



Leitfaden BCM Berner Gemeinden

Business Continuity Management (Betriebskontinuitätsplanung)

In Zusammenarbeit mit:



Datum 27. Februar 2023

Herausgeber Verband Bernischer Gemeinden
Kornhausplatz 11
3011 Bern
www.begem.ch

Inhalt

1. Ausgangslage	3
2. Einbettung BCM	3
3. Konkretes Vorgehen	4
4. Partner und Schnittstellen.....	5
5. Vitale Leistungen	6
6. Personalplanung.....	6
7. Verzichtsplannung und Eskalationsstufen	6
8. Kommunikation	7
9. Praxistauglichkeit	8
10. Zusammenfassung	8
11. Arbeitsgruppe	9
12. Anhänge	9
13. Weiterführende Links.....	10

1. Ausgangslage

Die Kantonsverwaltung wie auch die Gemeinden müssen im Falle eines Ereignisses, beispielsweise bei einem Stromausfall, wichtige Leistungen zugunsten der Bevölkerung, Wirtschaft und Politik erbringen können. Der Regierungsrat hat deshalb anfangs 2022 ein generelles Umsetzungskonzept zur Optimierung des Business Continuity Management der Kantonsverwaltung verabschiedet und die Projektarbeiten in Auftrag gegeben. Daraufhin haben die Abteilungsleiter Sicherheit der Gemeinden Burgdorf, Spiez, Steffisburg und Thun zusammen mit dem Verband Bernischer Gemeinden VBG beschlossen, einen entsprechenden Leitfaden für die Gemeinden zu erstellen. Der Leitfaden soll den bernischen Gemeinden als Hilfsmittel dienen.

Die Erfahrungen aus der Coronakrise haben gezeigt, wie wichtig die Sicherstellung von staatlichen Leistungen in ausserordentlichen Lagen ist. Das kantonale Umsetzungskonzept sieht vor, dass die für die Bevölkerung wichtigsten, vitalen Leistungen, die dauernd oder nach einem Unterbruch wieder sehr rasch zur Verfügung stehen müssen, vertieft analysiert und priorisiert werden. Auf der Basis dieser Analyse folgen anschliessend gezielte Massnahmen, um die dauernde Sicherstellung dieser Leistungen in Krisenlagen zu optimieren.

Das BCM dient dazu, die wichtigsten Leistungen der Verwaltung zugunsten der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft und der Politik auch im Ereignis- oder Krisenfall aufrechterhalten zu können. Dies auf einer kurzen Zeitachse – von Minuten über Stunden, Tage bis allenfalls wenigen Wochen. Im Unterschied zum Risikomanagement liegt der Fokus nicht darin, beispielsweise das Risiko eines Stromausfalles zu minimieren. Vielmehr wird die Verwaltung mit dem BCM so vorbereitet, dass sie – um beim Beispiel zu bleiben – bei einem Stromausfall die unmittelbar notwendigen, vitalen Leistungen weiterhin erbringen und damit Folgeschäden verhindern kann.

2. Einbettung BCM ¹

Risiko-Management

Welche Risiken / Gefährdungen könnten ein Unternehmen bzw. eine Verwaltung betreffen?

Mit welchen Massnahmen können die entsprechenden Risiken "gemanaged" werden?

Resultate: "Risiko-Karte" inkl. definierte Massnahmen zur Risikobewältigung

Notfall- & Krisenmanagement

Wie agiert die Gemeinde bei einem Ereignis resp. in einer Krise?

Welche Prozesse werden im Krisenmanagement eingesetzt?

Resultate: Operative Notfall- und Krisenstäbe inkl. definierter Prozesse

BCM

Welche Prozesse einer Gemeinde dürfen trotz Störung nicht oder nur kurz ausfallen?

Mit welchen Massnahmen kann sichergestellt werden, dass die essentiellen Leistungen dauernd oder nach einem Unterbruch schnell wieder erbracht werden?

Resultate: Prozessübersicht mit Angaben zu tolerierten umgesetzten Massnahmen / Business Continuity Plan zur Sicherstellung der essentiellen Leistungen

¹ Inhalte aus dem BCM-Umsetzungskonzept des Kantons Bern

Auch wenn die drei Säulen bei einem integralen Risiko- und Krisenmanagement zusammengehören, ist es wichtig, die Unterschiede zu kennen und bei der Umsetzung von Massnahmen die jeweilige Zielsetzung zu berücksichtigen. In Bezug auf die Umsetzung eines BCM für die Gemeindeverwaltungen heisst dies jedoch auch, dass bereits bestehende Ansätze oder Fragestellungen in den Bereichen Risiko-Analyse sowie Krisenmanagement berücksichtigt werden müssen, aber auch als Grundlagen oder Hinweise verwendet werden können.

3. Konkretes Vorgehen

Das BCM muss von der Gemeindeverwaltung sichergestellt werden. Eine Delegation der Aufgabe an Dritte (zum Beispiel an die regionale Feuerwehr, RFO/GFO, etc.) ist nicht möglich. Jegliches Handeln der Gemeinde hat Auswirkungen auf die Bevölkerung. Entsprechend umfasst das BCM auch einen Blick nach aussen.

Zur Ausarbeitung eines BCM bewährt sich eine Checkliste², mit welcher die relevanten Prozesse geprüft werden können. Dies sind unter anderem:

- Ist die Tätigkeit eine unverzichtbare (vitale) Leistung?
- Wie lange dürfen vitale Leistungen maximal ausfallen, was sind die Auswirkungen?
- Verfügt die Gemeinde bereits über einen Kontinuitätsplan (BCM)?
- Sind Schlüsselressourcen identifiziert und Redundanzen geregelt?
- Wo bestehen Abhängigkeiten zu Dritten?
- Ereignisbezogene Lagerhaltungen sind sichergestellt?
- Kann die Tätigkeit ausgelagert werden?
- Kann die Tätigkeit ohne physischen Kundenkontakt sichergestellt werden?
- Sind bauliche oder organisatorische Massnahmen erforderlich?
- Wie ist die interne und externe Kommunikation geregelt?
- Wie ist die Rückführung in den Normalbetrieb vorgesehen?

Wichtig: Diese Punkte können den Ausgangspunkt für die Erarbeitung eines BCM bilden. Die Liste ist nicht abschliessend. Jede Gemeinde muss ihr BCM auf ihre eigenen Verhältnisse anpassen.

Das BCM einer Gemeinde umfasst lediglich die Aufgaben in der Verantwortung der Gemeinde. Institutionen wie Heime, Spitäler, etc. können nicht auf das BCM der Gemeinde zurückgreifen und sind entsprechend für sich selbst verantwortlich. Es ist aber dennoch wichtig, dass die Gemeinden, in denen Institutionen beheimatet sind, mit diesen das Gespräch suchen. Es ist wichtig, dass sich Institutionen präventiv mit Notfallszenarien auseinandersetzen.

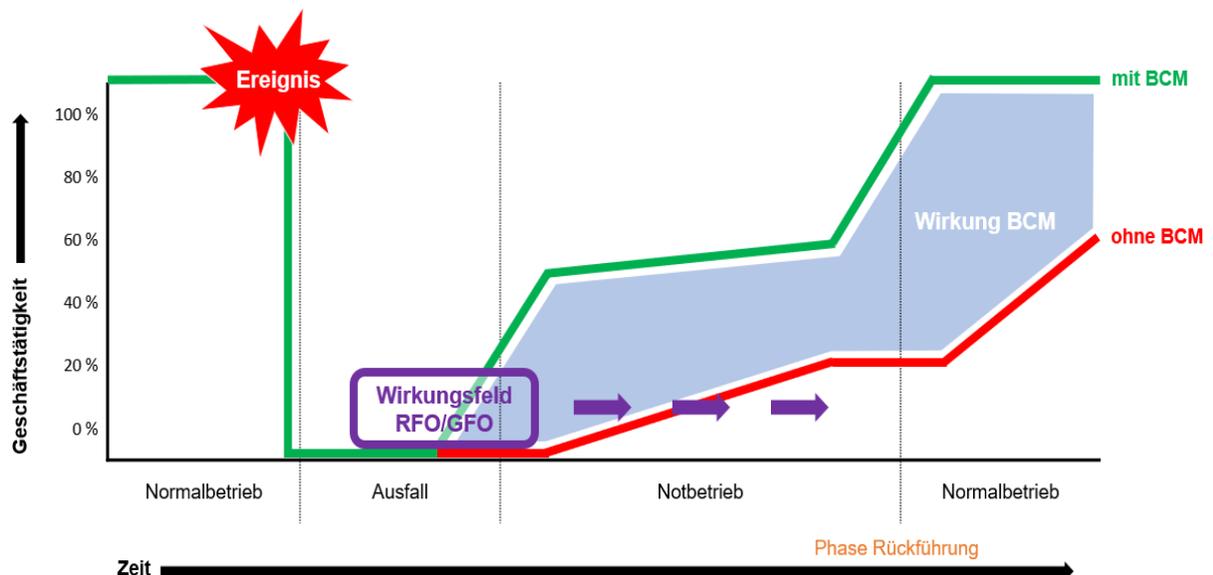
² Anhang 1 Checkliste

4. Partner und Schnittstellen

Für ein gut funktionierendes BCM müssen die Partner von Anfang an beigezogen und Schnittstellen geklärt werden. Die Partner und Schnittstellen werden je nach Art des Ereignisses definiert. Dies sind unter anderem:

- Gemeinderatsmitglieder
- Regionales Führungsorgan RFO oder Gemeindeführungsorgan GFO
- Regierungstatthalteramt
- Kantonales Führungsorgan KFO
- Amt für Bevölkerungsschutz, Sport und Militär BSM des Kantons Bern
- Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport VBS
- Blaulichtorganisationen / Schutz und Rettung
- Gas-, Strom- und Wasserversorger
- Transportunternehmungen

Es ist zu beachten, dass das BCM keine Aufgaben des RFO/GFO übernimmt. Kann ein Ereignis nicht mehr in den ordentlichen Strukturen bewältigt werden, kann der Einsatz des RFO/GFO beantragt werden. Dieses trifft bei Katastrophen, Notlagen und Grossereignissen die Vorbereitung und stellt die Bewältigung sicher. Das RFO/GFO übernimmt wiederum keine Aufgaben im BCM einer Gemeinde.



5. Vitale Leistungen ³

Im Zusammenhang mit der Personalplanung müssen vorgängig die vitalen Leistungen je Bereich definiert werden. Es handelt sich hierbei um unverzichtbare Aufgaben einer Gemeinde. Im Bewusstsein, dass alle Mitarbeitenden einen wichtigen Beitrag leisten, müssen sich die Vorgesetzten dennoch mit der Frage auseinandersetzen, ob alle Aufgaben resp. Funktionen für den Krisenbetrieb relevant sind. Erfahrungsgemäss werden zu viele vitale Leistungen definiert. Hier ist eine sehr kritische und realistische Beurteilung unabdingbar. Nicht zuletzt, weil jede vitale Leistung Folgeaufgaben auslösen wird.

Mit einem Fragekatalog kann die Relevanz der Tätigkeit resp. Funktion im Krisenfall geprüft werden. Anschliessend sind alle Aufgaben in einer Matrix, allenfalls in Bereiche gegliedert, festzuhalten. Auch diese Zusammenstellung muss regelmässig geprüft und wenn nötig korrigiert werden.

6. Personalplanung

In einem BCM nimmt die Personalplanung einen hohen Stellenwert ein. So müssen Schlüsselpersonen in Personalunionen identifiziert und alle Stellvertretungen bekannt und geregelt sein. Das BCM ist funktionsabhängig und darf nicht nur auf Schlüsselpersonen aufgebaut werden. Es ist zu berücksichtigen, dass mit dem Verzicht auf nicht vitale Leistungen Personalressourcen verfügbar werden, welche anderweitig eingesetzt werden können. Es empfiehlt sich, für Mitarbeitende Verhaltensanweisungen im Ereignisfall vorzubereiten. Diese müssen den Mitarbeitenden bekannt sein.

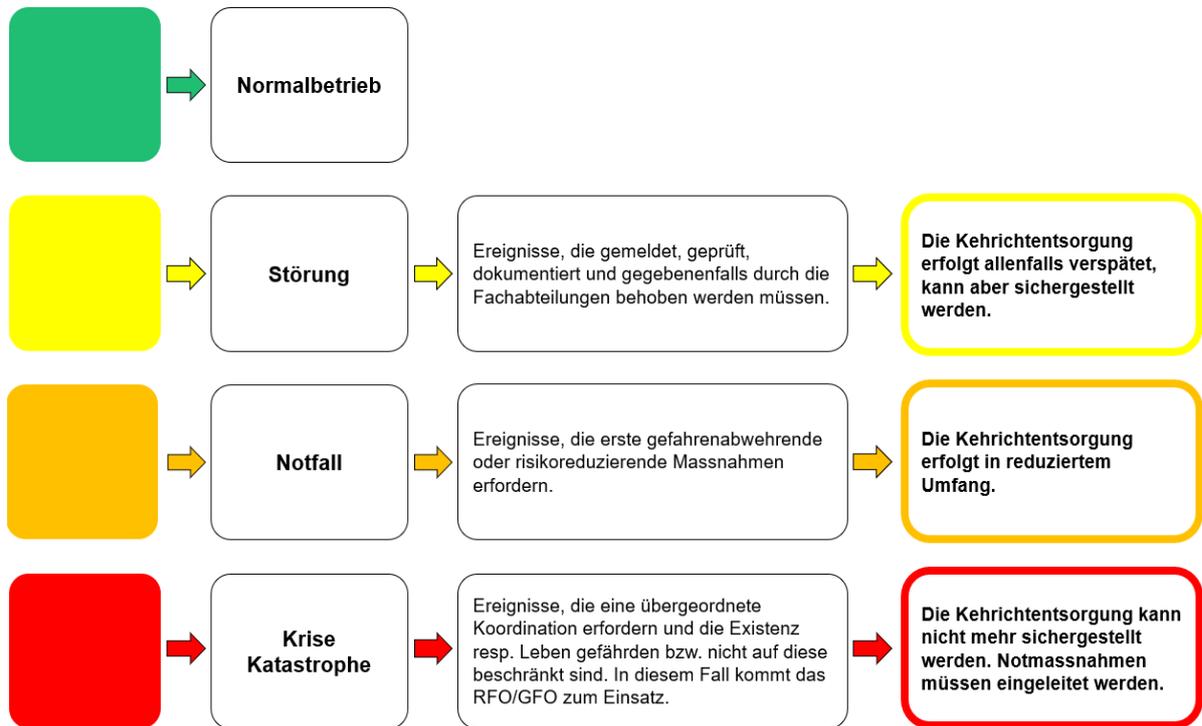
7. Verzichtsplannung und Eskalationsstufen ⁴

Wie im Punkt 5 bereits erwähnt, ist die Verzichtsplannung entscheidend. Auf was kann oder muss eine Gemeindeverwaltung verzichten? Im BCM werden diese Fragen vorgängig geklärt und festgehalten. Zudem werden die Eskalationsstufen mit Faktoren und Funktionstragenden festgelegt. Beide können je nach Ereignis und dessen Ausmass variieren. Beispiel:

Bei einem Versorgungsengpass von Kraftstoff (Planung notstrombetriebene Tankstellen beachten) kann zum Beispiel die Kehrriechabfuhr eingeschränkt werden. So erfolgt diese nur noch einmal wöchentlich. Oder es kann auf Spezialabfahren wie zum Beispiel Entsorgung Grünabfälle ganz verzichtet werden.

³ Anhang 2 Liste möglicher vitalen Aufgaben einer Gemeinde
Anhang 3 Beispiel Umsetzungskonzept vitale Leistung
Anhang 4 Vorlage Umsetzungskonzept

⁴ Anhang 5 Praxisbeispiel Einwohnerregister



8. Kommunikation

Die Gemeindeverwaltung liegt im Fokus der Öffentlichkeit. Entsprechend ist die Kommunikation sowohl extern gegenüber der Bevölkerung als auch intern gegenüber Mitarbeitenden wichtig. In Krisenfällen ist das gemeinsame Auftreten essentiell, alle Informationen müssen mit Partnern koordiniert und konsolidiert sein. Die Botschaften müssen klar und für alle verständlich sein. Mit der richtigen Kommunikation können die Bevölkerung wie auch Mitarbeitende sensibilisiert werden, ohne dabei Angst zu schüren. Die Kommunikationsarten und die Kommunikationsmittel müssen definiert werden. Die unterschiedlichen Krisensituationen (z.B. Stromausfall) müssen dabei berücksichtigt werden. Im Idealfall wird ein gemeindeinterner «Single Point of Contact» (SPOC) eingesetzt, damit nur eine einzige Quelle informiert und kommuniziert. Selbstverständlich muss auch für diese Funktion die Stellvertretung geregelt werden.

Je nach Ereignis kann zum Beispiel eine Hotline oder Anlaufstelle (Notfalltreffpunkt NTP) eingerichtet werden. Die Mitarbeitenden für die Aufgaben müssen vor Inbetriebnahme geschult werden und über die entsprechenden Informationen (Wording, FAQ, etc.) zur Weitergabe verfügen.

9. Praxistauglichkeit ⁵

Das BCM ist eine rollende Planung und muss regelmässig, je nach Entwicklung überprüft und angepasst werden. Wenn die Gemeinde die verschiedenen Szenarien an Ereignissen übt, lernt sie als «Unternehmung». Es werden neue Fragestellungen entdeckt und die Gemeinde kann sich verbessern. Aus der Erfahrung wachsen Erkenntnisse, wo das BCM funktioniert, wo es zu umständlich ist und wo es anders organisiert werden muss. Wichtig: Die Mitarbeitenden der Verwaltung müssen wissen, dass es in der Gemeinde ein BCM gibt und wie es in der Praxis funktioniert. Für die Überprüfung können verschiedene Methoden zum Einsatz kommen:

Methode	Vorgehen	Vorteil	Nachteil
Checkliste	Vorbereitete Pläne zur Überprüfung	Sicherstellung, dass BCM komplett ist	Überprüfung der Effizienz nicht möglich
Audit	Sorgfältiger Blick in jeden Schritt des BCM	Sicherstellung, dass die geplanten Aktivitäten korrekt beschrieben sind	Überprüfung der Effizienz nicht möglich
Simulation	Szenario, um die Massnahmen zu überprüfen	Praxisübung	In komplexeren Gemeinden nicht geeignet
Übung	Test bei laufendem Betrieb ohne Unterbruch	Überprüfung der Plausibilität ohne Betriebsunterbruch	Es werden finanzielle und personelle Ressourcen benötigt
Unterbruch	Ein Ereignis wird eins zu eins durchgespielt	Zuverlässigkeit	Mit Betriebsunterbruch riskant

10. Zusammenfassung

«Es kommt nicht darauf an, die Zukunft vorauszusagen, sondern darauf, auf die Zukunft vorbereitet zu sein.» ⁶

Mit einem BCM stellt jede Gemeinde sicher, bestmöglich für künftige Herausforderungen gewappnet zu sein. Es hilft die Abläufe zu verstehen und identifiziert unverzichtbare Leistungen.

Dieser Leitfaden dient als Hilfsmittel für ein kommunales BCM. Die Gemeinden sind für die Umsetzung selbst verantwortlich und müssen ihr BCM den eigenen Verhältnissen anpassen. Dabei müssen die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten innerhalb der Gemeinde beachtet werden.

Für Vollständigkeit und Inhalte übernimmt der VBG keine Haftung.

⁵ Matrix abgeleitet von Herbert Manser, riskCare

⁶ Perikles, athenischer Politiker und Feldherr um 429 v. Chr.

11. Arbeitsgruppe

Dieser Leitfaden entstand in der Federführung des Verbands Bernischer Gemeinden durch:

- Verband Bernischer Gemeinden Jürg Wichtermann, Geschäftsführer
- Stadt Burgdorf Urs Lüthi, Leiter Einwohner- und Sicherheitsdirektion
- Gemeinde Spiez Renato Heiniger, Abteilungsleiter Sicherheit
- Gemeinde Steffisburg Hansjürg Müller, Leiter Sicherheit
- Stadt Thun Reto Keller, Abteilungsleiter Sicherheit, Leitung Arbeitsgruppe
- Stadt Thun Nina Lauri, Assistentin Abteilungsleitung Sicherheit

Zudem hat uns Schutz und Rettung Bern freundlicherweise Vorlagen zur Erarbeitung von Beispielen zur Verfügung gestellt.

12. Anhänge

- 1 Checkliste (erstellt im Zusammenhang mit Pandemievorbereitung Stadt Bern / projektfit GmbH)
- 2 Mögliche vitale Aufgaben einer Gemeinde
- 3 Beispiel Umsetzungskonzept
- 4 Vorlage Umsetzungskonzept
- 5 Praxisbeispiel Einwohnerregister

13. Weiterführende Links

Nachstehend führen wir einige Links auf, welche im Zusammenhang mit dem BCM in ihrer Gemeinde nützlich sind. Wir verweisen darauf, dass die Liste nicht abschliessend ist.

Bund

- [BABS Grundlagendokumente zum Bevölkerungsschutz](#)
- [BABS Nationale Alarmzentrale](#)
- [BABS Schutz kritischer Infrastrukturen](#)
- [BABS Unterlagen Ereignisbewältigung](#)
- [BAG Aktuelle Ausbrüche und Epidemien](#)
- [BLV Tierseuchen](#)
- [BWL Lagebeurteilung der wirtschaftlichen Landesversorgung](#)
- [Naturgefahrenportal](#)

Kanton Bern

- [BSM Führungsorgane](#)
- [BSM Notfalltreffpunkte für Gemeinden](#)
- [BSM Konzept Notfalltreffpunkte](#)
- [BVD Abfall](#)
- [BVD Wasserversorgung](#)
- [BVD Abwasserentsorgung](#)
- [Weisung Einsatzbereitschaft und Ausbildung RFO/GFO](#)
- [Ereignis- und Krisenkommunikation](#)

Verschiedenes

- [Bahnverkehrsinformation](#)
- [Feuerwehren Kanton Bern](#)
- [Schweizer Erdbebendienst](#)
- [SLF Lawinenbulletin und Schneesituation](#)