) and systematically coordinate their procedures. Such „Fusion Centers“ – such as the Joint Terrorism Defense Center (GTAZ)¹³ in Germany or the Joint Terrorism Analysis Center (JTAC)¹⁴ in Great Britain – are not stand-alone authorities and do not have independent powers, but are pure coordination mechanisms whose functioning is based on goodwill of all parties involved. If there is political will, the creation of such a merger center in Austria could be implemented relatively quickly and unbureaucratically.

A second model is the creation of a quasi-authority, such as the Dutch “Anti-Terrorism Coordinator”¹⁵ or the “National Counterterrorism Center” (NCTC)¹⁶ in the United States. Similar to Fusion Centers, such structures serve the exchange of information and coordination between all authorities involved in the fight against terrorism. The difference is that representatives of these authorities are seconded to these structures for longer periods and that the decisions made there are binding for all participants. The heads of these structures have “policy authority” in all matters relating to the fight against terrorism.

There is also room for improvement at the European level. The connections between the Vienna attacker and jihadists in Germany and Switzerland clearly show that terrorist networks operate across national borders and that security authorities must do the same. Since the attacks in Paris in November 2015, the exchange of data relevant to terrorism has improved significantly at the initiative of France, but there is still no systematic or routine exchange of information on individuals or groups posing potential terrorist threats. The reasons for this are political, legal and cultural in nature. Moreover, Austria should consistently advocate improvements in this area at an European level.

In addition, Austria should insist that the fight against terrorism be given more importance – and possibly competencies – at European level. This includes a more focused EU anti-terrorism strategy, the consistent pooling of tasks and powers within the Commission and the strengthening of the EU anti-terrorism coordinator.

ABOUT THE AUTHORS

Prof. Dr. Peter R. Neumann is Professor of Security Studies at the War Studies Department at King's College London (KCL) and also serves as Director of the International Centre for the Study of Radicalization (ICSR), which he founded in 2008. He teaches several courses at KCL and the School of Foreign Service at Georgetown University, and he authored a great number of acclaimed books, including *Old and New Terrorism* (2009) and *The Strategy of Terrorism* (2008). His research focuses on radicalization and counter-radicalization, terrorism and counter-terrorism, insurgency and counter-insurgency.

Dr. Nicolas Stockhammer is a political scientist with focus on security policy and terrorism research. From 2004 to 2006 he was research fellow and university lecturer at the chair for Political Theory (Prof. Dr. Herfried Munkler) at Humboldt-University Berlin, Germany. Since 2014, Dr. Stockhammer has been working as senior post-doc researcher of the research group Polemology and Legal Ethics at the Institute for Legal Philosophy of the University of Vienna. With numerous publications in academic journals, articles published in print media as well as many media appearances as an expert for terrorism and terrorist developments, Stockhammer's expertise on security policy-related issues continues to meet great interest in Austria and abroad.

SOURCES:

- ¹ <https://www.diepresse.com/4952829/brussel-europa-muss-sich-auf-langen-brutalen-kampf-einstellen> (08.12.2020)
- ² <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-tet-2020> (08.12.2020)
- ³ <https://www.sn.at/politik/innenpolitik/analyse-die-terroristen-sind-unter-uns-95121886> (08.12.2020); <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/was-passierte-in-wien-und-wie-gross-ist-die-terrorgefahr-in-der-schweiz-die-antworten-des-islamismus-experten-139726680> (08.12.2020)
- ⁴ <https://www.news.at/a/anschlag-wien-gefaehrdern-spur-11740290> (08.12.2020)
- ⁵ <https://www.diepresse.com/5892657/mit-attentat-einer-razzia-zuvorgekommen> (08.12.2020)
- ⁶ <https://kurier.at/chronik/wien/terroranschlag-in-wien-loeste-routine-sms-die-attacke-aus/401097597> (08.12.2020)
- ⁷ <https://www.derstandard.at/story/2000122057433/jugendliche-in-ruprechtskirche-entgingen-wiener-terroranschlag> (08.12.2020)
- ⁸ <https://www.diepresse.com/5889034/dresden-und-paris-vorschau-auf-den-terror-der-kommt?from=rss> (08.12.2020)
- ⁹ Vgl. Nicolas Stockhammer (2020): *Introduction to Combined Expert Contributions: The Case of Hybrid Terrorism – Systemic Lessons from Recent European Plots*, in: EICTP Vienna Research Papers on Transnational Terrorism and Counter Terrorism: Current Developments, Volume I, S. 24.
- ¹⁰ <https://www.oesterreich.gv.at/nachrichten/allgemein/Anti-Terror-Paket-gegen-Extremismus.html> (08.12.2020)
- ¹¹ Anna Thalhammer: „Terrorpaket: Straftaten und Streitfragen“ in: Die Presse (07.12.2020): <https://www.diepresse.com/5908412/terrorpaket-straftaten-und-streitfragen> (08.12.2020); vgl. zudem Nina Scholz: Politischer Islam - Gibt's den denn?, in: Falter (49/20), https://www.falter.at/zeitung/20201202/politischer-islam---gibt-s-den-denn/_2151a6c66c (08.12.2020)
- ¹² https://it.ojp.gov/documents/roleoffusioncentersincounteringviolentextremism_compliant.pdf (08.12.2020)
- ¹³ https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Kooperationen/GTAZ/gtaz_node.html (08.12.2020)
- ¹⁴ <https://www.mi5.gov.uk/joint-terrorism-analysis-centre> (08.12.2020)
- ¹⁵ <https://english.nctv.nl/themes/counterterrorism> (08.12.2020)
- ¹⁶ <https://www.dni.gov/index.php/nctc-home> (08.12.2020)



E·I·C·T·P

European Institute for
Counter Terrorism and
Conflict Prevention