

## **Hybridsitzungen für den Stadtrat**

### **Proof of Concept**

Antrag Nr. 20-26 / A 01317 von Frau StRin Dr. Evelyne Menges, Herrn StR Matthias Stadler, Frau StRin Sabine Bär vom 15.04.2021, eingegangen am 15.04.2021

### **Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 04377**

Anlage

#### **Beschluss der Vollversammlung des Stadtrats vom 29.09.2021** Öffentliche Sitzung

#### **I. Vortrag des Referenten**

Mit der Sitzungsvorlage Nr. 20-26 / V 02798 vom 03.03.2021 wurde der Stadtrat über den Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung zur Bewältigung der Coronapandemie informiert. Insbesondere wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für sog. Hybridsitzungen dargestellt sowie Ausführungen zum Datenschutz vorgestellt.

Der Stadtrat hat das Direktorium beauftragt, nach Verabschiedung der Änderung der Gemeindeordnung zur Bewältigung der Corona-Pandemie unter Einbindung der für die technische Umsetzung und den Datenschutz zuständigen Stellen eine Geschäftsordnungsänderung zu den Neuregelungen der Gemeindeordnung, insbesondere zur Ton-Bild-Übertragung vorzubereiten und in den Stadtrat einzubringen. Auch der o.g. Stadtratsantrag fordert, dass Hybridsitzungen für den Stadtrat und seine Ausschüsse eingerichtet werden. Zudem fordert der Antrag, dass der Livestream auf die Ausschüsse erweitert wird; dieses Thema wird dem Stadtrat zu einem späteren Zeitpunkt, nach Ermittlung der hierfür erforderlichen Sach- und Personalmittel zur Entscheidung vorgelegt.

#### **1. Herausforderungen bei Hybridsitzungen des Stadtrats**

Bei den Hybridsitzungen nach Art. 47a GO handelt es sich um eine neue Art von Stadtratssitzungen. Erschwerend kommt die Anzahl von 80 Stadratsmitgliedern hinzu. Um die Sitzungen dieses vergleichsweise großen Gremiums ordnungsgemäß durchzuführen, sind sowohl technische als auch rechtliche Herausforderungen zu meistern. Für eine erste Erprobung werden daher zwei Ausschusssitzungen ausgewählt, da hier die Zahl der Stadratsmitglieder geringer ist.

Folgende Punkte sind im Hinblick auf Hybridsitzungen im Stadtrat problematisch:

#### a) Durchgehende gegenseitige Wahrnehmbarkeit

Die zugeschalteten Mitglieder und die im Sitzungssaal anwesenden Mitglieder, sowie zusätzlich bei öffentlichen Sitzungen, die Saalöffentlichkeit, müssen sich durchgehend audio-visuell wahrnehmen können. Dies erfordert auf technischer Seite eine Plattform, die auch bei Zuschaltung einer großen Anzahl von Stadtratsmitgliedern stabil läuft. Hierfür ist u.a. sowohl im Sitzungssaal als auch bei den Stadtratsmitgliedern die zugeschaltet sind, eine stabile Internetverbindung mit einer entsprechend großen Bandbreite zwingende Voraussetzung.

Ist eine durchgehende gegenseitige Wahrnehmbarkeit nicht gegeben, kann die Sitzung grundsätzlich nicht beginnen oder ist sofort zu unterbrechen. Dies kann zu erheblichen Verzögerungen im Sitzungsablauf führen.

#### b) Verantwortungsbereiche bei Unterbrechungen

Die Regelung des Art. 47a Abs. 4 Satz 5 GO geht davon aus, dass die Stadt nur die Plattform für die audio-visuelle Zuschaltung, sprich eine Videokonferenzsoftware, zur Verfügung stellt. Für diesen Fall gilt eine Vermutungsregelung dahingehend, dass, wenn mindestens ein Stadtratsmitglied zugeschaltet ist oder ein Test ergibt, dass eine Zuschaltungsmöglichkeit besteht, die Verantwortung für die Unterbrechung nicht bei der Stadt liegt. Dies hat wiederum zur Folge, dass ein Beschluss, der ohne ein Mitglied, dessen Zuschaltung unterbrochen ist, gefasst wird, wirksam ist, auch wenn das Mitglied die Unterbrechung rügt.

Vorliegend werden jedoch die meisten Stadtratsmitglieder mit städtischer Hardware und ggf. auch Software für die Stadtratsarbeit und damit letztlich wohl auch für die Hybridsitzungen ausgestattet. Daneben gibt es Stadtratsmitglieder, die sich mit der IT-Pauschale private Hard- und Software für die Stadtratsarbeit gekauft haben.

Damit entspricht die Situation bei der Stadt keiner der Fallgruppen der gesetzlichen Regelung bzw. der Hinweise des IMS vom 29.4.2021 – [B1-1414-11-17](#)<sup>1</sup> (Seite 16 ff). Es müssen daher für jede Fallgruppe die Verantwortungsbereiche genau abgegrenzt und geregelt werden. Dabei kommt eine Anwendung der Vermutungsregelung des Art. 47a Abs. 4 Satz 5 GO wohl allenfalls analog zur Anwendung. Dies bedeutet eine erhebliche Rechtsunsicherheit, zumal Unterbrechungen im Verantwortungsbereich der Stadt die Unwirksamkeit der Beschlüsse zur Folge haben können.

#### c) Abstimmungstool

Es ist derzeit keine technische Lösung vorhanden, die sowohl das Abstimmungsverhalten der anwesenden als auch der zugeschalteten Mitglieder zusammenführen und entsprechend abbilden kann.

Regelmäßige Abstimmungen in hybriden Sitzungen sind nur dann effizient und ohne zusätzliche Risiken für ein valides Abstimmergebnis durchführbar, wenn ein Abstimmungstool genutzt wird. Dieses Abstimmungstool wird sowohl von anwesenden wie auch von zugeschalteten Stimmberechtigten gleichermaßen genutzt und ermittelt das zusammengeführte Abstimmungsergebnis selbst.

<sup>1</sup> Abrufbar unter [https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/kub/ims\\_v\\_29.04.2021\\_-\\_gesetz\\_zur\\_%C3%84nderung\\_der\\_go\\_ikro\\_bezo\\_undweiterer\\_gesetze\\_zur\\_bew\\_%C3%A4ltigung\\_der\\_corona-pandemie\\_\\_hybridsitzungen.pdf](https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/kub/ims_v_29.04.2021_-_gesetz_zur_%C3%84nderung_der_go_ikro_bezo_undweiterer_gesetze_zur_bew_%C3%A4ltigung_der_corona-pandemie__hybridsitzungen.pdf)

Ein solches Abstimmungstool muss neu eingeführt werden. Am Markt sind verschiedene Tools verfügbar, die einer ersten Bewertung zufolge die Anforderungen der Gemeindeordnung erfüllen. Für die Einführung sind 60.000 €, für Betrieb, Service und Support 30.000 € pro Jahr einzuplanen.

#### d) Debattenkultur

Kernstück der politischen Meinungsbildung auf kommunaler Ebene sind die Debatten im Stadtrat. In öffentlichen Reden werden die politischen Anschauungen ausgetauscht. Es findet Rede und Gegenrede statt. Sowohl der argumentative Austausch als auch die emotionale Verbundenheit der Redner\*innen mit ihren Standpunkten sowie die unmittelbare Reaktion der gerade nicht vortragenden Stadtratsmitglieder bestimmen die Debattenkultur im Stadtrat. Ob eine derart lebendige Debatte mittels einer audio-visuellen Zuschaltung in gleichem Maße erreicht werden kann, erscheint fraglich.

Nicht zu vernachlässigen ist, dass am Rande der Stadtratssitzungen häufig innerhalb der Fraktionen und Gruppierungen oder auch mit der Verwaltung Abstimmungsgespräche zu aktuellen Themen stattfinden. Dies kann im Rahmen einer Ton-Bild Zuschaltung nicht in gleicher Weise abgebildet werden.

## **2. Vorschlag Piloter**

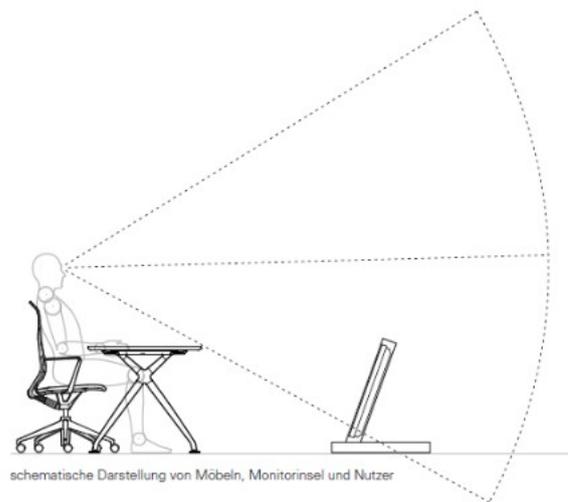
Um in tatsächlicher, rechtlicher aber auch technischer Hinsicht erste Erfahrungen mit der Hybridsitzung zu sammeln, wird vorgeschlagen, zunächst im Rahmen eines Piloters eine audio-visuelle Zuschaltung für den Ausschuss für Arbeit und Wirtschaft am 12.10.2021 und den IT-Ausschuss am 13.10.2021 zuzulassen. Dieser Zulassungsbeschluss bedarf der Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder des Stadtrats (Art. 47a Abs. 1 Satz 2 GO).

Beide Ausschüsse tagen im großen Sitzungssaal. Aktuell hat das RIT nur für diesen Saal ausgearbeitet, welche technische Ausstattung für Hybridsitzungen erforderlich ist.

## **3. Technische Ausstattung und Umsetzung**

Die Herausforderungen in der technischen Lösung für Hybrid-Sitzungen im großen Sitzungssaal sind vielfältig. Zum Einen ist bereits für die Live-Streams der Stadtratssitzungen Medientechnik vorhanden, die bestenfalls mit systemgleichen Komponenten ergänzt werden muss. Zum Anderen sind bauliche Veränderungen nur im Einklang mit dem Denkmalschutz möglich, da der historische Charakter des Raumes nicht verändert werden darf. Weiterhin ist die Anzahl der Stadträtinnen und Stadträte, die potentiell per Video zugeschaltet sein können technisch limitiert. Zudem stehen sich die (datenschutz-) rechtlichen Rahmenbedingungen für Live-Streaming und Hybride Sitzungen zum Teil diametral entgegen.

Aufgrund der Anforderung der gegenseitigen visuellen Wahrnehmbarkeit insbesondere für die Sitzungsleitung ist vorgesehen am aktuellen Platz des Protokolldienstes zwei Studio-Monitorinseln am Boden zu installieren. Diese Monitore sind so abgewinkelt, dass sie durch die Sitzungsleitung einsehbar sind, aber gleichzeitig den Blick in den Sitzungssaal offen lassen.

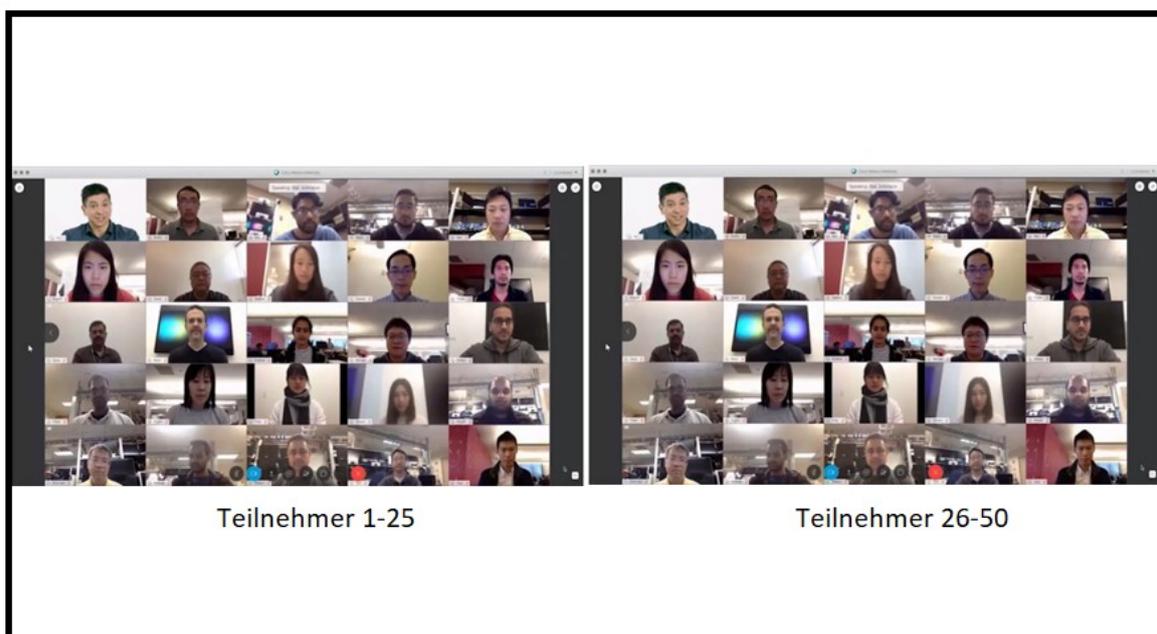


Pro Monitor können maximal 25 Teilnehmende gleichzeitig mit ihrem Videosignal dargestellt werden. Damit sind mit der geplanten Installation maximal 50 Teilnehmende, die per Videokonferenz zugeschaltet sind, gleichzeitig sichtbar.

Sind die beiden Monitor-Inseln nicht ausreichend, so kann die Installation durch zwei mobile Monitorstelen mit z.B. 98“ Monitoren auf der Eingangsseite des Großen Sitzungssaales ergänzt werden. Diese Monitorstelen zeigen die selben Inhalte, wie die Monitorinseln an.

Zur visuellen Wahrnehmung der per Videokonferenz zugeschalteten Personen durch die im Saal Anwesenden, wird das Videosignal zusätzlich auf der Leinwand durch die vorhandene Beameranlage projiziert. Während der Projektion von Präsentationsinhalten ist das Videokonferenzsignal nicht sichtbar.

Bei der Projektion mit der vorhandenen Beameranlage ist es notwendig die Videosignale so zu skalieren, dass beide Eingangssignale (Teilnehmende 1-25 und Teilnehmende 26-50) sichtbar sind. Hierdurch nimmt das projizierte Bild nur noch 25% des gesamten Beamerbildes ein.



Wenn eine per Videokonferenz zugeschaltete Person einen Redebeitrag gibt, kann diese einzeln als Großbild angezeigt werden. Gleichzeitig sind die anderen Teilnehmenden dann nicht mehr sichtbar.

In den rechtlichen Rahmenbedingungen wird davon gesprochen, dass die per Videokonferenz Zugeschalteten die Stimmung im Saal wahrnehmen können müssen. Dies wird durch eine zusätzliche Kamera im Bereich der „Flüsterbank“ realisiert. Die Kamera kann auf einem Stativ montiert werden, sodass keine baulichen Veränderungen notwendig sind.

Weiterhin werden die Kamerasignale der vorhandenen Kameras genutzt, Redebeiträge im Saal den per Videokonferenz zugeschalteten im Großformat zu übermitteln.

Die im Großen Sitzungssaal vorhandene Audioanlage kann wie vorhanden weiterverwendet werden. Das Audiosignal, das zur Beschallung des Raumes verwendet wird, kann in gleicher Weise in die Videokonferenz eingeschleift werden.

Das Audiosignal der Videokonferenz wird entsprechend auch in die vorhandene Audioanlage eingeschleift.

Zur Umsetzung der technischen Erweiterungen ist eine Erweiterung der Video- & Audio-Prozessoren im Technikraum zwingend notwendig.

Für die Übertragung der Signale sind in den vorhandenen Bodentanks ggf. Nachrüstungen erforderlich, die vom Baureferat durchzuführen sind.

Für die Überprüfung des technischen Konzeptes, der notwendigen organisatorischen Änderungen, des benötigten Regie-Personals und zum Abgleich der Durchführbarkeit einer Hybridsitzung mit dem genannten technischen Konzept, wird ein s.g. Proof of Concept (PoC) als zwingend erforderlich angesehen.

Im PoC wird auf Basis einer Miete für einen kurzen Zeitraum (maximal 14 Tage) die benötigte Audio- und Videoanlage zur Verfügung gestellt.

Im Anschluss an das PoC wird auf Basis der Erkenntnisse das technische Konzept finalisiert, die organisatorischen Änderungen festgehalten und die personellen Aufwände ermittelt. Dies wird dem Stadtrat erneut zur Entscheidung vorgelegt.

Mit den aktuellen Anforderungen ist die gemeinsam mit externer Unterstützung beschriebene Lösung derzeit nicht mit einer Open Source basierten Videokonferenzsoftware kompatibel. Daher erfolgt bis auf Weiteres die Umsetzung auf Basis der Webex-Plattform.

Abstimmungen werden in der Hybrid-Sitzung visuell durch Heben der Hand oder durch Verwendung der Funktion „Hand heben“ unterstützt. Zum gesonderten Abstimmungstool wurde bereits in Abschnitt 1.1. c) Stellung genommen.

#### **4. Kosten**

Die Kosten zur Durchführung des Proof of Concept betragen geschätzt ca. 30.000 €. Diese Kosten zur Durchführung des Proof of Concept werden von [IT@M](#) aus vorhandenen Mitteln finanziert.

Mit **dem Konzept**, das im Anschluss an das PoC erstellt wird, werden auch die Kosten detailliert beziffert und dem Stadtrat erneut vorgelegt. Nach ersten Erkenntnissen werden diese **voraussichtlich für eine professionelle Lösung** zwischen 180.000 € und 250.000 € liegen.

Der personelle Aufwand für den initialen Aufbau und Betreuung/ Auswertung des PoC beläuft sich bei it@M auf ca. 40 Personentage.

#### **Anhörung des Bezirksausschusses**

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Die Sitzungsvorlage ist mit dem IT-Referat abgestimmt.

Der Verwaltungsbeirätin der Rechtsabteilung des Direktoriums, Frau Stadträtin Marion Lüttig, ist ein Abdruck der Sitzungsvorlage zugeleitet worden.

Eine Vorberatung im VPA ist aus terminlichen Gründen nicht möglich gewesen.

## II. Antrag des Referenten

1. Vom Vortrag des Referenten wird Kenntnis genommen.
2. Der Ausschuss für Arbeit und Wirtschaft am 12.10.2021 und der IT-Ausschuss am 13.10.2021 wird als Hybridsitzung mit folgenden Maßgaben durchgeführt:
  - (1) Stadtratsmitglieder können an der Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Wirtschaft am 12.10.2021 und des IT-Ausschusses am 13.10.2021 mittels Ton-Bild-Zuschaltung (Art. 47a GO) teilnehmen.
  - (2) Stadtratsmitglieder, die mittels Ton-Bild-Übertragung an der Sitzung teilnehmen möchten, müssen dies bis spätestens 12 Uhr des Vortags der Sitzung beim Direktorium – Geschäftsleitung (raum.dir@muenchen.de) in Textform (Email) anmelden. Sie erhalten dann spätestens 1 Stunde vor der Sitzung einen Zugangslink. Sie müssen sich am Tag der Sitzung 15 Minuten vor Sitzungsbeginn einwählen.
  - (3) Die Höchstzahl der zuschaltbaren Stadtratsmitglieder ist begrenzt auf maximal 9. Haben sich mehr als 9 Mitglieder zur audiovisuellen Zuschaltung angemeldet, werden vorrangig diejenigen Stadtratsmitglieder berücksichtigt, die glaubhaft machen, Coronarisikopatienten i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 CoronImpfV zu sein. Im Übrigen entscheidet das Los.
  - (4) Der Verantwortungsbereich der Stadt beschränkt sich auf die Bereitstellung der Plattform zur audiovisuellen Zuschaltung und darauf, den Stadtratsmitgliedern entweder einen Geldbetrag für die Anschaffung der Hard- und Software oder die Hard- und Software zur Verfügung zu stellen. Soweit die Stadtratsmitglieder einen Geldbetrag erhalten, sind sie für die Anschaffung und Betreuung der Hard- und Software jeweils selbst verantwortlich. Soweit Stadtratsmitglieder die Hard- und Software von der Stadt erhalten, wurde die Funktionsfähigkeit der Hardware durch die Stadt bei Aushändigung positiv festgestellt. Für die Wartung und Aktualisierungen (insb. Softwarefunktionalität und Betriebsfähigkeit am Tag der Sitzung) sind die Stadtratsmitglieder verantwortlich. Entsprechend Art. 47a Abs. 4 Satz 5 GO fällt die Nichtzuschaltung eines Stadtratsmitglieds nicht in den Verantwortungsbereich der Stadt, wenn mindestens ein Stadtratsmitglied zugeschaltet ist oder ein Test bestätigt, dass eine Zuschaltungsmöglichkeit besteht.
  - (5) Die zugeschalteten Stadtratsmitglieder müssen die Kamera während der gesamten Sitzung eingeschaltet lassen, auch wenn sie ihren Platz verlassen. Der Ton kann ausgeschaltet werden.
  - (6) Eine Teilnahme an Wahlen ist nicht möglich (Art. 47a Abs. 1 Satz 6 GO).
  - (7) Bei Zuschaltung mittels Ton-Bild-Übertragung zu einer nichtöffentlichen Sitzung haben die zugeschalteten Stadtratsmitglieder dafür Sorge zu tragen, dass die Übertragung in ihrem Verantwortungsbereich nur von ihnen wahrgenommen wird (Art. 47a Abs. 5 GO).
  - (8) Im Übrigen gilt Art. 47a GO.
3. Das IT-Referat wird beauftragt, die technische und personelle Ausstattung für die Durchführung des Proof of Concept bereitzustellen.

4. Das IT-Referat und das Direktorium werden beauftragt auf Basis des Proof of Concept den Stadtrat nochmals mit der Einführung von Hybridsitzungen für den Stadtrat zu befassen.
5. Der Stadtratsantrag Nr. 20-26 A 01317 ist damit geschäftsordnungsgemäß behandelt.
6. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

**III. Beschluss**  
nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/-in  
ea. Stadtrat/-rätin

Dieter Reiter  
Oberbürgermeister

**IV. Abdruck von I. mit III.**  
über die Stadtratsprotokolle

**an das Direktorium - Dokumentationsstelle**  
**an die Stadtkämmerei**  
**an das Revisionsamt**  
**an das Direktorium – Behördliche Datenschutzbeauftragte**  
**an das IT-Referat**  
z. K.

**V. Wv. Direktorium- Rechtsabteilung**