



Protokollauszug vom

10.06.2020

Departement Sicherheit und Umwelt / Umwelt- und Gesundheitsschutz
Durchführung des Projekts «Umsetzung / Einführung Business Continuity Management
Stadtverwaltung Winterthur»
IDG-Status: öffentlich
SR.20.377-1

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Der Projektauftrag zum Projekt «Umsetzung/ Einführung Business Continuity Management Stadtverwaltung Winterthur» vom 02.06.2020 des Departementes Sicherheit und Umwelt, Umwelt- und Gesundheitsschutz (UGS), Fachstelle Sicherheit, wird genehmigt.
2. Das Departement Sicherheit und Umwelt, Umwelt- und Gesundheitsschutz wird beauftragt, das Projekt «Umsetzung/ Einführung Business Continuity Management Stadtverwaltung Winterthur» gemäss dem beigelegten Projektauftrag vom 02.06.2020 durchzuführen.
3. Mitglieder des Projektausschusses sind Stadträtin Barbara Günthard-Maier (Leitung), Stadträtin Christa Meier und Stadtrat Kaspar Bopp.
4. Mitteilung an: alle Departemente; DSU, Umwelt- und Gesundheitsschutz; Stadtkanzlei.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Am 17. Januar 2018 hat der Stadtrat Winterthur die Sicherheits- und Gesundheitsschutzstrategie für die Stadtverwaltung Winterthur, die Schulen der Stadt Winterthur und die administrativ unterstellten Bereiche sowie das Konzept Betriebliche Sicherheit der Stadtverwaltung Winterthur (KBSSW) verabschiedet (SR.17.903-2).

Mit diesem SR-Beschluss wurde gleichzeitig der Bereich Umwelt- und Gesundheitsschutz (UGS) damit beauftragt, dem Stadtrat einen Projektauftrag inklusive Kostenschätzung für die Beratung und den Aufbau des Krisenmanagements und der Betriebskontinuität (Business Continuity Management; BCM) einzureichen. Der Projektauftrag soll dem Stadtrat als Entscheidungsgrundlage für die Beauftragung der Umsetzung und Einführung des BCM in der Stadtverwaltung dienen.

2. Projektabgrenzung

Die Umsetzung/Einführung des BCM erfolgt nur in der Stadtverwaltung Winterthur. Die Umsetzung in den Schulen und den administrativ unterstellten Bereichen werden in diesem Projekt nicht berücksichtigt. Mit der Umsetzung des BCM baut die Stadtverwaltung Winterthur einen eigenen Krisenstab auf. Die Aufgabe des Stadtführungstabetes Winterthur (SFW) in einem Krisenfall ist primär, die Sicherheit der Bevölkerung sicher zu stellen. Die Gewährleistung der Weiterführung der geschäfts- und servicekritischen Prozesse/Dienstleistungen gemäss BCM fällt nicht in die Zuständigkeit des SFW. Das BCM-Projekt geht nicht im Detail auf das Information and Communication Technology (ICT)-Störungsmanagement sowie den Disaster Recovery Plan (DRP) des Rechenzentrums der IDW ein. Schnittstellen zu diesen müssen jedoch im BCM mit der IDW zusammen definiert werden.

3. Beweggründe

Für die Einführung des BCM sind folgende Beweggründe zu nennen:

- Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften (Compliance)
- Reaktion auf eine zunehmende Bedrohungslage
- Wahrung der Betriebskontinuität der Dienstleistungen
- Aufrechterhaltung und Schutz der Reputation
- Bessere Vorbereitung der Stadtverwaltung im Umgang mit ausserordentlichen Ereignissen, welche zu geschäfts- und servicekritischen Ausfällen führen können, wie zum Beispiel:
 - «Unfallartige» Ereignisse (z.B. Brand oder Explosion)
 - Naturkatastrophen (z.B. Wassereinbruch infolge eines Sturms oder Erdbeben)

- Ausfall von Personen, die in Ausnahmesituationen eine zentrale Rolle einnehmen (Bsp. Pandemien)
- Ausfall von betriebswichtiger Gebäudetechnik und/oder Energieversorgung
- Ausfall von ICT Systemen oder Infrastrukturen (z.B. Hardware- oder Software-Fehler). Als Ausfall gelten nur schwerwiegende ICT-Ausfälle, die nicht mit dem ICT-Störungsmanagement behoben werden können.
- Ausfall von externen Schlüssel-Lieferanten (z.B. Telecom-Providern, Stromversorger usw.)

4. Projektbeschreibung

4.1 Projektziele, Start und Umsetzung

Die Einführung und Umsetzung des BCM gliedert sich in vier Phasen und erstreckt sich über einen Zeitraum von vier Jahren. Das Projekt wird innerhalb des Departementes Sicherheit und Umwelt DSU als «Pilotprojekt» initiiert. Aufgrund der aktuellen Pandemielage sowie des anstehenden Wechsels bei der Departementsleitung DSU wird der Projektstart neu auf den Januar 2021 gelegt. Dies eröffnet die Möglichkeit, im Rahmen einer Evaluation der Coronaphase (Debriefing) im November 2020 durch den Stadtführungsstab unter Federführung der Fachstelle Sicherheit zusammen mit den Pandemieverantwortlichen zu besprechen, welche Erfahrungen aus der aktuellen Pandemielage für das BCM-Konzept in Zukunft übernommen werden könnten. Ab dem vierten Quartal 2021 werden die restlichen Departemente inklusive Stadtkanzlei miteinbezogen. Anfangs 2025 sind für sämtliche Departemente inklusive der Stadtkanzlei die Voraussetzung zur Gewährleistung der Betrieblichen Sicherheit in einem Krisenfall gegeben.

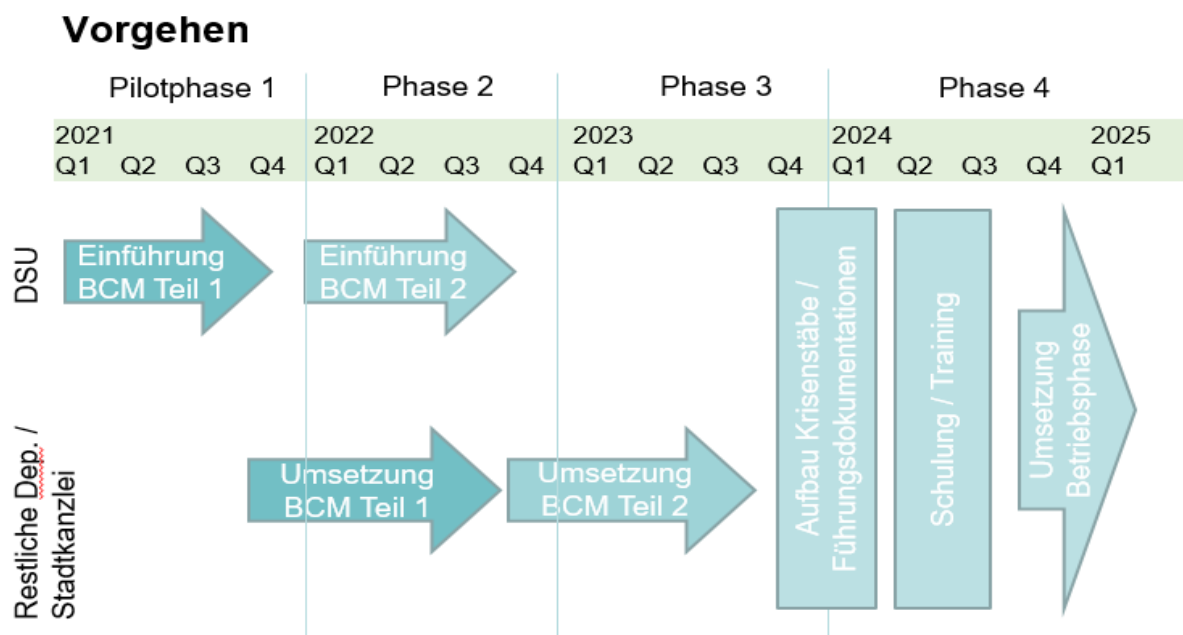


Abbildung 1: Terminplan zur Umsetzung des BCM innerhalb der Stadtverwaltung Winterthur

In der **ersten Phase (2021)** wird das BCM im DSU als Pilotprojekt eingeführt. Das Ziel ist, das Lagebild «Service-Ausfallkritikalität» und die Business Impact Analyse (BIA) zu erarbeiten. Das Lagebild «Service-Ausfallkritikalität» ermöglicht die Identifizierung der Services und deren Geschäfts- und Service-Kritikalität. Es dient als Entscheidungsgrundlage, welche Services als geschäfts-/servicekritisch definiert und in die anschliessend durchzuführende Business Impact Analyse (BIA) aufgenommen werden.

In der **zweiten Phase (Q4 2021 & 2022)** wird das BCM in den übrigen Departementen bzw. der Stadtkanzlei eingeführt und teilweise bereits umgesetzt. Mit den aus der ersten Projektphase gewonnenen Erkenntnissen bezüglich des Lagebildes «Service-Ausfallkritikalität» und der Business Impact Analyse (BIA) kann die Umsetzung des BCM in den restlichen Departementen gestartet werden. Im DSU werden die Business Continuity Pläne (BCP/Wiederherstellungspläne) für das DSU erarbeitet.

In der **dritten Phase (Q4 2022 & 2023)** werden für die zuvor in den Departementen bzw. der Stadtkanzlei identifizierten geschäftskritischen Prozesse/Services die entsprechenden Business Continuity Pläne (BCP/Wiederherstellungspläne) erarbeitet. Ziel ist, die gewonnenen Erkenntnisse/Optimierungspotentiale aus der zweiten Phase hinsichtlich der BCP in den übrigen Departementen und der Stadtkanzlei zu berücksichtigen.

In der **vierten Phase (Q4 2023 & 2024)** werden die departements- bzw. stadtkanzlei-internen Krisenmanagement-Organisationen (departements-interner Krisenstab/stadtkanzlei-interner Krisenstab) definiert und personell besetzt sowie die notwendigen Führungsdokumente und die Schulungsgrundlagen erstellt. Die Mitglieder der erwähnten internen Krisenstäbe werden zum Thema Krisenmanagement und Business Continuity Management geschult. Ziel ist, die Mitglieder der internen Krisenstäbe im Umgang mit und der Führung von ausserordentlichen, geschäftskritischen Lagen zu befähigen. Der Stadtrat wird über den Projektabschluss informiert. Ein SR-Antrag zur Überführung des BCM in die Betriebsphase wird erstellt und dem Stadtrat unterbreitet.

4.2 Risiken und Chancen

Chancen

- Durch die Projektabwicklung in vier Phasen und die Erarbeitung der Projektergebnisse im DSU im Sinne eines «Pilots» können die DSU-Ergebnisse mit den ersten Projekt-Erkenntnissen zusammen optimiert werden und dienen danach den übrigen Departementen bzw. der Stadtkanzlei für die weiteren Arbeitsschritte/Projektphasen.
- Durch die schrittweise Einführung des BCM wird die Belastung der Departemente geringgehalten und eine Überlastung der Fachstelle Sicherheit verhindert.
- Die durch Schulung und kurze Trainingssequenzen erfolgende Befähigung der Führungspersonen

sonen in den Departementen und der Stadtkanzlei, unter erschwerten Bedingungen die geschäftskritischen Dienstleistungen und Prozesse zu führen und notbetriebsmässig aufrechtzuerhalten, schafft grossen Mehrwert und eine Sicherheit in der Bewältigung von ausserordentlichen Lagen in der Stadtverwaltung.

- Dank der aktuellen Pandemie-Lage ist das Verständnis für die Notwendigkeit von BCM hoch.

Risiken

- Serviceausfall-kritische Prozesse oder Dienstleistungen werden durch die Departemente/Stadtkanzlei nicht oder nur ungenügend identifiziert. Es werden deshalb keine Business Continuity Pläne (BCP) erarbeitet, was sich im Ereignisfall stark negativ auswirken wird (mögliches Schadenausmass wird meist höher ausfallen, Imageeinbussen/Vertrauensverluste steigen in der Regel, usw.).
- Departementsvorstehende unterschätzen die Notwendigkeit des BCM und unterstützen die Umsetzung und Einführung des BCM in der Stadtverwaltung Winterthur zu wenig.
- Das Projekt wird vor allem personelle Ressourcen beanspruchen. Auf Grund der aktuellen, aber auch künftigen Arbeitsauslastung besteht die Gefahr, dass das Projekt nicht zeitgemäss umgesetzt werden kann. Um die zeitgemässe Umsetzung zu gewährleisten, ist eine entsprechende Priorisierung vorzunehmen.

4.3 Methodisches Vorgehen/Entlastung Departemente und Stadtkanzlei

Beim Projektdesign wurde grösster Wert darauf gelegt, die städtischen Mitarbeitenden ausserhalb der Fachstelle Sicherheit möglichst wenig zu belasten. Dies soll durch die Federführung der Fachstelle Sicherheit sowie durch eine externe Unterstützung während des gesamten Projektes und durch eine Pilotphase innerhalb des «eigenen» Departementes gewährleistet werden. Die Fachstelle Sicherheit bereitet zu Beginn die notwendigen methodischen Grundlagen und die Vorlagen/Standarddokumente vor, um damit die Departemente/ Stadtkanzlei bei der Erarbeitung ihrer Projektresultate entlasten zu können. Auf diese Weise kann auch eine einheitliche BCM-Dokumentation sichergestellt werden.

Im Rahmen der Umsetzung des BCM werden die Bereichsleiter/innen zusammen mit den Fachbereichsleitenden im Rahmen von Workshops unter Anleitung der Fachstelle Sicherheit das Lagebild Serviceausfall-Kritikalität erarbeiten und kritisch würdigen. Die Business Impact Analyse und die Business Continuity Pläne werden ebenfalls auf der Basis einer Vorlage erarbeitet und in Workshops zusammen mit den Departementen und der Stadtkanzlei kritisch gewürdigt und optimiert.

Die Schulungen der departements-internen/stadtkanzlei-internen Krisenstäbe erfolgen durch Erläutern der Führungsorganisation und Führungsdokumente (Basisschulung) sowie zur Festigung mit praktischen Kurz-Übungen an einem Szenarium.

4.4 Projektaufwand / Projektressourcen

Interne Ressourcen (geschätzt) 2021-2024 pro Departement gemäss Ressourcen-Tabelle (siehe Projektauftrag)	
2021 - 2022	- Departementssekretär/in ca. 7 Tage - Bereichsleitungen, Fachbereichsleitungen, Mitarbeitende ca. 35 Tage
2022 - 2023	- Departementssekretär/in ca. 5 Tage - Bereichsleitungen, Fachbereichsleitungen, Mitarbeitende ca. 35 Tage
2023 - 2024	- Departementssekretär/in ca. 4 Tage - Bereichsleitungen, Fachbereichsleitungen ca. 30 Tage

Externe Ressourcen gemäss Ressourcen-Tabelle (siehe Projektauftrag)	
2021 bis 2024	SFr. 142'500.-. Budget zuhanden UGS, Fachstelle Sicherheit

4.5 Projektorganisation

Der Stadtrat ist das oberste Organ der Projektorganisation, er ist Auftraggeber und oberstes Steuerungsorgan.

Die Führungsstufe unterteilt sich in drei Gruppen: Sicherheitsausschuss, Projektleitung inkl. Unterstützung, Steuerungsausschuss. Die Gesamtprojektleitung obliegt der Fachstelle Sicherheit (DSU/UGS). Der Sicherheitsausschuss setzt sich aus Sicherheitsbeauftragten der Departemente zusammen. Der Projektausschuss setzt sich zusammen aus den Leitungen der am stärksten betroffenen Departemente Bau, Sicherheit und Umwelt sowie Finanzen. Das Sounding Board ist eine Informationsveranstaltung für Bereichsleitende, diese findet Semesterweise stattfindet.

In der Ausführung nehmen die Departementssekretäre sowie Departementssekretärinnen eine zentrale Rolle ein. Ihre Aufgabe ist es, die Schnittstelle zwischen der Gesamtprojektleitung und den Bereichsleitenden ihres Departementes zu bilden. Sie sind zuständig für das Organisieren der verschiedenen Besprechungen zwischen der Gesamtprojektleitung und den Bereichsleitenden sowie für die Termineinhaltung der Umsetzung des BCM in ihren Departementen.

Die Bereichsleitenden erarbeiten zusammen mit den Fachbereichsleitenden und ihren Mitarbeitenden in der ersten (DSU) und zweiten (übrige Departemente/Stadtkanzlei) Projektphase das Lagebild mit der Serviceausfall-Kritikalität und erstellen die Business Impact Analyse (BIA).

In der dritten Projektphase erarbeiten die Bereichsleitenden zusammen mit den Fachbereichsleitenden und ihren Mitarbeitenden den Business Continuity Plan (BCP, Wiederherstellungsplan). Der BCP wird aus der BIA abgeleitet und erarbeitet.

In der vierten Projektphase werden die departementsinternen Krisenstäbe gebildet, die verschiedenen Führungsdokumentationen erstellt sowie Einführung, Schulung und Praktische Übungen (Trainingssequenzen) durchgeführt.

Projektorganisation Umsetzung BCM

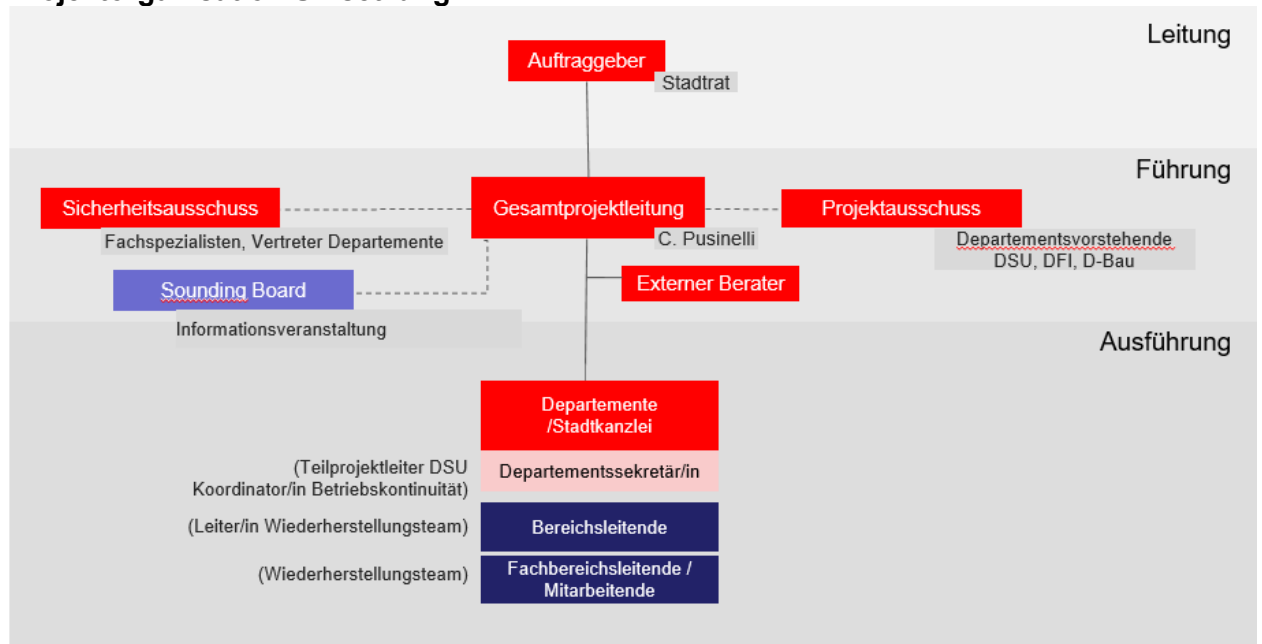


Abbildung 2: Projektorganisation

4.6 Begriffe

<p>Business Continuity Management (BCM)</p>	<p>BCM ist ein ganzheitlicher Managementprozess, mit dem mögliche kritische Ausfallrisiken (gemeint sind hier geschäfts-, und servicekritische Prozesse/Dienstleistungen) für die Stadtverwaltung identifiziert werden können und der die Rahmenbedingungen für eine Verbesserung der Widerstands- und Reaktionsfähigkeit zum Schutz der Anliegen der Interessenvertreter sowie der Reputation und Wertschöpfungstätigkeiten bildet. (Definition in Anlehnung an die ISO 22301-2012)</p>
<p>Koordinator/ in Betriebskontinuität (meistens Departementssekretär/ in)</p>	<p>Der/die Koordinator/in Betriebskontinuität bestimmt die Mitglieder der Krisenorganisation im Departement und in der Stadtkanzlei und stellt die Schulung der Mitglieder der Krisenorganisation gemäss Schulungsangebot der Fachstelle Sicherheit sicher. Er/sie stellt in seinem/ihrem Verantwortungsbereich die Erarbeitung und Pflege der Führungsdokumente und Business Continuity Pläne, die Definition der geschäftskritischen Prozesse/Services (Lagebild Serviceausfall-Kritikalität) und deren Not-Services für das Business Continuity Management (BCM) durch die Bereichsleiter/innen sicher.</p>

<p>Departements-internes/stadtkanzlei-internes Krisenmanagement Departements-interne/stadtkanzlei-interne Krisenmanagement Organisation</p>	<p>Departements-internes/stadtkanzlei-internes Krisenmanagement bezeichnet den systematischen Umgang mit Krisensituationen im eigenen Verantwortungsbereich sowie die dazu notwendige, eigene Krisenmanagement Organisation. Dazu gehören Führungsstruktur, die Zuordnung von Funktionen, Aufgaben und Verantwortung sowie die Identifikation (Problemerkennung) und Analyse von Krisensituationen, die Entwicklung von Handlungsoptionen (Strategien) zur Bewältigung einer Krise und die Einleitung und Verfolgung von Abwehrmassnahmen. Die internen Krisenstäbe sind nicht zu verwechseln mit dem Stadtführungsstab der Stadt Winterthur.</p>
<p>Fachstelle Sicherheit</p>	<p>Verantwortliche Fachstelle für die Erarbeitung von Vorgaben, Standards betreffend Sicherheit der Stadtverwaltung, der Schulen der Stadt Winterthur und der administrativ unterstellten Bereiche. Durchführung von Audits und Einhalteüberprüfung (Compliance) gemäss den Vorgaben/Regulatorien.</p>
<p>Business Impact Analyse (BIA)</p>	<p>Eine Business-Impact-Analyse ist im BCM eine Methode zur Sammlung und Identifizierung von Prozessen und Funktionen innerhalb einer Organisation, um die den Prozessen zugrundeliegenden Ressourcen zu erfassen. Des Weiteren können durch eine BIA wechselseitige Abhängigkeiten zwischen Prozessen und/oder Unternehmensbereichen aufgezeigt, die Auswirkungen bei Ausfällen von Prozessen, die Kritikalität jedes Prozesses für die Stadtverwaltung und die benötigte Wiederanlaufzeit aufgedeckt werden. Zusammen mit einer Risikoanalyse bildet die BIA die Grundlage für eine Sicherheitsstrategie, die wiederum die Stadtverwaltung in Notfällen und Krisen unterstützen kann.</p>
<p>Business Continuity Plan (BCP, Wiederherstellungsplan)</p>	<p>Ein Business Continuity Plan (BCP) ist ein Dokument, das die kritischen Informationen enthält, die eine Organisation benötigt, um während eines ungeplanten Ereignisses (ausserordentliche Lage) weiterarbeiten zu können. Der BCP sollte die wesentlichen Funktionen/Services des Geschäfts darlegen, festlegen, welche Systeme und Prozesse aufrechterhalten werden müssen und was dafür getan werden muss, und genau angeben, wie diese Pläne zu warten sind. Dabei sollten mögliche Betriebsstörungen berücksichtigt werden.</p>
<p>Departements-interner/ stadtkanzlei-interner Krisenstab</p>	<p>Stab zur Führung der Geschäfte und Aufrechterhaltung von Notservices in den Departementen bzw. in der Stadtkanzlei in ausserordentlichen Lagen und unter erschwerten Bedingungen. Die internen Krisenstäbe sind nicht zu verwechseln mit dem Stadtführungsstab der Stadt Winterthur.</p>
<p>Geschäftskritische Prozesse und Services</p>	<p>Die wichtigsten Prozesse und/oder Verwaltungsbereiche, deren Auswirkungen bei Ausfällen über die maximal tolerierbare Ausfallzeit der Dienstleistungserbringung des Prozesses/Verwaltungsbereichs nicht mehr tragbar sind und besonders hohen Schaden anrichten (politisch, Vertrauen in die Verwaltung (Image), volkswirtschaftlich, finanziell).</p>

5. Kommunikation

Es ist keine Medienmitteilung vorgesehen.

Beilage:

1. Projektauftrag Umsetzung/ Einführung Business Continuity Management Stadtverwaltung Winterthur