

Chat Bot als Kommunikationsmedium der Stadt München

Antrag Nr. 14-20 / A 03522 von Frau StRin Bettina Messinger, Frau StRin Anne Hübner, Herrn StR Hans Dieter Kaplan, Herrn StR Haimo Liebich, Herrn StR Christian Vorländer, Frau StRin Julia Schönfeld-Knor, Herrn StR Gerhard Mayer vom 26.10.2017

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 10883

2 Anlagen: 1. Stadtratsantrag
2. Stellungnahmen

Beschluss des IT-Ausschusses vom 16.05.2018 (VB)

Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Vortrag des Referenten	1
1. IST-Zustand	2
2. Analyse des IST-Zustandes	2
3. SOLL-Zustand	3
3.1 Entscheidungsvorschlag	4
3.2 Zeitplanung	6
3.3 Ressourcenbedarf	7
3.4 Nutzen	8
4. Beteiligungen / Stellungnahmen der Referate	9
II. Antrag des Referenten	9
III. Beschluss	9

I. Vortrag des Referenten

Mit Antrag vom 26.10.2017 (14-20 / A03522) unter dem Titel „Ein Chatbot als Kommunikationsmedium für die Stadt München einsetzen!“ haben die Antragstellerinnen und Antragsteller Folgendes beantragt:

Die Verwaltung wird beauftragt, zu prüfen, inwieweit ein Chatbot für die Stadt München als virtueller Kommunikationsroboter eingesetzt werden kann. Dem Stadtrat wird hierzu ein Konzept für die Umsetzung eines solchen Chatbots vorgelegt, welches in der Testphase von den BürgerInnen aktiv mitgestaltet werden kann.

Begründung

Der Begriff „Chatbot“ setzt sich aus den englischen Wörtern „Chat“ (Unterhaltung) und „Bot“ (Roboter) zusammen. Chatbots sind Kommunikationsroboter, die als Software mit ihren Usern, in Verbindung mit Messenger-Diensten, weitgehend selbstständig und automatisiert kommunizieren. Chatbots sind ein interaktiver Ersatz für FAQ-Listen, AnwenderInnen erhalten sofort zu ihren Fragen die passenden Antworten. Sie werden daher auch gezielt im Bereich „Kundendienst“ und „Anfrageservice“ eingesetzt, da Prozesse so vereinfacht und enorm beschleunigt werden.

Die Stadt Wien nutzt ein Chatbot bereits, um über den Facebook-Messenger mit den WienerInnen zu kommunizieren. Der sog. „WienBot“ beantwortet dabei rund 250 Fragen, darunter die meist genutzten Inhalte der Homepage der Stadt Wien und schlägt zudem passende, weiterführende Links oder Services der Stadt Wien vor (z. B. Bezirksämter, Bäder, Veranstaltungen, etc.). BürgerInnen können zudem in der noch laufenden Testphase ihre Erfahrungen und ihr Feedback geben, um den Bot laufend redaktionell weiter auszubauen.

Wir sehen darin nicht nur einen Trend, sondern ein sinnvolles Kommunikationsmedium für unsere BürgerInnen. So können über einen sog. „Behördenbot“ wichtige Dienste der Stadtverwaltung erfragt und sofort beantwortet werden.

1. IST-Zustand

Aktuell informiert und interagiert die Stadt München über vielfältige Kanäle mit den Bürgerinnen und Bürgern. Dazu zählen die zahlreichen persönlichen Kontakte in den Bürgerbüros und Ämtern, die Auskünfte der Servicenummer 115 bzw. der zentralen städtischen Rufnummern wie 089-233-00, andere dezentrale Service-Nummern in den Referaten und Eigenbetrieben sowie zum Teil Gespräche über die zahlreichen Social Media Kanäle.

Informationen werden hauptsächlich auf den Webseiten der Stadtverwaltung zur Verfügung gestellt.

2. Analyse des IST-Zustandes

Zahlreiche Anfragen wiederholen sich inhaltlich und beziehen sich auf Themen, zu denen bereits digital Informationen – zum Beispiel auf den Internetseiten der Stadtverwaltung unter www.muenchen.de/rathaus oder im Dienstleistungsfinder – abgefragt sind.

Die Rückmeldungen der Bürgerinnen und Bürger auf Veranstaltungen oder im Rahmen der Bürgerbeteiligung des Projektes E- und Open-Government zeigen, dass die städtischen Informationen und Services nicht immer optimal gefunden werden. Trotz aktueller Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Informationen, kann die Suche nach passenden Daten und Informationen schwierig und langwierig sein.

Nicht alle Social Media Kanäle der Stadtverwaltung werden genutzt, um mit Bürgerinnen und Bürgern ins Gespräch zu kommen. Sie dienen oft der Öffentlichkeitsarbeit, Informationsbereitstellung und kaum der Interaktion, wie Benutzerinnen und Benutzer dies von an-

deren Internet-Angeboten aus Wirtschaft, Versicherungen und Banken zunehmend gewohnt sind. Neben dem Angebot des Zentralen Telefonservice (ZTS) bzw. der Service-Telefone einzelner Dienststellen fehlt bislang ein digitaler, zentraler und automatisierter Kommunikationskanal für besonders häufige Standardfragen.

Gerade der technologische Fortschritt im Bereich der künstlichen Intelligenz (KI), lerner Programme und Cloud-Dienste eröffnet neue Möglichkeiten der IT-gestützten Interaktion mit den Nutzerinnen und Nutzern. Der Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen, Marktrecherchen und Expertengespräche lassen mit der Chat Bot-Technologie eine interessante Plattform erkennen, die aus dem anfänglichen Experimentierstadium heraus, nun eine ernst zu nehmende Option ist. Es lohnt die intensive, praktische Auseinandersetzung mit dieser Technik, um deren Potential zu erschließen, aber auch notwendige Maßnahmen zur erfolgreichen Umsetzung zu erkennen.

3. SOLL-Zustand

Ein Chat Bot hilft auf mehrere Arten, den Bürgerservice der Stadt München zu optimieren:

- Der Chat Bot ist ein zentraler Kanal für Anfragen der Bürgerinnen und Bürger und damit eine digitale Ergänzung des zentralen Telefonservice.
- Der Chat Bot ermöglicht den Support für die Nutzerinnen und Nutzer von Verwaltungsleistungen rund um die Uhr, also 24 Stunden an 7 Tagen der Woche.
- Der Chat Bot kann effektiv Anliegen der Bürgerinnen und Bürger erkennen und ermittelt schnell die passenden Informationen, die bereits digital verfügbar sind.
- Der Chat Bot kann durch den Einsatz von interaktiven Lernverfahren die Auffindbarkeit der Online-Services auch bei unscharfer Fragestellung und für unterschiedliche Sprachen verbessern bzw. überhaupt erst ermöglichen.
- Durch die Nutzung von mobilen Endgeräten besteht die Möglichkeit, Fragen auch mittels Spracheingabe zu stellen bzw. Antworten vorgelesen zu bekommen.
- Durch den Chat Bot kann die Verwaltung schneller lernen, was die Bürgerinnen und Bürger am häufigsten suchen und so das Angebot zielgerichtet verbessern.
- Der Chat Bot ermöglicht die direkte Abwicklung von Online-Services im Sinne des E-Governments durch die Frage/Antwort-Systematik.
- Der Chat Bot sorgt für ein positives Image der Stadt München, als innovative, dynamische, bürgernahe Stadtverwaltung.

Aus diesen Gründen wurde das Projekt E- und Open-Government durch den Stadtrat bereits mit dem Beschluss „E- und Open-Government - Stufe 3“ (14-20 / V 09361) vom 20.11.2017 mit der Etablierung einer digitalen Ergänzung zur 115 beauftragt (vgl. Hand-

lungsfeld 4, Kapitel 3.2.4.3. „Kommunikation, Community-Management, Bürgerbeteiligung, internes und externes Marketing“).

Das Projekt E- und Open Government hat damit bereits konkret den Einsatz möglicher Chat Bots oder auch Chats angedacht. Zum Open Government Tag am 12. Oktober 2017 wurden daher die Kollegen der Stadt Wien eingeladen, ihren „Wien Bot“ vorzustellen, um von deren Erfahrungen zu lernen. Wien hat ebenfalls ein Pilotprojekt auf Basis des Facebook Messengers und mit den 100 meistgesuchten Begriffen gestartet. Heute hat der Wien Bot eine eigene App und beantwortet ca. 350 Fragen zur Verwaltung.

3.1 Entscheidungsvorschlag

Für die stadtweite Einführung eines Chat Bots bei der LHM wird daher ebenfalls ein stufenweises Vorgehen vorgeschlagen. So soll in einem ersten Schritt im Rahmen einer Pilotierung ein Chat Bot mit klar definiertem Leistungsumfang aufgesetzt, erprobt und Erfahrungen in der Nutzung gesammelt werden. Auf Basis der gesammelten Erkenntnisse und Erfahrungen soll dann in einem nächsten Schritt die stadtweite Einführung folgen. Dieses Vorgehen wird nachfolgend konkretisiert.

Das Projekt E- und Open-Government hat bereits eine Marktrecherche durchgeführt und sich bei anderen Behörden Deutschlands sowie bei Expertinnen und Experten bezüglich des Einsatzes von Chat Bots informiert. Im Ergebnis wurde ein umfangreicher Anforderungskatalog erarbeitet.

Die Marktrecherche weist große Leistungsunterschiede potentieller Anbieter aus. So stehen große Dienstleister mit sehr umfangreichen Lösungen für ein universelles Einsatzspektrum aber ohne Branchenwissen meist kleineren Lösungsanbietern gegenüber, die ein dediziertes, themenspezifisches Know-How besitzen und ein auf die Fragestellungen an eine kommunale Verwaltung optimiertes Angebot bereitstellen. Gerade letztere Anbieter erlauben durch spezifisches Wissen und umfassende Erfahrung im kommunalen Szenario den zügigen Einstieg in das Thema.

Ziel ist es, gemeinsam mit einem kompetenten Anbieter das Pilot-Projekt für fokussierte Themenstellungen zu realisieren. Die Expertengespräche zeigen, dass dafür der Betrieb auf einer externen, cloud-basierten Infrastruktur am sinnvollsten für diese Pilotphase ist. Damit werden Investitionen in eigene Infrastruktur und hoher Aufwand in den Aufbau vermieden.

Als fachliche Grundlage für die durch den Chat Bot zu beantwortenden Fragen sollen im Rahmen des Pilotprojektes primär die aktuellen Informationen des Dienstleistungsfinders bzw. der Internetseiten unter www.muenchen.de/rathaus genutzt werden. Soweit möglich können auch Informationen des ZTS (Wikis, FAQs) sowie das bundesweite Informationssystem zur Servicenummer 115 in diesen Informationsbestand eingebaut werden. Hier soll in angemessenem Umfang mit dem ZTS und, sofern bereits im Piloten hilfreich, mit anderen Experten in Servicebereichen der LHM gerade bei der Identifikation erfolgver-

sprechender Auskunftsthemen und im Rahmen von Tests verstärkt zusammengearbeitet werden. In einer erweiterten Analyse des Informationsangebots kann dies noch fokussiert werden, um die erforderlichen Schritte zur Aufbereitung und Ergänzung möglichst effizient zu gestalten.

Wie Erfahrungen aus entsprechenden Chat Bot Projekten anderer Kommunen zeigen, kommt insbesondere der Aufbereitung der genutzten Informationen eine zentrale Bedeutung zu. So setzt eine hohe Qualität der Auskünfte eine gute bis sehr gute Aufbereitung voraus.

Unter der Annahme einer zügigen, vereinfachten Auswahl einer entsprechenden Chat Bot - Lösung im Rahmen der Vergabe für die Pilotierung, gehen wir davon aus, dass eine Realisierung des Chat Bots als Testversion Mitte 2018 möglich ist. Dazu erfolgt zeitnah eine Abstimmung mit der Vergabestelle.

Es schließt sich eine einjährige Testphase an, um Erfahrungen zu sammeln und die Reaktionen der Bürgerinnen und Bürger zu berücksichtigen.

In dieser Zeit wird angestrebt, erste weitere fachliche Themen in den Chat Bot zu integrieren. Schwerpunkte sollten Angebote des Kreisverwaltungsreferates oder des Sozialreferates sein, da hier mit einem hohen Bedarf und Nutzen seitens der Bürgerinnen und Bürger aber auch mit einer Entlastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu rechnen ist. Dazu wird noch 2018 das Gespräch mit den beiden Referaten aufgenommen.

Des Weiteren sind Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung und zum Marketing geplant, um von den Erfahrungen einer möglichst großen Anzahl von Nutzerinnen und Nutzer lernen zu können.

Der ZTS mit den dortigen Expertinnen und Experten für die zentrale Telefonauskunft und für die Behandlung von Fragen aus der Bevölkerung wird eng eingebunden. In diesem Zusammenhang soll auch die Reaktion des Chat Bots bei unklaren Fragestellungen oder nicht ausreichender Informationsbasis geklärt werden, da in diesem Fall eine möglichst zielgerichtete Weiterleitung an Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner in der Verwaltung erfolgen soll. Hierbei ist das Wissen des ZTS unabdingbar. Etabliertes, bewährtes Vorgehen soll idealerweise auch im Chat Bot nachgebildet werden.

Als Vorbereitung für die Umsetzung einer späteren ggf. dauerhaften Chat Bot Lösung und Klärung zentraler Fragen werden bereits in der Pilotierung alle gemäß Vorgehensmodell erforderlichen Entwicklungsschritte durchlaufen. Dies erfolgt in enger Abstimmung mit it@M und unter Berücksichtigung der Datensicherheit und des Datenschutzes.

Nach der Testphase werden die Erfahrungen und Erkenntnisse ausgewertet und dem Stadtrat ein Vorschlag zur weiteren Vorgehensweise, den notwendigen Finanzmitteln und Personalressourcen, aber auch der zu erwartenden Nutzen in Form einer Beschlussvorlage unterbreitet.

Das geplante Vorgehen geht von der Bereitstellung einer mandantenfähigen Lösung durch einen externen Anbieter auf einer sicheren, standardisierten Infrastruktur aus. Die Marktanalyse zeigt, dass es solche, für die Pilotierung geeigneten und professionellen Lösungen gibt.

Basis für die Auswahl und Bewertung einer geeigneten Lösung wird u.a. der bereits erarbeitete Anforderungskatalog sein. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen im Rahmen des E- und Open Government Projektes wird zudem ein hohes Augenmerk auf die Sicherstellung des Betriebs, hohe Stabilität der Anwendung und Gewährleistung des technischen sowie fachlichen Supports durch den Anbieter gelegt.

3.2 Zeitplanung

Wie bereits unter Punkt 3.1 ausgeführt, soll die Prüfung und Umsetzung eines Chat Bots in zwei Stufen erfolgen:

Stufe 1 - Pilotierung

Nach Beauftragung durch den Stadtrat startet im 2. Quartal offiziell die Pilotierung mit den Arbeitspaketen zur Anforderungsdetaillierung, Beschaffung und Vergabe sowie zur Aufbereitung der Informationsbasis. Bereits im 1. Quartal werden hierzu vorbereitende Aufgaben durchgeführt.

Ab dem 3. Quartal startet eine ca. einjährige Pilotphase (Testbetrieb). Diese wird flankiert von Maßnahmen zur Pflege der Informationsbasis und der Öffentlichkeitsarbeit.

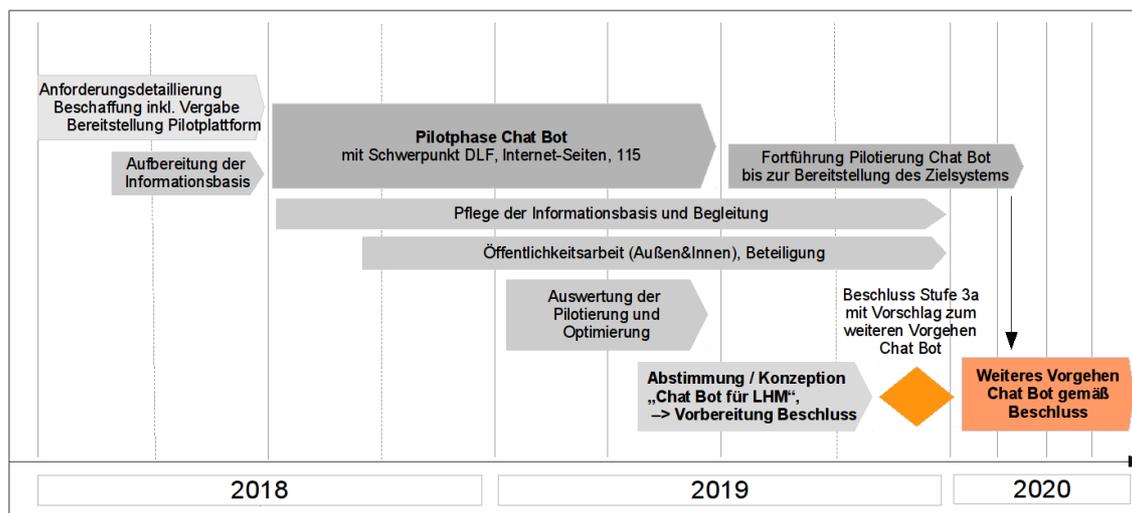
Wir gehen davon aus, Anfang 2019 den Testbetrieb auswerten und bis Mitte 2019 die Erkenntnisse dem Stadtrat im Zuge der Beschlussfassung Stufe 3a des E- und Open Governments in Form eines Vorschlags zum weiteren Vorgehen unterbreiten zu können.

Sofern sich die Beauftragung bzw. die Vergabe in dem skizzierten Szenario verzögert, bzw. andere Gründen wie Datenschutz, IT-Sicherheit oder organisatorische Aufgabenstellungen dem Einsatz entgegen stehen, sind auch dies wichtig Erkenntnisse aus der Pilotierung. Entsprechend würde sich der Testbetrieb verkürzen.

Sofern der Stadtrat dem Vorschlag zum weiteren Vorgehen zustimmt, startet Anfang 2020 die Stufe 2 mit dem Ziel der stadtweiten Einführung des Chat Bots.

Um nach Beschlussfassung eine nahtlose Ablösung durch eine entsprechende Ziellösung bzw. sogar die Fortführung der bereits eingesetzten Lösung im Erfolgsfall (ggf. auf einer anderen Infrastruktur) zu gewährleisten, wird die Pilotierungsphase auf 2 Jahre angelegt.

Ein optimaler Zeitplan gestaltet sich wie folgt:



3.3 Ressourcenbedarf

Es entstehen finanzielle Aufwände für die Beauftragung des Chat Bot - Anbieters und für die technische Anpassung von Schnittstellen zum Dienstleistungsfinder und zu den Fachverfahren. Des Weiteren fällt für notwendige Konfigurationen der Lösung und der automatisierten Anbindung ausgewählter Informationsquellen oder Dienste weiterer Sachmittelbedarf an. Hierzu ist auch Expertise von Außen erforderlich.

Insgesamt ist für die Vorbereitung der Plattformauswahl, für den Piloten, für Vergabe, Einrichtung und Konfiguration der Lösung, für Abstimmungen mit dem Anbieter, für Aufbereitung der Informationsbasis, für die gesamte Steuerung und Begleitung der Pilotierung inkl. Arbeiten am entsprechenden IT-Projekt, für punktuelle Abstimmung mit dem ZTS und den Fachreferaten, für Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern (Endnutzern), sowie für die Beschlusserstellung mit einem Aufwand während der Pilotierung von 1 VZÄ pro Jahr für die Laufzeit von 2 Jahren zu rechnen.

Der Beschluss „E- und Open-Government - Stufe 3“ vom 20.11.2017 (14-20 / V 09361) sollte für entsprechende Konzeptionen eines Einsatz von Chat Bots bereits die personellen und finanziellen Grundlage sicherstellen.

Mit dem Beschluss „Haushalt 2018 - Stellenplan“ (14-20 / V 09986) vom 13.12.2017 wurde allerdings eine Kürzung aller ursprünglich für das Haushaltsjahr 2018 vorgesehenen zusätzlichen Stellen um ca. 20 Prozent beschlossen. Mit Blick auf das Projekt E- und Open Government Stufe 3 hatte dies insoweit Auswirkungen, dass für die gesamten Maßnahmen tatsächlich weniger Kapazitäten bereitstehen. Insbesondere betrifft dies das Thema Chat Bot im Handlungsfeld 4 der Stufe 3 des eoGov-Projektes.

Eine erneute Stellenforderung im Rahmen dieser Vorlage verbietet die Regelung zur Haushaltsdisziplin, die unterjährig keine haushaltswirksamen Anträge für neue Stellen

oder Sachmittel im Nachtrag vorsieht. Insoweit besteht die Situation, dass für eine Umsetzung des Antrages in 2018 Kapazitäten und Sachmittel nur im eingeschränkten Umfang zur Verfügung stehen.

Den Antrag „Ein Chatbot als Kommunikationsmedium für die Stadt München einsetzen!“ (14-20 / A 03522) nehmen wir in diesem Zusammenhang dennoch zum Anlass, die Realisierung eines Chat Bots vorzuziehen und mit Priorität zu bearbeiten, da es auch aus Projektsicht und Gesprächen mit anderen Kommunen ein wichtiger Service für die Bürgerinnen und Bürger sein kann.

Bei Zustimmung zu dem hier vorgelegten Vorschlag zur zeitnahen Durchführung eines Chat Bot Piloten führt dies daher unter Umständen – insbesondere bei unvorhersehbarer Steigerung der Komplexität oder technischen Schwierigkeiten – zu Umplanungen mit geänderter Prioritätensetzung und Verschiebung von in eoGov-Stufe 3 geplanten Aufgaben (14-20 / V 09361):

- Start der Basiskomponente Terminvereinbarung (Anforderungserhebung) wird nach 2019 verschoben
- Reduzierung der Anzahl von Roll-Outs folgender Basiskomponenten:
 - Elektronisches Bezahlen
 - Kooperationsplattform
 - Newsletterplattform
 - Umfrageplattform
 - Veranstaltungsplattform
- Aktivitäten bezüglich Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation, Community-Management oder weiteren stadtinternen und externen Veranstaltungen werden zeitlich nach hinten geschoben.
- Optimierung projektinterner Prozesse wird zeitlich nach hinten verschoben

3.4 Nutzen

Neben den oben genannten Vorteilen des Chat Bots (Ziffer 3) kann aktuell keine gesicherte Auskunft zu möglichen mittel-/langfristigen Einsparungen und Nutzungszahlen gegeben werden. Daher ist genau dieser Aspekt ein zentraler Untersuchungsgegenstand der Pilotphase, die einerseits den praktischen Zugang zu innovativen Lösungen erlaubt, andererseits durch abgegrenzte Themenbereiche möglichen Fehlentwicklungen und -investition vorgebeugt. Für die Bewertung ist ein wichtiger Baustein die Bürgerbeteiligung und der Erfahrungsaustausch auch innerhalb der LHM. Dabei wird auch zu untersuchen sein, ob und gegebenenfalls wie sich die Nutzung des Chat Bots auf die anderen Zugangskanäle der LHM (insbesondere die Telefonie) auswirkt. Erkenntnisse werden auch zur Anbindung interner Systeme mit Online-Auskunftsfunktionen – gerade im KVR oder

SOZ – erwartet und sind wichtige Grundlage für die Abschätzung des Potentials und der Kosten, wie sie in der Beschlussvorlage nach Ende der Testphase dargestellt werden.

Die Vorlage wurde dahingehend mit dem Direktorium, HA II - Zentraler Telefonservice, abgestimmt.

4. Beteiligungen / Stellungnahmen der Referate

Der Gesamtpersonalrat und die Gleichstellungsstelle stimmen dem geplanten Vorhaben zu bzw. zeichnen diese Beschlussvorlage mit. Die Anmerkung des Direktoriums wurden soweit einschlägig berücksichtigt. Wir bedanken uns für die Information und Hinweise (Anlage 2).

Anhörung des Bezirksausschusses

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

Der Korreferent des Referates für Informations- und Telekommunikationstechnik, Herr Stadtrat Progl und die zuständige Verwaltungsbeirätin, Frau Stadträtin Hübner haben einen Abdruck der Sitzungsvorlage erhalten.

II. Antrag des Referenten

1. Vom Vortrag des Referenten wird Kenntnis genommen.
2. Der Stadtrat stimmt der Umsetzung des Pilotprojektes zur Einführung eines Chat Bots und den damit verbundenen Umpriorisierungen der Ziffer 3.3 wie dargestellt zu.
3. Mit diesem Beschluss ist der Stadtratsantrag „Ein Chatbot als Kommunikationsmedium für die Stadt München einsetzen!“ von Frau StRin Bettina Messinger, Frau StRin Anne Hübner, Herrn StR Hans Dieter Kaplan, Herrn StR Haimo Liebich, Herrn StR Christian Vorländer, Frau StRin Julia Schönfeld-Knor und Herrn StR Gerhard Mayer vom 26.10.2017 (14-20 / A 03522) geschäftsordnungsmäßig aufgegriffen.
4. Der Beschluss unterliegt der Beschlussvollzugskontrolle

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

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

Thomas Bönig
Berufsmäßiger Stadtrat

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

an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an die Stadtkämmerei
an das Revisionsamt
z. K.

V. Wv. - Referat für Informations- und Telekommunikationstechnik – RIT-I

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.
2. **An die Gleichstellungsstelle für Frauen**
An den Gesamtpersonalrat
An das Direktorium - HA II
z. K.

Am