Rolle der Integrierten Leitstellen im Zivilschutz

Positionspapier des Fachverbandes Leitstellen e.V. | Bremerhaven, 20.05.2025

Die aktuellen sicherheitspolitischen Herausforderungen, besonders die die Gefahr einer Ausweitung kriegerischer Konflikte auf dem europäischen Kontinent, stellen die gesamtstaatliche und gesamtgesellschaftliche Sicherheitsvorsorge vor existentielle Herausforderungen. Aus dem Operationsplan Deutschland heraus steht die Forderung nach einer *„maximalen zivilen Unterstützung“* im Raum, um die Gesamtverteidigung Deutschlands in einem kriegerischen Konflikt und insbesondere bereits im Rahmen der NATO-Bündnisverteidigung oder einer außenpolitisch-militärischen Krise zu ermöglichen.

Die leistungsfähigen und in hohem Maße digitalisierten kommunalen Integrierten Leitstellen in den Bundesländern bzw. den Kreisen und kreisfreien Städten sind ein etabliertes und verlässliches Steuerungselement in der alltäglichen Gefahrenabwehr und bei Katastrophenlagen. Im Kontext des Zivilschutzes erfüllen die Leitstellen im Zusammenwirken mit Stäben daher implizit auch eine zentrale Rolle, die für die Gewährleistung der gesamtstaatlichen Handlungsfähigkeit essenziell ist.

Juristisch und administrativ existieren Integrierte Leitstellen in den meisten Bundesländern bisher jedoch weder im Katastrophen- noch im Zivilschutz. Auch in historischen Konzepten des Zivilschutzes finden sich keine Bezüge zu Integrierten Leitstellen. Vermutlich ist dies der Fall, weil diese überwiegend erst ab 1974 im Zuge der Einführung des bundesweiten Notrufsystems eingerichtet wurden und somit in den Zivilschutzplanungen der 1960er Jahre schlichtweg noch nicht vorhanden waren. Lediglich im Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz findet sich eine Verknüpfung zu einigen wenigen Aufgabenbereichen einer Rettungsleitstelle im Zivilschutzfall (§ 22 (1) 2. und 3. ZSKG).

Heute nehmen moderne Integrierte Leitstellen erfolgskritische Aufgaben zur Bündelung von Hilfeersuchen, zur Umsetzung von Einsatzaufträgen, der Ressourcensteuerung, der Rolle des Single Point of Contact (SPOC) für den Katastrophenschutz sowie zur Lagebilderstellung wahr. Das moderne, digital vernetzte Krisenmanagement ist ohne Integrierte Leitstellen nicht darstellbar. Um die Leistungen der Leitstellen auch im Zivilschutz zuverlässig nutzbar zu machen, sind jedoch weitergehende Maßnahmen, insbesondere in den Bereichen Technik, Organisation und Personal, erforderlich.

Der Fachverband Leitstellen e.V. warnt dringend vor einer reinen Wiedereinführung von früheren Strukturen und Zivilschutzkonzepten ohne Berücksichtigung der kommunalen Integrierten Leitstellen sowie moderner digitaler Kommunikation.

Nebeneinander vorgehaltene und betriebene Parallel- und Doppelstrukturen müssen in einer modernen Konzeption für den Bevölkerungsschutz vermieden werden. Zivilschutz, Landes- und Bündnisverteidigung sowie hybride Bedrohungslagen müssen nach Ansicht des Fachverbandes Leitstellen e.V. ausdrücklich unter bewusster Berücksichtigung und Einbeziehung von Integrierten Leitstellen geplant werden, da diese unter anderem:

Fachverband Leitstellen e. V.
Geschäftsstelle
Blomberger Weg 60 | 32657 Lemgo
Telefon: 05231/62-1236 | E-Mail: info@fvlst.de

- von der Bevölkerung bei intakten Kommunikationsnetzen als bekannte und bewährte telefonische Anlaufstellen über die Notrufnummer 112 auch in Krisenfällen genutzt werden,
- durch ihren unmittelbaren Bürgerkontakt und als Anlaufstelle für Notfälle und Schadensereignisse einen wertvollen Beitrag zur Echtzeit-Lagebilderstellung (aus Schadensmeldungen und Einsätzen) sowie zum psychosozialen Lagebild (aus Anrufen und Beratungen) leisten können,
- auch nach Einrichtung von Stäben ein zentrales Instrument zur Aktivierung und Steuerung von Einsatzressourcen und Support für die Stäbe bleiben und über Echtzeit-Übersichten aller Ressourcenzustände verfügen,
- in der Lage sind, die auch in Krisen weiterhin bestehende Grundlast im Rettungsdienst und in der kommunalen Gefahrenabwehr eigenständig zu bewältigen, wodurch strategische Führungsgremien (z. B. Stäbe) entlastet und auf prioritäre Einsatzschwerpunkte fokussiert werden können,
- bereits im Regelbetrieb über hohe Resilienz, IT-Sicherheit sowie einen fortgeschrittenen Digitalisierungsgrad verfügen, welcher gezielt weiter gehärtet auf zivilschutzrelevante Anforderungen hin optimiert werden kann,
- im Zusammenspiel mit Kliniken und der ambulanten Notfallversorgung durch digitale Nachweissysteme und prozessorientierte Patientensteuerung die Versorgung koordinieren. Ein Potenzial, das auch im Zivilschutzkontext nutzbar gemacht werden sollte (vgl. § 22 (1) Nr. 2 und 3 ZSKG). Hierbei sind insbesondere die Steuerung von Patientenflüssen im Kontext der Landes- und Bündnisverteidigung sowie die Unterstützung der Kleeblatt-Strukturen zur strategischen Patientenverlegung zu nennen.
- Integrierte Leitstellen steuern vom Regelbetrieb, über die Großschadenslage bis hin zur Bekämpfung von Katastrophenfolgen die Einsatzmittel und weiteren Ressourcen. Diese Kernkompetenz verschafft den Integrierten Leitstellen eine sehr hohe Handlungssicherheit. Skills, die im tagtäglichen Betrieb beherrscht werden, können auch unter den besonderen Belastungen einer Katastrophen- oder Zivilschutzsituation sicher angewendet werden.
- selbst bei einem potentiellen Ausfall des öffentlichen Telefonnetzes (mobil/Festnetz), werden über Leuchtturmkonzepte Notfallmeldungen aus der Bevölkerung die Integrierten Leitstellen erreichen, solange die Funkinfrastrukturen oder proprietäre Kommunikationswege intakt sind.

Ohne die strukturelle Einbindung der Integrierten Leitstellen in den Zivilschutz drohen vermeidbare Kommunikations- und Informationsbrüche, Doppel- und Parallelstrukturen sowie gefährliche Bypässe. Institutionen, die keine Routine und Übung in der Einsatzsteuerung haben, können diese Aufgaben nicht ad hoc übernehmen. Dies betrifft nicht nur Übergangsphasen der Führung, sondern den gesamten Verlauf einer Krise.

Einstufung als kritische Infrastruktur

Eine verbindliche Einstufung der Integrierten Leitstellen als kritische Infrastruktur (KRITIS) sowie eine Erfüllung der einschlägigen Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik zur Gewährung der Informationssicherheit sind flächendeckend notwendig. Es muss sichergestellt werden, dass die Leistungs- und Durchhaltefähigkeit der Integrierten Leitstellen auf zivile und militärische Herausforderungen ausgerichtet und vorbereitet ist. Grundlage hierfür sollte eine szenariobasierte Pla-

nung komplexer Lagen einschließlich Gefährdungs- und Risikoabschätzung sein. Entsprechende Anforderungen sind beispielsweise in ein zu schaffendes Gesundheitssicherstellungs- und -vorsorgegesetz (GSVG) zu integrieren.

Eindeutige Zuständigkeitsregelungen

Zurückliegende Krisen haben gezeigt, dass unklare Zuständigkeiten die Reaktionsfähigkeit des Führungssystems erheblich beeinträchtigen. Es ist daher erforderlich:

- Übergänge zwischen Führungsstufen inkl. der Erwartungen an die Integrierten Leitstellen bereits für den Katastrophenschutz eindeutig und einheitlich zu beschreiben,
- die Abgrenzung zwischen strategischer Steuerung (Stab) und Alltagsbewältigung durch die Integrierten Leitstellen in der Krise festzulegen,
- Rollen und Verantwortlichkeiten (Führungs-, Melde- oder Lagefunktionen) der Integrierten Leitstellen ebenen- und ressortübergreifend eindeutig zu definieren,
- eine einheitliche Terminologie zu etablieren, insbesondere die exklusive Verwendung des Begriffs „Leitstelle“ für die Integrierten Leitstellen auf kommunaler Ebene,
- den Trägern der Integrierten Leitstellen durch das national zuständige Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) das Recht zur Verwendung des internationalen Schutzzeichens für den Zivilschutz zur Kennzeichnung ihres Personals, ihrer Gebäude und ihres Materials auch in Friedenszeiten eingeräumt wird.

Härtung und Optimierung

Die bauliche und technische Härtung sowie die Optimierung der Leitstellen sind essenziell für deren verlässliche Einsatzfähigkeit im Zivilschutz. Dazu zählen:

- Sicherheits- und Zutrittskonzepte bereits für den Regelbetrieb, einschließlich Sicherheitsüberprüfungen von Mitarbeitenden und Dienstleistern,
- Ausweich- und Redundanzkonzepte (mindestens auf Ebene der Bundesländer) zu Erhöhung der Durchhaltefähigkeit,
- Aufbau besonders widerstandsfähiger Kommunikationsnetze und vernetzter Leitstellenstrukturen (z. B. auch unter Einbeziehung von Akutleitstellen der ambulanten Notfallversorgung),
- sichere und gehärtete Netze zur Datenübermittlung zwischen relevanten Führungsebenen – insbesondere für die Weitergabe von Lagebildern auf VS-NfD-Niveau in Echtzeit.
- Erfüllung und Umsetzung des IT-Grundschutzprofils des BSI/Fachverband Leitstellen e.V. für Leitstellen als definitiver Mindeststandard (vgl. https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Grundschutz/Hilfsmittel/Profile/Profil_Leitstellen.html).

Diese Maßnahmen erhöhen die Reaktionsfähigkeit und Betriebssicherheit, erfordern jedoch gezielte Investitionen in Infrastruktur und Qualifikation. Eine länderübergreifende Kompatibilität der Maßnahmen ist zwingend zu gewährleisten.

Standardisierung und Interoperabilität

Um die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Leitstellen sowie mit Führungs- und Steuerungsebenen zu erleichtern, sind einheitliche technische und prozessuale Standards erforderlich. Dazu gehören insbesondere:

- Kommunikationsstandards und -protokolle,
- abgestimmte Datenformate,
- Einsatzleitsoftware sowie Vermittlungs- und Befehlsstellensysteme.

Ein einheitliches IT-Systemkonzept, wie etwa nach französischem Vorbild (https://ansc.interieur.gouv.fr/nexsis-18-112/) oder zumindest ein digitaler Datenaustausch-Backbone zur Vernetzung von Einsatzsteuerungs- und Befehlsstellensystemen könnte mittelfristig diese Anforderungen erfüllen.

Die Schaffung einer nationalen Plattform zur Erfassung und Steuerung von Behandlungskapazitäten sowie von Patientenströmen mit Anbindung an die Leitstellen und Krankenhäuser z. B. im Kleeblattsystem ist zudem dringend nötig und sollte auf den etablierten Echtzeit-Kapazitätennachweisen der Alltagsorganisation aufbauen.

Aufbau zusätzlicher technischer Fähigkeiten und Grundlagen

Zusätzliche technische Fähigkeiten und Grundlagen sind flächendeckend zu schaffen, um vorgenannte Aufgaben erfüllen zu können. Dies umfasst:

- krisenfeste Kommunikationssysteme (Sprache/Daten) zwischen Leitstellen, Rettungsdienst, Gefahrenabwehr, Kliniken und ambulanten Einrichtungen,
- sofort durch die Integrierten Leitstellen einsetzbare, autonome Drohnensysteme zur Lageerkundung bereits im Rahmen der Meldungs- bzw. Notrufannahme,
- Einsatz künstlicher Intelligenz zur Datenanalyse und Erkennung kritischer Zusammenhänge im Meldebild,
- ein Register zur Vermeidung von Personalengpässen infolge von Doppelassignierungen von Leitstellenpersonal durch transparente Darstellung der Verplanung in Verbindung mit Einschränkungen des Freistellungsanspruchs (vgl. Art. 9 (6) BayFwG) zur personellen Sicherstellung der Leitstellenfunktion.

Notwendigkeit ergänzender Qualifikationen

Das Personal in den Integrierten Leitstellen benötigt einheitliche, strukturierte Fort- und Weiterbildungen, um die erweiterten Anforderungen zu erfüllen. Das Zivilschutzwissen der frühen 1990er Jahre ist vielerorts nicht mehr präsent und berücksichtigt aktuelle Bedrohungsszenarien nicht hinreichend. Erforderlich sind:

- Schulungen im Bevölkerungsschutz und Krisenmanagement und in der strategischen Patientenverlegung,
- regelmäßige Einsatz- und Planübungen mit typischen Zivilschutzszenarien,
- Kenntnisse in alternativen Kommunikations-, Warn- und Alarmierungsmethoden,
- Rollenklarheit bei der Mitwirkung der Integrierten Leitstellen an einem nationalen 360°-Lagebild inkl. psychosozialer Lagebeurteilung und Krisenkommunikation.

Die Qualifizierungsmaßnahmen müssen bedarfsgerecht auf relevante Zielgruppen (Leitende, IT, operativ-taktische Ebenen, Multiplikatoren) abgestimmt sein (vgl. https://zoes-bund.de/publikationen/gruenbuch-lagebild/).

Finanzielle Unterstützung

Die Umsetzung dieser Maßnahmen erfordert erhebliche finanzielle Aufwände. Daher sollten:

- Bund und Länder die Kommunen bei Investitionen in Technik, Personal und Schulungen für Integrierte Leitstellen im Zivilschutzkontext unterstützen,
- spezifische Förderprogramme (z. B. für Ausweichleitstellen, Drohnentechnologie etc.) aufgelegt werden,
- Forschung und Entwicklung bzgl. Integrierten Leitstellen im Zivilschutzkontext gestärkt werden,
- langfristige Strategien zur Kofinanzierung der Zivilschutzaufwände neben den bisherigen Kostenträgerstrukturen (gesetzliche Krankenversicherung / kommunale Aufgabenträger) entwickelt werden.

Auf diesem Weg kann mittelfristig sichergestellt werden, dass Integrierte Leitstellen den wachsenden Anforderungen im Bereich des Zivilschutzes nach einem einheitlichen Standard gerecht werden.

Fazit

Die Träger der kommunalen Integrierten Leitstellen stehen auf vielen Ebenen vor der Herausforderung, sich an ein verändertes sicherheitspolitisches Umfeld anzupassen. Dies erfordert umfassende Investitionen in Technik, Organisation und Personal. Mit klaren Strukturen und gezielten Maßnahmen kann die Resilienz und Leistungsfähigkeit der vorhandenen Integrierten Leitstellen nachhaltig gestärkt und für den Zivilschutz erschlossen werden. Integrierte Leitstellen sind als Hochzuverlässigkeitsorganisationen und lebenswichtige Einrichtungen ein unverzichtbarer Bestandteil in einer modernen Bevölkerungsschutzarchitektur. Sie leisten einen Beitrag, der von keiner anderen Einrichtung mit der entsprechenden Qualität und in einer vergleichbaren flächendeckenden Präsenz erbracht werden kann. Mit Blick auf die dynamische, komplexe und zugleich zeitlich drängende geopolitische Lage sind dabei pragmatische und effektive Prozesse zu gestalten, die gemeinsam von Bund, Länder und Kommunen getragen und vorangebracht werden.

Der Fachverband Leitstellen e. V. bietet sich an, die Gestaltung der notwendigen Reformen aktiv zu begleiten und beratend zur Seite zu stehen.

(Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers (m/w/d) verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.)