

BESCHLUSSVORLAGE V0380/21 öffentlich	Referat	OB
	Amt	Hauptamt
	Kostenstelle (UA)	0200
	Amtsleiter/in	Stumpf, Michael
	Telefon	3 05-10 10
	Telefax	3 05-10 09
	E-Mail	michael.stumpf@ingolstadt.de
Datum	10.05.2021	

Gremium	Sitzung am	Beschlussqualität	Abstimmungsergebnis
Stadtrat	11.05.2021	Entscheidung	

Beratungsgegenstand

Gremiensitzungen während der Corona-Pandemie und Vorbereitung der Entscheidung für hybride Sitzungen über das Jahr 2021 hinaus;

Ermöglichung von hybriden Sitzungen – Teilnahme an Gremiensitzungen mittels Ton- und Bildübertragung nach Art. 47a, 120b BayGO;

(Referenten: Oberbürgermeister Dr. Scharpf, Herr Kuch)

Antrag:

1. Die Teilnahme von Stadtratsmitgliedern, berufsmäßigen Stadtratsmitgliedern nach Art. 40 GO, Ortssprecher/innen nach Art. 60a GO und notwendigen Verwaltungsmitarbeiter/innen an öffentlichen und nichtöffentlichen Sitzungen der Vollversammlung mittels Ton-Bild-Übertragung (Art. 47a GO) wird zugelassen.
2. Die Teilnahme von Stadtratsmitgliedern, berufsmäßigen Stadtratsmitgliedern, Ortssprecher/innen und notwendigen Verwaltungsmitarbeiter/innen an öffentlichen und nichtöffentlichen Sitzungen der Ausschüsse des Stadtrats mittels Ton-Bild-Übertragung (Art. 47a GO) wird dann zugelassen, wenn der RKI-Inzidenzwert am achten Tage vor dem Sitzungstermin über 100 liegt.
3. Stadtratsmitglieder, die mittels Ton-Bild-Übertragung an einer Sitzung teilnehmen wollen, müssen dies dem Sitzungsmanagement vorab, spätestens am Tag der Sitzung, schriftlich oder elektronisch mitteilen. Weitere Voraussetzung der Teilnahme ist die Unterzeichnung der Belehrung über die Teilnahme an Hybridsitzungen.
4. Der Verantwortungsbereich der Stadt Ingolstadt beschränkt sich auf die Bereitstellung der Plattform zur audiovisuellen Zuschaltung. Die Nichtzuschaltung eines Stadtratsmitglieds entsprechend Art. 47a Abs. 4 Satz 5 GO fällt somit grundsätzlich nicht in den Verantwortungsbereich der Stadt Ingolstadt, wenn mindestens ein Stadtratsmitglied zugeschaltet ist oder ein Test bestätigt, dass eine Zuschaltmöglichkeit besteht.

5. Die Zulassung von Hybridsitzungen ist befristet bis 31. Dezember 2021 und erfolgt unter dem Aspekt der Reduzierung des Ansteckungsrisikos während der Corona-Pandemie sowie als Test zur Evaluation im Hinblick auf die Entscheidung über eine mögliche Verstetigung hybrider Sitzungen über das Jahr 2021 hinaus. Eine Verlängerung der Zulassung hybrider Sitzungen über das Jahr 2021 hinaus bedarf der gesonderten Beschlussfassung. Im Übrigen bleiben Art. 47a und 120b GO unberührt.
6. Zur Kompensation des personellen Mehraufwands beim Sitzungsmanagement wird einer sofortigen vorübergehenden Stundenerhöhung von sechs Wochenstunden im Sachgebiet 10/2 bis zum 31.12.2021 zugestimmt.

gez.

Dr. Christian Scharpf
Oberbürgermeister

gez.

Bernd Kuch
Berufsmäßiger Stadtrat

Finanzielle Auswirkungen:

Entstehen Kosten: ja nein

wenn ja,

Einmalige Ausgaben 80.000 Euro	Mittelverfügbarkeit im laufenden Haushalt	
Jährliche Folgekosten	<input checked="" type="checkbox"/> im VWH bei HSt: 0.000000.600400 0.020000.4* <input type="checkbox"/> im VMH bei HSt:	Euro: 70.000 10.000
Objektbezogene Einnahmen (Art und Höhe)	<input type="checkbox"/> Deckungsvorschlag von HSt: von HSt:	Euro:
Zu erwartende Erträge (Art und Höhe)	von HSt:	
	<input type="checkbox"/> Anmeldung zum Haushalt 20	Euro:
<input type="checkbox"/> Die Aufhebung der Haushaltssperre/n in Höhe von Euro für die Haushaltsstelle/n (mit Bezeichnung) ist erforderlich, da die Mittel ansonsten nicht ausreichen.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung herangezogenen Haushaltsmittel der Haushaltsstelle (mit Bezeichnung) in Höhe von Euro müssen zum Haushalt 20 wieder angemeldet werden.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung angegebenen Mittel werden für ihren Zweck nicht mehr benötigt.		

Bürgerbeteiligung:

Wird eine Bürgerbeteiligung durchgeführt: ja nein

Kurzvortrag:

Seit Beginn der Corona-Pandemie werden sämtliche Bemühungen unternommen, auch die Arbeit in den kommunalen Gremien so zu gestalten, dass das Ansteckungsrisiko mit COVID-19 bei Teilnahme an den Sitzungen auf ein Minimum reduziert werden kann. Die Stadt Ingolstadt organisiert die Sitzungen des Stadtrats und der Ausschüsse nach einem umfangreichen Hygienekonzept. Bis zum heutigen Zeitpunkt gilt, dass Sitzungen des Stadtrates und der Ausschüsse nicht in den Geltungsbereich der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (BayIfSMV) fallen.

Durch das am 04.03.2021 beschlossene und am 16.03.2021 im Bayerischen Gesetz- und Verordnungsblatt (GVBl.) veröffentlichte Gesetz zur Änderung der Gemeindeordnung, Landkreisordnung, Bezirksordnung und weiterer Gesetze zur Bewältigung der Corona-Pandemie, wurde für Gemeinden u. a. die Möglichkeit zur Durchführung von hybriden Sitzungen geschaffen (Anlage 1).

Um die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Vollversammlung und der Ausschüsse als Entscheidungsgremien zu optimieren und dem Gesundheitsschutz aller Teilnehmenden Rechnung zu tragen, setzt der vorliegende Beschluss die gesetzliche Möglichkeit für den Ingolstädter Stadtrat um und ermöglicht damit allen Stadtratsmitgliedern, an den Sitzungen der Vollversammlung und der Ausschüsse mittels Ton-Bild-Übertragung teilzunehmen. Gleichzeitig sollen so die Ergebnisse aus der Evaluation dieser Testphase in die Entscheidung über eine mögliche Verstetigung über das Jahr 2021 hinaus einfließen können. Die Entscheidung, ob ein Stadtratsmitglied in Präsenz oder virtuell an der Sitzung teilnehmen will, steht allein ihm zu.

Sitzungsablauf

Sitzungen sind grundsätzlich als Präsenzsitzungen vorzubereiten, der/die Vorsitzende der Sitzung muss physisch im Sitzungssaal anwesend sein. Eine rein virtuelle Sitzung ist nicht zulässig. Die zugeschalteten Mitglieder gelten nach Art. 47a Abs. 1 Satz 3 GO als anwesend und haben somit Mitberatungs- und Stimmrecht. Die Möglichkeit einer audiovisuellen Sitzungsteilnahme an der **Vollversammlung** ist unabhängig vom RKI-Inzidenzwert zulässig. Sie besteht auch für berufsmäßige Stadtratsmitglieder i.S.v. Art. 40 GO. Ebenso wird den Ortssprecher/innen nach Art. 60a GO und notwendigen Verwaltungsmitarbeitern/Verwaltungsmitarbeiterinnen die virtuelle Teilnahme ermöglicht. Übertragungsstörungen im Zusammenhang mit einer Beschlussfassung sind für die zuletzt genannten Teilnehmergruppen mangels Stimmrechts jedoch unbeachtlich.

Die **Ausschüsse** des Stadtrats sind mit deutlich weniger Teilnehmenden besetzt als die Vollversammlung (i.d.R. zwölf Mitglieder anstelle 50 Mitglieder), so dass das Infektionsrisiko allein dadurch geringer ist. Die Möglichkeit einer virtuellen Teilnahme an Ausschusssitzungen soll deshalb an die Voraussetzung geknüpft werden, dass am achten Tage vor der Sitzung der vom Robert-Koch-Institut ermittelte **Inzidenzwert über 100** liegt.

Stadtratsmitglieder, die mittels Ton-Bild-Übertragung teilnehmen möchten, teilen dies dem Hauptamt (Sitzungsmanagement) möglichst **bis 8 Uhr am Tag der Sitzung** mit. Es wird darauf hingewiesen, dass gegenüber dem externen technischen Dienstleister für den Fall, dass von keinem Mitglied eine virtuelle Teilnahme gewünscht wird und dieser nicht mind. eine Woche vor der Sitzung abbestellt wird, **Stornierungskosten in voller Höhe** (s.u., 3.300 bis 3.500 Euro) entstehen.

Zur Vorbereitung der Feststellung der Beschlussfähigkeit nach Art. 47 Abs. 2 GO werden vor Beginn der Sitzung sowohl die physische als auch die digitale Präsenz vom Sitzungsmanagement festgehalten.

Der Oberbürgermeister und die Stadtratsmitglieder müssen sich in der Sitzung gegenseitig optisch und akustisch wahrnehmen können. In öffentlichen Sitzungen müssen per Ton-Bild-Übertragung teilnehmende Stadtratsmitglieder zudem für die im Sitzungssaal anwesende Öffentlichkeit entsprechend wahrnehmbar sein. Hat sich das Vollgremium mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder entschieden, Zuschaltmöglichkeiten zuzulassen, ist für die Übertragung von Bild und Ton der Sitzungsteilnehmer keine Einwilligung der Teilnehmer erforderlich. Diese können der Übertragung ihres Bildes und Tones für die Zwecke auch nicht wirksam widersprechen. Die datenschutzrechtlichen Bestimmungen für den Audio- und Videolivestream bleiben davon unberührt.

Die **Abstimmung** der virtuell Teilnehmenden bei der Beschlussfassung ist in optischer Form durch gut sichtbare Handaufhebung möglich. Die Abstimmung nur per Handzeichen genügt den Anforderungen des Art. 51 Abs. 1 Satz 1 GO, wenn sämtliche zugeschaltete Gemeinderatsmitglieder zum Zeitpunkt ihrer Stimmabgabe auf dem Bildschirm im Sitzungssaal sichtbar sind. Die Abstimmung der virtuell Teilnehmenden muss bei jeder Beschlussfassung mit der Abstimmung der physisch Teilnehmenden in geeigneter Weise zu einem Abstimmungsergebnis zusammengeführt und dokumentiert werden.

Eine Teilnahme an Wahlen ist für die zugeschalteten Stadtratsmitglieder nicht möglich (vgl. Art. 47a Abs. 1 Satz 6 GO).

Verantwortungsbereich und Folgen

Art. 47a Abs. 4 Satz 1 GO: „Die Gemeinde hat dafür Sorge zu tragen, dass **in ihrem Verantwortungsbereich** die technischen Voraussetzungen für eine Zuschaltung mittels Ton-Bild-Übertragung während der Sitzung durchgehend bestehen.“

Ist die gegenseitige optische und akustische Wahrnehmbarkeit der Sitzungsteilnehmer untereinander sowie bei öffentlichen Sitzungen auch für die Saalöffentlichkeit zu Beginn einer Sitzung nach den eben genannten Maßgaben nicht gegeben oder entfällt sie im Verlauf der Sitzung über einen mehr als nur unschädlichen Zeitraum, darf die Sitzung nach Art. 47a Abs. 4 Satz 2 nicht beginnen bzw. ist sie unverzüglich zu unterbrechen. Dies gilt auch, wenn zu den vorstehend genannten Zeitpunkten nicht festgestellt werden kann, welchem Verantwortungsbereich eine Störung zuzuordnen ist (Art. 47a Abs. 4 S. 2 GO).

Die Nichtzuschaltung eines Gremienmitgliedes aus einem in den Verantwortungsbereich der Stadt fallenden Grund hat grundsätzlich die **Beschlussunfähigkeit** des Gremiums zur Folge. Ein Verstoß ist allerdings unbeachtlich, falls die zunächst nicht zugeschalteten Stadtratsmitglieder rügelos an der Beschlussfassung teilnehmen (Art. 47a Abs. 4 S. 3 GO).

Die Gesetzesregelung bestimmt die Verantwortungsbereiche nicht selbst, sondern überlässt dies den Gemeinden. Um eine Beschlussunfähigkeit des Gremiums zu vermeiden werden deshalb die Verantwortungsbereiche für die Teilnahme an hybriden Sitzungen bei der Stadt Ingolstadt wie folgt klar geregelt:

Allein für die Plattform übernimmt die Stadt Ingolstadt die technische Verantwortung.

Tritt eine Störung i. S. d. Art. 47a Abs. 4 S. 5 GO auf, greift Zif. 4 des Beschlusses und es gilt die Vermutung, dass der Grund hierfür **nicht im Verantwortungsbereich der Stadt Ingolstadt** liegt. Die Stadtratsmitglieder können eigene oder die von der Stadt Ingolstadt überlassenen Endgeräte (iPads) für die Teilnahme an hybriden Sitzungen verwenden. Es wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich festgestellt, dass der Nutzungszweck bzgl. der den Stadtratsmitgliedern bisher zur Verfügung gestellten Hardware (iPads) nicht auf die Ermöglichung der Teilnahme an hybriden Gremiensitzungen erweitert wird. Aufgrund der Nichterweiterung des Nutzungszwecks ist die virtuelle Teilnahme damit wie die Teilnahme mit einem von den Stadtratsmitgliedern selbst angeschafften Gerät zu beurteilen. In beiden Fällen liegt das Risiko für technische Störungen nicht im Verantwortungsbereich der Stadt Ingolstadt, wenn entsprechend der Vermutungsregelung nach Art. 47a Abs. 4 Satz 5 GO mindestens ein Gremienmitglied zugeschaltet ist oder ein Test bestätigt, dass eine Zuschaltmöglichkeit besteht.

Vom Verantwortungsbereich der Stadt Ingolstadt ebenfalls grundsätzlich ausgenommen sind „allgemeine Netzstörungen“. Darunter sind im Netz/Netzbetrieb selbst liegende Störungen bzw. Beeinträchtigungen zu verstehen (z. B. Beschädigung des Breitbandkabels, beschränkte Bandbreiten im Bereich der Mitglieder, hohe Netzaus- bzw. Netzüberlastung).

Die gegenseitige Wahrnehmbarkeit muss nach den genannten Maßgaben zwar grundsätzlich durchgehend bestehen. Nicht jede Störung ist aber bereits beachtlich. Insbesondere ein kurzer Bildausfall bzw. eine kurze Bildstörung sind unschädlich, soweit sie die Beratung bzw. Beschlussfassung nicht beeinträchtigen. Durchgehende akustische Wahrnehmbarkeit bedeutet, dass die Äußerung eines Gremienmitgliedes von allen anderen wahrgenommen werden kann. Dies hindert es allerdings nicht, Mikrofone zwischen den Wortbeiträgen stumm zu schalten.

Technische Umsetzung

Physisch Anwesende können virtuell Teilnehmende dadurch wahrnehmen, dass das Bild der Videokonferenz auf die Leinwand und der Ton auf die Lautsprecher des Sitzungssaals und in den Livestream übertragen wird. Virtuell Teilnehmende können die Redebeiträge der physisch

Anwesenden dadurch wahrnehmen, dass diese am Rednerpult bzw. auf der Vorsitzendenbank per Videokamera gefilmt und in die Videokonferenz übertragen werden. In Phasen, in denen kein Redner spricht, muss eine Totale (Saalüberblick) eingeblendet werden. Eine Bildunterbrechung durch zugeschaltete Stadtratsmitglieder (Ausschalten der Kamera) - auch bei vorübergehendem Verlassen des Platzes – soll vermieden werden, um nicht den Anschein einer technischen Störung zu erzeugen.

Nach verwaltungsinterner Prüfung der technischen Ausgangssituation wird empfohlen, die technische Umsetzung (Videotechnik und die damit zusammenhängenden Leistungen) im Festsaal des Stadttheaters und im Großen Sitzungssaal an einen externen Dienstleister zu vergeben. Nach einer ersten Kostenschätzung betragen die Kosten für eine hybride Sitzungsform **pro Gremiensitzung ca. 3.300 - 3.800 Euro (inkl. Personalkosten)**. In 2021 finden nach derzeitigem Stand grundsätzlich noch rund 20 Sitzungen statt, so dass im Falle durchgängig hybrid durchgeführter Sitzungen mit **rund 80.000 Euro in diesem Jahr** zu rechnen ist.

Als Plattform für die virtuelle Teilnahme wird den Stadtratsmitgliedern „Zoom“ zur Verfügung gestellt. Zur Argumentation für diese Entscheidung wird auf die Begründung des Amts für Informations- und Datenverarbeitung hingewiesen (Anlage 2).

Stellungnahme des behördlichen Datenschutzbeauftragten

Für die Übertragung von Bild und Ton der Sitzungsteilnehmer im Rahmen hybrider Stadtratssitzungen ist aufgrund der gesetzlichen Regelung nach Art 47a Abs 3 Satz 3 GO keine gesonderte Einwilligung der Teilnehmenden erforderlich. Dies gilt wegen der umfassenden Formulierung „an der Sitzung teilnehmenden Personen“ nicht nur für den Vorsitzenden und die Mitglieder des Stadtrats, sondern auch für andere Sitzungsteilnehmende, beispielsweise Ortssprecher, Verwaltungsmitarbeiter oder Sachverständige. Die zeitgleiche Übertragung ins Internet darf nach wie vor nur auf Basis der bereits erteilten bzw. bei Bedarf noch einzuholender Einwilligungserklärungen erfolgen.

Art 47a GO schließt die Möglichkeit für Ton-Bild-Übertragung auch für nichtöffentliche Sitzungen nicht aus. Ausgenommen sind lediglich geheimhaltungsbedürftige Angelegenheiten im Sinne des Art. 56 a GO und die Teilnahme an Wahlen. **Das jeweilige Stadtratsmitglied ist im Rahmen seiner Sorgfalts- und Verschwiegenheitspflichten jedoch dafür verantwortlich, dass die Übertragung in seinem Verantwortungsbereich nur von ihm wahrgenommen werden kann** (Art 47a Abs. 5 GO). In diesem Zusammenhang ist darauf zu achten, dass die verwendeten Endgeräte wie Laptops, etc. gegen Einsicht und Zugriff durch Dritte, insbesondere Familienangehörige oder Gäste, geschützt werden. Während der laufenden Sitzung muss dafür gesorgt werden, dass Unbefugte keinen Zugang haben. Deshalb ist der Teilnahmeplatz auch bei kurzzeitiger Abwesenheit so zu wählen, dass niemand einen Blick auf den Bildschirm werfen kann und die Beratung nicht von unbefugten Personen mitgehört werden. Weiter ist sicherzustellen, dass während der Sitzungsteilnahme keine Möglichkeit für den unbeabsichtigten Abfluss von Sprache, Video oder anderen Daten besteht, beispielsweise durch Sprachassistenzsysteme im gleichen Raum. Hinsichtlich der Verpflichtungen erfolgt eine entsprechende Belehrung für die Teilnehmenden (Anlage 3).

Wegen der räumlichen Verlagerung der Sitzungsteilnahme ist nicht ausgeschlossen, dass Aufnahmen aus dem privaten Bereich in die Übertragung gelangen. Die Sitzungsteilnehmer sollten deshalb bei der Aufstellung des Endgeräts auf den Aufnahmebereich, sprich den privaten Bildhintergrund achten und bedenken, dass alle Töne im Erfassungsbereich des Endgeräts übertragen werden.

Das Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (BayStMI) hat mit Schreiben vom 29.04.2021 (B1-1414-11-17) Hinweise für hybride Stadtratssitzungen erlassen, die auch Aussagen zur datenschutzkonformen Ausgestaltung beinhalten. Unter Verweis auf entsprechende Empfehlungen des Landesamts für die Sicherheit in der Informationstechnik empfiehlt das BayStMI im Interesse der Datensicherheit Lösungen, bei denen die Video- und

Audiodatenströme auf eigenen Servern mit eigenem Personal verarbeitet werden, um die vollständige Kontrolle über Daten und Prozesse zu behalten. Bei Videokonferenzsystemen, die auf cloudbasierten Lösungen von Anbietern aus den USA laufen, ist ein Zugriff von US Sicherheitsbehörden nicht ausgeschlossen. Solche Lösungen sollten deshalb nur in Ausnahmefällen in Erwägung gezogen werden. Zu bedenken ist dabei auch, dass in nichtöffentlichen Sitzungen regelmäßig sensible personenbezogene Daten behandelt werden.

Ein ausdrückliches Verbot des Einsatzes cloudbasierter Anwendung von US Anbietern wird von der Aufsichtsbehörde nicht ausgesprochen, wenngleich dabei Bedenken bestehen. Auch der Europäische Gerichtshof schließt in der Entscheidung vom 16. Juli 2020 (C-311/18) – „Schrems II“ - einen cloudbasierten Ansatz unter Inanspruchnahme US amerikanischer Firmen nicht vollständig aus, hat aber gleichzeitig betont, dass dabei die Verpflichtung besteht, ausreichende Schutzmechanismen in organisatorisch-technischer Art (z.B. Verschlüsselung, Serverstandort in der EU) zu implementieren, um einen Datenabfluss zu verhindern. Letztlich muss sich die Stadt Ingolstadt als datenverarbeitende Stelle ihrer Verantwortung für die Angemessenheit und Wirksamkeit der Maßnahmen und nicht gänzlich auszuschließender Restrisiken bewusst sein.

Personalmehraufwand Sitzungsorganisation

Der Personalaufwand für das Sitzungsmanagement erhöht sich durch die Vor- und Nachbereitung sowie die Betreuung der Zoom-Konferenzen während der Sitzungen, um Anmeldungen, Einladungslinks sowie während der Sitzung Wortmeldungen und das Abstimmungsverhalten der virtuell zugeschalteten für den/die Vorsitzende/n zu koordinieren. Hierfür wird ein Personalbedarf von rund sechs Wochenstunden errechnet. Da die Übernahme durch eine einzelne zusätzlich zugewiesene Person nicht praktikabel und wirtschaftlich erscheint, wird zur Kompensation des Mehraufwands vorgeschlagen, den errechneten Personalbedarf von rund sechs Wochenstunden auf verschiedene Mitarbeiter/innen im Sachgebiet 10/2 bis zum 31.12.2021 zu verteilen.

Ausblick

Nach Art. 120b Abs. 4 GO genügt für die Zulassung für Sitzungen im Hybridformat, die vor dem 1. Januar 2022 stattfinden, ein Beschluss des Stadtrats. Da diese Entscheidung weitreichende Änderungen der bisherigen Entscheidungsabläufe beinhaltet, muss der Beschluss mit einer **Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder** des Stadtrats gefasst werden. Eine Verstetigung, Entfristung oder Anpassung der Durchführung von hybriden Gremiensitzungen über diesen Zeitraum hinaus kann somit nach Evaluation der in diesem Zeitraum gewonnenen Erfahrungswerte gesondert geprüft und beraten werden. Für die **Fortführung von hybriden Sitzungen ab dem 1. Januar 2022** ist die Aufnahme einer entsprechenden Regelung in der **Geschäftsordnung** notwendig, die ebenfalls einen Beschluss mit einer Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder des Stadtrats erfordert (Art. 47a Abs. 1 Satz 2 GO). Die Regelung zur Sitzungsteilnahme durch Ton-Bild-Übertragung ist in der Gemeindeordnung grundsätzlich zur Erprobung vorerst bis 31. Dezember 2022 befristet (Art. 122 Abs. 2 GO).