

Fachempfehlung Nr. DFV-FE-79-2024 vom 22. Januar 2024

Schnittstelle Leitstelle und Befehlsstelle(n) – Fachempfehlung zur Rollenverteilung

1. Zielsetzung

Die Flutkatastrophe im Juli 2021 zeigt nachdrücklich, dass der Klimawandel auch in Deutschland zu Extremwetterereignissen neuen Ausmaßes führt. Regional beschränkte Extremwetterlagen nehmen zu. Hitzewellen stellen Einsatzkräfte vor neue Herausforderungen, wie beispielsweise in der Waldbrandbekämpfung. Das aktive Unterstützen der in diesen Sonder- und Flächenlagen eingesetzten Einsatzkräfte durch Leitstellen und deren Führung durch rückwärtige Befehlsstellen über längere Zeiträume ist eine Herausforderung. Detaillierte Vorgaben zu Zuständigkeiten bzw. der Aufgabentrennung zwischen Leitstellen und Einsatzleitungen/Stäben bei großen Einsatzereignissen sind flächendeckend nicht einheitlich geregelt, eine strukturierte Vorplanung zur Aufgabentrennung ist erforderlich.

Die Fachempfehlung beschreibt Lösungsansätze zur Zusammenarbeit von Leitstellen, Stäben vor Ort und rückwärtigen Führungseinrichtungen bei besonderen Einsatzlagen. Im Detail werden Lösungsansätze zur Rolle der Leitstelle bei Sonderlagen als Punkt- oder Flächenlagen als Ergänzung zu den Erläuterungen in der FwDV 100 beschrieben.

2. Rahmenbedingungen

2.1 Grundlage FwDV 100

Die FwDV 100 „Führung und Leitung im Einsatz“ ist das Regelwerk für die Einsatzleitung zur Sicherstellung einer stabilen, sicheren und bundesweit abgestimmten Aufbau- und Ablauforganisation beim Führen von Feuerwehr- und Katastrophenschutzereignissen.

Gemäß der FwDV 100 wird der Sitz einer Einsatzleitung als mobile bzw. ortsfeste Befehlsstelle bezeichnet.

Aufgabe der Einsatzleitung ist es, andere zu veranlassen, das zu tun, was zur Erreichung des gesetzten Zieles erforderlich ist. Leitung ist somit als das gesamtverantwortliche Handeln im Einsatz für eine Einsatzstelle und für die dort eingesetzten Einsatzkräfte zu verstehen.

Die zuständige Leitstelle unterstützt dabei als rückwärtige Führungseinrichtung. Die FwDV 100 legt die Führungsorganisation und damit die Aufgabenbereiche der Führungskräfte fest und gibt die Art und Anzahl der Führungsebenen vor. Die Führungsorganisation stellt sicher, dass die Arbeit der Einsatzleitung bei jeder Art und Größe von Gefahrenlagen oder Schadenereignissen reibungslos und kontinuierlich verläuft.

2.2 Der Begriff Sonderlage

Die Sonderlage ist eine Situation, bei der für den Regelbetrieb vorgegebene Aufgaben wegen einer Vielzahl von Hilfeersuchen (wetterbedingte Ereignisse, Kleinbrände, hilflose oder verletzte Personen usw.), größerer komplexerer Einzelereignisse (Flugzeugabsturz, Tanklagerbrand, MANV-Lage usw.) oder dem Ausfall technischer Einrichtungen nicht in einem angemessenen Zeitraum wahrgenommen werden können. Die Alarmierung gemäß der für den Regelbetrieb hinterlegten Alarm- und Ausrückeordnung ist nicht mehr möglich. Diese Lage erfordert in der Regel auch unterhalb der Katastrophenschwelle einen Wechsel vom Regelbetrieb in eine andere Organisationsform. Sonderlagen sind somit Einsatzszenarien, die nicht mehr über die festgelegten Abläufe und Prozesse für den Alltagsbetrieb zu koordinieren sind. Sie treten oft plötzlich auf, können aber auch geplante Ereignisse sein. Sie charakterisieren sich insbesondere durch ihren hohen Bedarf an Ressourcen.

2.3 Regelbetrieb und Sonderlage aus Sicht der Leitstelle

Im Regelbetrieb zeichnet die Leitstelle für die Unterstützung der Einsatzkräfte verantwortlich, ebenso für eine stete Einsatzdokumentation in ihrem Wirkungsbereich, auch, wenn sich eine Befehlsstelle vor Ort und in der rückwärtigen Führung etabliert hat. Unbenommen davon unterliegen Befehlsstellen ebenfalls der Dokumen-

tationspflicht. Leitstellen haben also nicht zwingend ein umfassendes und aktuelles Lagebild der Einsatzsituation vor Ort. sie erhalten Informationen über den Status bzw. die Position der Einsatzkräfte. Diese Information können Leitstellen/kann die Leitstelle den Einsatzleitungen ebenfalls elektronisch bereitstellen.

Bei unzureichender Beschreibung der Zuständigkeiten zwischen der Einsatzleitung und der rückwärtigen Führungseinrichtung kann es somit schnell zu Abstimmungsproblemen kommen insbesondere bei dynamischen Einsatzsituationen.

3. Lösungsansatz für den Übergang vom Regelbetrieb in eine besondere Organisationsform

3.1 Allgemeine/besondere Führungsorganisation aus Sicht der Leitstelle

Zum einheitlichen Sprachgebrauch wird für den Regelbetrieb der Begriff „Allgemeine Führungsorganisation“ (AFO) und für die Organisationsform bei Sonderlagen unterhalb der Katastrophenschwelle der Begriff „Besondere Führungsorganisation“ (BFO) vorgeschlagen. Die BFO ist dabei als zweistufiges Organisationsmodell vorgesehen.

Abbildung 1 stellt die Besonderheiten zwischen der AFO und einer zweistufigen BFO vor und dient als Grundlage für die weiteren Darstellungen des Positionspapiers.

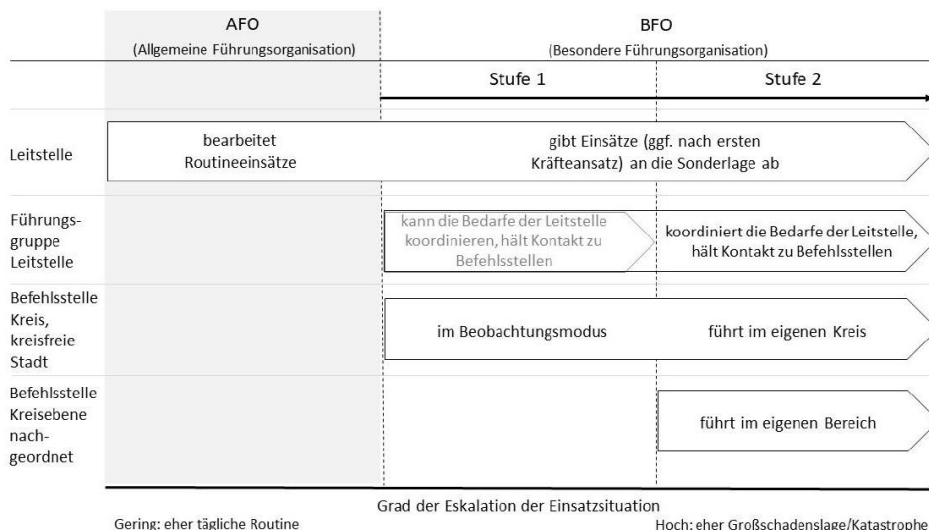


Abbildung 1: Übersichtsgrafik als Grundlage der Herleitung

3.2 Zweistufiges System der BFO in den Leitstellen

In der **Stufe 1** werden zur Abarbeitung eines Einsatzes ein oder mehrere Einsatzleitplätze aus dem Regelbetrieb zur Betreuung der Sonderlage herausgelöst. Beispiele hierfür können kleinere MANV-Ereignisse, Bombendrohungen oder Kampfmittelfunde sowie regionale Großveranstaltungen sein.

Innerhalb der Leitstelle erfolgen die Aufgabenzuordnung der Einsatzleitplätze, ggf. notwendige personelle Ergänzungen sowie die Information an Beteiligte und Betroffene sowie erforderlichenfalls an alle an der Sonderlage beteiligten Einsatzkräfte und Einsatzmittel. Eine Führungsgruppe kann situationsbedingt bereits in der Stufe 1 in der Leitstelle etabliert werden. Sie steuert die erweiterten Bedarfe der Leitstelle, hält den Kontakt zu den eingesetzten Befehlsstellen und wird durch den Lagedienst geleitet. Insbesondere in Leitstellen, die lediglich für einen Kreis oder eine Verwaltungsbehörde zuständig sind, kann die Führungsgruppe der Leitstelle als „rückwärtige Führung“ die Rolle der Befehlsstelle einnehmen, bis entsprechende Stäbe in der Stufe 2 etabliert sind.

Die **Stufe 2** der BFO tritt in Kraft, wenn die Abarbeitung aller in der Leitstelle anfallenden Einsatzaufgaben aufgrund von Art, Umfang oder Anzahl der Ereignisse nach der Stufe 1 BFO nicht mehr zu bewältigen ist. Eine Konzentration des Einsatzgeschehens auf einzelne Einsatzleitplätze ist nicht mehr möglich. Beispiele hierfür sind große MANV-Ereignisse, weitreichende Unwetterlagen oder Großschadenslagen, aber auch Epidemien/Pandemien.

3.3 BFO Stufe 2 – Einrichtung einer Einsatzleitung vor Ort

Die BFO in der Stufe 2 bedingt in der Regel die Einrichtung zumindest einer Befehlsstelle gemäß FwDV 100. Die ortsfeste Befehlsstelle versteht sich als Führungsstelle, die den/die Einsatzleiter/in bei seinen/ihren multiplen Führungsaufgaben unterstützt und entlastet. Sie dient als Arbeitsraum für den Führungstrupp, die Führungsgruppe oder den Führungsstab. Soweit die Festlegung von Einsatzabschnitten erforderlich ist, können weitere nachgeordnete Befehlsstellen eingerichtet werden.

In der Sonderlage wird diese ortsfeste Befehlsstelle als nachgeordnete Führungsstelle durch die Leitstelle in den Dispositionsablauf eingebunden. Die Befehlsstelle koordiniert und dokumentiert in diesem Fall selbstständig die anfallenden Feuerwehreinsätze in ihrem Aufgabenbereich. Ab einer gewissen Größe ist sie Sitz der Abschnittsleitung und bildet die zentrale Anlaufstelle für die Befehlsstelle. Die Vorplanung der Einrichtung dieser Befehlsstellen auf Kreis- und nachgeordneten Ebenen sowie als Abschnittsführungsstelle empfiehlt sich. Bei der Festlegung der Bereiche für ortsfeste Befehlsstellen können Kriterien wie bereits vorhandene Führungsstellen, vorhandene und zukünftige Verwaltungsstrukturen, bereits praktizierte interkommunale Zusammenarbeit und Kooperationen, bauliche und räumliche Gegebenheiten oder Gefahrenpotenzial auf dem Gemeindegebiet einfließen.

Die Befehlsstelle kann ortsfest oder beweglich eingerichtet werden. Einer ortsfesten Befehlsstelle ist zumindest auf Kreisebene der Vorrang zu geben, da sie sich vor allem bei den beschriebenen Sonderlagen empfiehlt. In den Befehlsstellen bilden sich in der Regel in der Folge Stäbe, die dann die Aufgaben der Einsatzleitung in der BFO übernehmen können. Insbesondere bei kleineren Leitstellen kann eine Befehlsstelle auf Kreisebene bereits frühzeitig zum Beispiel bei erwarteten Flächenlagen (aufgrund von einer Wettervorhersage) in einen sogenannten Beobachtungsstatus gesetzt werden, um „vor die Lage zu kommen“.

3.4 Einsatzleitung vor Ort – Empfehlungen zur Aktivierung und Arbeitsweise bei Sonderlagen aus Sicht der Leitstelle

Damit die Befehlsstellen die vielfältigen Aufgaben und Tätigkeiten innerhalb der Führungseinheit bewältigen können, wird von einer Führung zumindest mit einer Führungsstaffel oder einer Führungsgruppe ausgegangen. Eine klare Aufgabenzuweisung ist notwendig. Die Aufgabenbereiche orientieren sich grundsätzlich an den Vorgaben der FwDV 100. Somit ist es zum einen möglich, den Prozessablauf eines einzelnen Einsatzauftrages (zum Beispiel Kommunikation) genau abbilden zu können, zum anderen erlauben diese Aufgabenbereiche die klare Zuordnung aller anderen erforderlichen Tätigkeiten und notwendigen Aufgaben, mit denen die Führungseinheit im Einsatzfall konfrontiert wird.

Neben der Lagekartenführung und der Kommunikation ist die Steuerung der zugewiesenen Kräfte relevant. Dafür bietet es sich an, den Befehlsstellen auf Kreis-ebene (aber auch darunter) definierte Kräfte zuzuweisen und Schlüsselszenarien vorzuplanen (zum Beispiel Starkregen, Sturm usw.). In der Stufe 1 sollen die Befehlsstellen, soweit nicht an den Leitstellen selber vorgehalten, mit einem festgelegten minimalen Personalbedarf besetzt werden, um gebietsbezogen die Lage und das Einsatzgeschehen vor Ort zu beurteilen und zeitnah die Aktivierung und somit den Übergang in den Wirkbetrieb zu veranlassen. Die LuK-Einheit der jeweiligen Befehlsstelle wird in Einsatzbereitschaft versetzt. Bei Sonderlagen, welche die Aktivierung von Befehlsstellen notwendig machen, handelt es sich oftmals um Einsatzereignisse wie beispielsweise um Unwetter. Vor diesen wird schon vor Eintreffen des Ereignisses etwa mittels Unwetterwarnung gewarnt. Für die Befehlsstelle bietet sich dadurch die Möglichkeit, die Lage vor Ort gezielt zu beobachten und auf das regional laufende sowie das zu erwartende Einsatzgeschehen zu reagieren. Um dies zu realisieren, geht die Befehlsstelle in den Beobachtungsstatus, der zudem den Übergang in den Wirkbetrieb erleichtert.

Ziel des Beobachtungsstatus der Befehlsstellen bei Sonderlagen ist die Überprüfung aller Kommunikationswege, die Lagebeobachtung und die Information und Sensibilisierung der Verantwortlichen in den Kommunen.

Der Beobachtungsstatus hat keine Auswirkung auf Alarmvorschläge und Bereichsfolgen der zum Gebiet der Befehlsstelle gehörenden Gemeinden. Die Leitstelle alarmiert Kräfte und Mittel wie gewohnt zu Feuerwehreinsätzen nach AAO ohne Abstimmung mit der Befehlsstelle.

Die Befehlsstelle kann somit sofort in der Phase 2 in den aktiven Betrieb gehen und als Führungseinrichtung arbeiten. Idealerweise geht der Phase 2 der Beobachtungsstatus voraus, sodass nach einer gemeinsamen Lagebeurteilung der Leitstelle und des Befehlsstellenpersonals vor Ort der Übergang vom Beobachtungsstatus in den Wirkbetrieb abgestimmt werden kann. Im Wirkbetrieb wird die AAO für den Bereich der Befehlsstelle außer Kraft gesetzt; sie ist damit für die

zuständige Leitstelle nicht mehr bindend. Über den Kräfteansatz bei Feuerwehreinsätzen entscheidet während des Wirkbetriebes die Befehlsstelle für ihr Zuständigkeitsgebiet. Somit findet die Einsatzdelegation aller Feuerwehreinsätze im Zuständigkeitsbereich der Befehlsstelle statt.

Diese Organisationsform stellt Führungs- und Entscheidungskompetenzen auf unterschiedlichen Ebenen dar. Die zunächst zentrale Rolle der Leitstelle in der AFO wird in der BFO Zug um Zug auf die Befehlsstellen der BFO übertragen. Grundlage hierfür ist der beschriebene Informationsraum, mit dem ein vernetztes und interdisziplinäres, rollen- und fristgerechtes Lagebild entsteht. Hierfür sind moderne, zeitgemäße Führungsmittel notwendig.

3.5 Führungsmittel

Befehlsstellen treffen ihre Entscheidungen anhand der Informationen, die situativ zum Zeitpunkt der notwendigen Entscheidung vorliegen. Ein wesentlicher Baustein für die Gefahrenabwehr ist das „bessere Gesamtverständnis“ einer stets aktuellen Lage. Die Schaffung eines „Informationsraumes“ in den Leitstellen mit dem Ziel der Vernetzung von Erkundungs-, Führungs- und Wirksystemen ist zur Generierung dieser Informationslage erforderlich. Dies ermöglicht einen effizienten Kräfteansatz. Die zu generierende Informationslage beruht auf einer ebenen- und nutzergerechten Darstellung der im gesamten Verantwortungsbereich vorhandenen Informationen, abhängig von der aktuellen Rolle, dem Auftrag und dem Zeitpunkt der Übermittlung.

Gefordert wird ein vernetzter Einsatz von staatlichen und nichtstaatlichen Stellen und Organisationen (vernetzte Sicherheit). Die vernetzte Sicherheit bezweckt, die vorhandenen Kräfte und Mittel ressort- und institutionenübergreifend abzustimmen und optimal einzusetzen. Somit ergibt sich die Notwendigkeit zu einem übergreifenden, koordinativen und abgestimmten Handeln mit einer gemeinsam geteilten Sicht auf die Lage. Kontinuierliche Forderungen hinsichtlich Bereitstellung, Austausch sowie Aktualität von Lagedaten, Geoinformationsdaten und Fotos, aber auch der Anbindung oder Integration eigener Systeme zur gezielten Zusammenarbeit in der akuten Gefahrenabwehr sind zu berücksichtigen. Auch der Zugang zu

lagebildergänzenden, externen Informationsquellen ist sicherzustellen. Die Kommunikation unter den Nutzern innerhalb des Informationsraums, zum Beispiel zur akuten, übergreifenden, ortsungebundenen Abstimmung bei Sonderlagen, ist sicherzustellen. Vorhandene Systeme leisten oftmals nur eine IT-gestützte Speicherung von Vorratsdaten und deren Bereitstellung. Eingesetzte technische Lösungen müssen aber den gestiegenen Bedarf an einem umfassenden Informations- und Datenaustausch mit modernen Kommunikationsformen ermöglichen, besonders zur Unterstützung gemeinsamer Prozessabläufe bei der Bewältigung von Sonderlagen. Abbildung 2 zeigt beispielhaft ein solches Gesamtsystem.

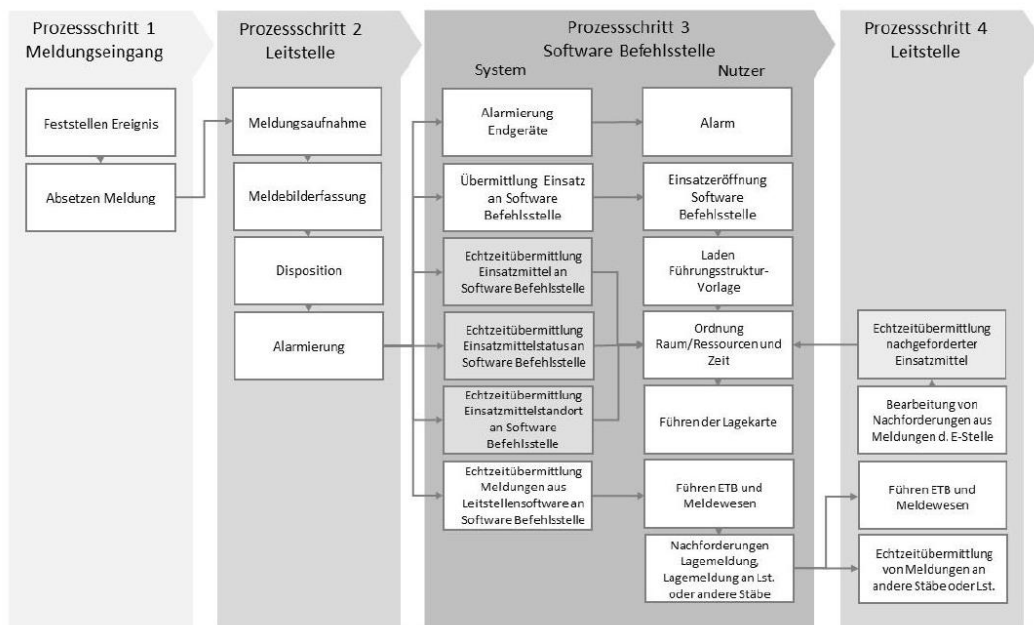


Abbildung 2: Beispielhafter Prozessablauf eines Gesamtsystems.

Dafür müssen die verschiedenen Digitalisierungsvorhaben im Bereich der nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr zumindest überregional (Ziel Landesebene) gebündelt werden. Zudem müssen die notwendigen organisatorischen Regelungen zum Betrieb, zur Weiterentwicklung sowie zur datenschutzkonformen Umsetzung (Verfahrensfreigaben) erstellt werden.

Dadurch wird eine medienbruchfreie Kommunikation zwischen den verschiedenen Führungsebenen sichergestellt, um somit den Prozess der gemeinsamen Entscheidungsfindung zu flankieren. Die Erstellung von einheitlichen Lagebildern leitet den kohärenten Führungsprozess ein. Es dürfen damit jedoch keine neuen dauerhaften organisatorischen Ebenen geschaffen und in die Aufgabenerfüllung der Aufgabenträger eingegriffen werden. Insbesondere müssen die Kommunen bei der Erfüllung ihrer per Gesetz definierten Aufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung gestärkt werden.

4. Zusammenfassung und Schlussbetrachtung

Leitstellen sind die zentralen Führungsgremien der AFO. Kommt es jedoch zu einer Sonderlage, so sind diese nicht mehr in der Lage, mit ihren Mitteln eine BFO zu ersetzen. Eine klar gegliederte und vorbereitete Organisationsstruktur der BFO ist notwendig, um Stufe 1 und 2 zu bewältigen und die Leitstelle zu entlasten.

Aus einer stark zentralisierten, auf die Leitstelle ausgerichteten Organisationsstruktur in der AFO entwickelt sich über die beiden Stufen der BFO eine eher dezentrale Struktur. Der Entwicklungsprozess von der AFO in die BFO muss meist gleichzeitig zu Maßnahmen der Einsatzbewältigung stattfinden. Folglich muss auch in der „Aufwuchsphase“ ein rollenorientiertes, fristgerechtes Einsatzlagebild zur Verfügung stehen. Dies erfordert den Einsatz entsprechender Führungsmittel.

Beides – Führungsorganisation und Führungsmittel – muss vorgeplant, beschafft, geübt und einsatzbereit gehalten werden. Das erfordert neben den konzeptionell-planerischen Komponenten auch entsprechende Aus-, Fort- und Weiterbildung bei den dort vorgeplanten Kräften. Diese kommen zum erheblichen Teil aus dem ehrenamtlichen Bereich. Die Länder als Verantwortliche für den Katastrophenschutz müssen hier die entsprechenden Grundsteine für die Organisationsstrukturen und die einheitlichen Führungsmittel legen. Die Kreise und kreisfreien Städte zeichnen verantwortlich für ein nachhaltiges und robustes Führungssystem in der BFO. Das erfordert eine enge Einbindung der zuständigen Leitstellen in die Vorplanung und Konzeptionierung

Erstellt wurde diese Fachempfehlung durch Florentin von Kaufmann, Jens Cordes, Ulrich Pankotsch und Ingolf Zellmann unter fachlicher Beratung des Fachausschusses Leitstellen und Digitalisierung der deutschen Feuerwehren. Der Fachausschuss ist ein gemeinsames Gremium der Arbeitsgemeinschaft der Leiterinnen und Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland (AGBF Bund) und des Deutschen Feuerwehrverbandes.

Ihr Kontakt: Carsten-Michael Pix / Telefon (030) 288 848 8-28 / E-Mail pix@dfv.org

Haftungsausschluss: Das Dokument „Schnittstelle Leitstelle und Befehlsstelle(n) – Fachempfehlung zur Rollenverteilung“ wurde nach bestem Wissen und unter größter Sorgfalt durch unsere Experten erstellt und durch die zuständigen Fachbereiche und das DFV-Präsidium geprüft. Eine Haftung der Autoren oder des Deutschen Feuerwehrverbandes ist jedoch grundsätzlich ausgeschlossen.