

# Geschäfts- und Koordinierungsstelle 115

## Bundesweite Erreichbarkeit der 115

### Evaluation der Basisabdeckung

- Abschlussbericht -

(Version 1.0 Stand: 08.06.2022)



IHRE BEHÖRDENUMMER



# Inhaltsverzeichnis

<b>1. Ausgangslage und Zielsetzung</b> .....	<b>2</b>
<b>2. Aktueller Stand und erste Ergebnisse</b> .....	<b>3</b>
2.1. Stand der Umsetzung .....	3
2.2. Anzahl der Beitritte während/aufgrund der Basisabdeckung .....	5
2.3. Anzahl der migrierten Einwahl-/Servicenummern seit Umsetzung der Basisabdeckung .....	6
2.4. Steigerung des Bekanntheitsgrades (Allensbach) .....	6
2.5. Anrufvolumen.....	7
2.6. Beauskunftung von Bundesleistungen .....	8
2.7. Basisleistungsberichte .....	10
2.8. Kosten .....	10
<b>3. Ausblick und nächste Schritte / Zeitplanung</b> .....	<b>10</b>
3.1. Weiterentwicklung der 115: SDS, Chatbot und Lotsenfunktion .....	11
3.2. Zwischenfazit .....	12
3.3. Weiteres Vorgehen .....	13

## 1. Ausgangslage und Zielsetzung

Der 115-Verbund ist seit Beginn der Pilotphase im Jahr 2010 stetig gewachsen, sowohl in der Anzahl der teilnehmenden Kommunen, Behörden und Länder als auch in der Nutzung des 115-Services. Rund 30 Millionen Einwohner können den vollen Service der 115 bereits wahrnehmen, die 115 ist weltweit erreichbar. Im Jahr 2015 wurde die 115 im versorgten Gebiet während der Servicezeiten werktags von 8 bis 18 Uhr über 2,8 Millionen Mal gewählt, im Jahr 2020 rund 10 Millionen Mal.

Dennoch wurde zum damaligen Zeitpunkt deutlich, dass die bisherigen Maßnahmen und Instrumente zur Gewinnung neuer Teilnehmer insbesondere im ländlichen Raum an Dynamik verlieren. Mit dieser Erkenntnis haben erste Länder seit dem Jahr 2012 Flächendeckungsinitiativen umgesetzt oder geplant. Diese Initiativen sind unterschiedlich ausgestaltet. Allen Initiativen gemein ist jedoch das Ziel einer landesweiten Freischaltung der 115, um ortsunabhängig innerhalb des jeweiligen Landes den Service der Teilnehmer des 115-Verbundes zugänglich zu machen, sowie die Annahme, dass die Erreichbarkeit der 115 einen Anreiz für bestehende und neue Teilnehmer darstellt.

Gemäß dem Auftrag des IT-Planungsrates (Entscheidung 2016/06) wurde ein Lösungsvorschlag für eine Flächendeckung (bundesweite Erreichbarkeit) der 115 erarbeitet. Ausgangspunkt der Erarbeitung waren die Beschreibungen der Landesinitiativen sowie die Grundlagendokumente des 115-Verbundes. Es wurde geprüft, welche Möglichkeiten innerhalb der rechtlichen, organisatorischen und technischen Grundlagen des 115-Verbundes bestehen, den Begriff der Flächendeckung geeignet abzuleiten, ohne in Konflikte mit den geltenden Standards der 115 zu treten.

Mit der sog. Basisabdeckung wurde dann eine Vorstufe der Flächendeckung definiert, die bislang nicht Gegenstand der 115-Konzeption war. Während die Flächendeckung weiterhin die Teilnahme aller Kommunen am 115-Verbund bedeutet (Vollabdeckung), zielt die Basisabdeckung auf einen flächendeckenden Zugang zum Leistungsportfolio der Teilnehmer am 115-Verbund.

Die Basisabdeckung beschreibt einen einheitlichen Mindeststandard für Maßnahmen der am 115-Verbund beteiligten Länder zur Flächendeckung. Bereits erfolgte Umsetzungen und Planungen wurden auf die Einhaltung der in diesem Konzept festgelegten Anforderungen hin geprüft. Die Maßnahmen zur Erreichung der Flächendeckung in den 115-Ländern können weiterhin über die im Feinkonzept Flächendeckung definierten Mindeststandards hinausgehen. Sofern diese jedoch nicht die Vollabdeckung zum Inhalt haben, erfolgen weitergehende Ausgestaltungen wie beispielsweise Auskünfte aus den Landeszuständigkeitsfindern für nicht teilnehmende Kommunen außerhalb des 115-Verbundes und in eigener Verantwortung. Dieses Vorgehen ist die Entsprechung zu den über die 115 erreichbaren weitergehenden Informationen teilnehmender Kommunen aus deren internen Datenbanken.

Gleichzeitig lässt die Basisabdeckung auch eine Umsetzung in den bislang unversorgten Gebieten der nicht am 115-Verbund beteiligten Länder (Bayern, Brandenburg; bis 2019 Niedersachsen und Thüringen) zu. Es erfolgen keine Auskünfte zu Leistungen nicht teilnehmender Kommunen und Behörden.

Die bundesweite Umsetzung der Basisabdeckung stiftet unmittelbaren Nutzen und erschließt zudem weitere Nutzenpotentiale, die in der bisherigen Ausgestaltung der 115 nicht zu erreichen waren.

Als primärer Nutzen war der bundesweite telefonische Zugang zu den im 115-Wissensmanagement verfügbaren Informationen der Teilnehmer des 115-Verbundes vorgesehen. Dadurch wurde der bislang unbefriedigende Zustand von Bandansagen in den nicht erreichbaren umliegenden Gebieten kommunaler Teilnehmer, wie bspw. in den Speckgürteln der Metropolen, beseitigt. Auch können Leistungsinformationen der beteiligten Länder und insbesondere des Bundes nunmehr bundesweit erreicht werden.

Die Basisabdeckung kann somit eine bessere Wahrnehmung der Marke 115 fördern und ermöglicht den Teilnehmern am 115-Verbund eine stärkere Kommunikation der 115 in Bezug auf das zur Verfügung gestellte Informationsangebot. Nutzenpotentiale ergeben sich unter anderem hinsichtlich der derzeit nur unter Nutzung der Vorwahlfähigkeit möglichen Migration zentraler Einwahl- und Servicrufnummern sowie der Erschließung der 115 für überregionale und bundesweite Informationskampagnen der Teilnehmer.

Risiken einer bundesweiten Freischaltung der 115 bestanden insbesondere bezogen auf das prognostizierte Anrufvolumen und die Anfrageinhalte im bislang unversorgten Gebiet. Dieser Umstand wurde dahingehend berücksichtigt, dass die Basisabdeckung nicht aktiv beworben wurde.

Die Kosten der Flächendeckungsmaßnahmen in den 115-Ländern werden abhängig von deren Ausgestaltung individuell ermittelt und eigenständig getragen. Die bisherigen Kosten der Basisabdeckung in den nicht am 115-Verbund beteiligten Ländern werden aus der Finanzierung der Anwendung 115 des IT-Planungsrats gedeckt. Für Gespräche aus der Basisabdeckung (Gebiete Bayerns und Brandenburgs ohne kommunale Teilnahme an der 115) hat das Feinkonzept Flächendeckung eine Vergütung von 4 Euro pro Gespräch festgelegt, unabhängig von der Dauer und vom Inhalt des Gesprächs.

## **2. Aktueller Stand und erste Ergebnisse**

### **2.1. Stand der Umsetzung**

Auskünfte werden ausschließlich zu den am 115-Verbund teilnehmenden Verwaltungen erteilt (Bund, teilnehmende Länder und teilnehmende Kommunen). Sollte sich ein Anruferanliegen auf eine Leistung einer nicht am 115-Verbund beteiligten

Verwaltung beziehen, weist der Serviceagent auf deren Nicht-Teilnahme hin. Dieser mündliche Hinweis ersetzt die vorherige Bandansage und bildet daher keine qualitative Veränderung zum Status Quo.

Die nachfolgende Tabelle zeigt auf, zu welchem Datum die landesweite Erreichbarkeit in den teilnehmenden Ländern umgesetzt wurde.

<b>Land</b>	<b>Umsetzungstermin der landesweiten Erreichbarkeit der 115</b>
Berlin	vor 2018
Hamburg	vor 2018
Hessen	vor 2018
Schleswig-Holstein	vor 2018
Nordrhein-Westfalen	vor 2018
Mecklenburg-Vorpommern	vor 2018
Niedersachsen	01.02.2018 (115-Verbund) Übernahme durch das Land ab dem 01.01.2020
Sachsen	16.04.2018
Rheinland-Pfalz	16.04.2018
Baden-Württemberg	11.05.2018
Thüringen	11.05.2018 (115-Verbund) Übernahme durch das Land ab dem 01.07.2020
Brandenburg	11.05.2018 (115-Verbund)
Bayern	11.05.2018 (115-Verbund)
Bremen	01.03.2019
Sachsen-Anhalt	20.05.2019
Saarland	11.12.2019

**Tabelle 1: Umsetzungstermine der flächendeckenden Erreichbarkeit**

Die bundesweite Erreichbarkeit der 115 stellt eine Maßnahme im Interesse der Teilnehmer des 115-Verbunds dar. Das Hauptziel ist es, dass die Teilnehmerkommunen, die Teilnehmerländer und der Bund von überall in Deutschland aus

mit der Anwahl 115 erreicht werden können. Einwohner können dann auch von außerhalb ihrer 115-Kommune im nicht-teilnehmenden Gebiet die 115 unmittelbar erreichen und die Informationen ihrer Kommune abfragen. Dies war bisher nur mit Vorwahl der Fall, die allerdings den ursprünglichen Grundgedanken der 115 aushöhlt, eine bundesweit einheitliche Behördennummer zu sein. Zudem können Bund und Länder konkrete Informationsangebote mit der 115 hinterlegen.

Die Anrufe aus der Basisabdeckung werden in bestehenden 115-Servicecentern bearbeitet. Im Feinkonzept Flächendeckung 115 sind die Konditionen festgelegt, zu denen Anrufe aus dem nicht-teilnehmenden Gebiet im Rahmen der Basisabdeckung bearbeitet und abgerechnet werden (bspw. „Kosten pro Kontaktbearbeitung“ sowie zu erhebende statistische Angaben).

Der Öffentlichkeitsarbeit zu einer flächendeckenden Erreichbarkeit sind im Konzept enge Grenzen gesetzt worden. Es ist jedem 115-Teilnehmer (Bund, Teilnehmerländer und Teilnehmerkommunen) lediglich erlaubt, Öffentlichkeitsarbeit zu dem flächendeckend möglichen Zugang zu eigenen Informationen über die 115 zu betreiben. Ein Bürger einer nicht an der 115 beteiligten Kommune erfährt nur dann von der 115, wenn die gesuchte Leistungsinformation mit der 115 verknüpft ist. Das heißt konkret:

- 115-Kommunen ist es möglich, eigene zentrale Einwahlnummern vollständig auf die 115 zu migrieren und lokal eine stärkere Bewerbung der für ihre Einwohner nunmehr bundesweit erreichbaren 115 vorzunehmen.
- 115-Landes- und Bundesbehörden können für geeignete Informationen (z.B. einfache und häufig gestellte Fragen) die alleinige Nutzung der 115 prüfen und nach entsprechender Entscheidung auch bewerben.

Die diesbezügliche Öffentlichkeitsarbeit erfolgt jedoch nur zu einer oder mehreren konkreten Leistungen, die bundesweit für jeden abrufbar sind. Wenn also eine Broschüre des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales auf die 115 verweist, dann zu bestimmten Leistungen, zu denen jeder 115-Anrufer unabhängig von seinem Wohnort Informationen erhält.

## **2.2. Anzahl der Beitritte während/aufgrund der Basisabdeckung**

Im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2020 sind 53 Kommunen und zwei Länder dem 115-Verbund beigetreten. Keine der beigetretenen Kommunen hat die bestehende Basisabdeckung als Anlass oder Grund genannt, sich dem 115-Verbund anzuschließen. Die Effekte der Basisabdeckung auf die Entscheidungsfindung der interessierten Kommunen ist daher nicht nachzuweisen.

Das Anrufvolumen ist im Jahr 2020 pandemiebedingt enorm gestiegen, auf nunmehr 10 Millionen Anrufe. Damit verdoppelte sich das Anrufvolumen im Vergleich zum Vorjahr. Im Vergleich zum Jahr 2011, als die 115 in den Regelbetrieb startete, hat sich dieser Wert im vergangenen Jahr sogar auf das 25-fache gesteigert.

Auch beim Gesprächsvolumen führten diese außergewöhnlichen Bedingungen zu einem erheblichen Anstieg. Die Anzahl der geführten 115-Gespräche wuchs im Jahr 2020 auf 3,5 Millionen. Noch nie wurden so viele Gespräche über die Behördennummer 115 geführt. Einzelne 115-Servicecenter berichteten von einem dauerhaft dreifach erhöhten Anrufaufkommen, einzelne Anrufende riefen Dutzende Male hintereinander an.

### **2.3. Anzahl der migrierten Einwahl-/Servicenummern seit Umsetzung der Basisabdeckung**

Im Betrachtungszeitraum 2018 und 2019 wurden mehr als 18 lokale Servicenummern auf die Behördennummer 115 migriert. Für das Berichtsjahr 2020 liegen mit Rücksicht auf die besondere pandemiebedingte Belastungssituation in den Servicecentern keine Zahlen vor.

Die Migration von lokalen Servicenummern wird ohne zusätzliche technische Lösungen (Sprachdialogsystem oder Chatbot) seitens des Verbundes und der GK 115 nicht mehr forciert, da dies zu wirtschaftlichen Problemen führen kann: da die 115 ein höheres Serviceversprechen hat, für bei einem deutlichen Ausbau der Kapazitäten, nur schwer Personal und entsprechende Schulungsmöglichkeiten vorhanden sind. Aufgrund der fehlenden Filtermöglichkeit auf der 115 müssten die Agentinnen und Agenten immer mehr Themen aufgrund der Komplexität und Vielfalt der Themen rechtssicher beauskunften können. Zudem gibt es in der Regel keinen Zugriff im Verbund auf lokale Datenbanken / Fachverfahren.

Es bleibt festzustellen, dass die Basisabdeckung offenbar keinen nachweisbaren Effekt auf die Migration lokaler Servicenummern gehabt hat.

### **2.4. Steigerung des Bekanntheitsgrades (Allensbach)**

Seit Beginn der 115 hat das Institut für Demoskopie Allensbach mehrere Bekanntheitsstudien im Auftrag der Geschäfts- und Koordinierungsstelle zur 115 durchgeführt. Die wesentlichen Ergebnisse dieser Studien sind:

- Die Bekanntheit der 115 ist in Kommunen mit 115-Service größer als in den Städten und Kreisen, die noch nicht bei der 115 mitmachen. In Kommunen mit 115-Service wissen 58 Prozent der Bevölkerung laut neuester Studie, dass es eine Behördennummer gibt, und 50 Prozent davon kennen die 115 bei gezielter Nachfrage.
- In den übrigen Städten und Kreisen kennen immerhin 43 Prozent eine Behördennummer und 35 Prozent der Bevölkerung kennt die Behördennummer 115 konkret.
- Die Bekanntheit der 115 in den nicht-teilnehmenden Kommunen ist von 2017 (vor Umsetzung der Basisabdeckung) bis Herbst 2020 von 23 auf 35 Prozent gestiegen. Das Wissen um eine Behördennummer allgemein

stieg von 30 auf 43 Prozent.

Unabhängig von den Ergebnissen dieser Bekanntheitsstudien haben in der Zeit des pandemiebedingten Lockdowns in Deutschland die Rückmeldungen aus verschiedenen 115-Servicecentern gezeigt, dass die 115 von Bürgerinnen und Bürgern verstärkt genutzt wurde. Dieser Trend konnte auch durch die Auswertung der Anruftzahlen bestätigt werden.

Eine Verstärkung der flächendeckenden Erreichbarkeit der 115 eröffnet darüber hinaus die Möglichkeit, bundesweite Maßnahmen in der Nutzung und Bewerbung der 115 zu planen und umzusetzen. Allerdings sprechen auch hier zahlreiche Gründe gegen diese Maßnahme. So kann ein deutlich erhöhtes Anrufaufkommen u.U. zu wirtschaftlichen Problemen bei den beauskunftenden 115-Servicecentern führen, da ein dezidiertes Lastenausgleich für Bundesleistungen nicht darstellbar ist und somit dadurch entstehende Mehraufwände von den betroffenen 115-Servicecentern nicht angemessen kompensiert werden können.

Inwieweit der gestiegene Bekanntheitsgrad der 115 im Verlauf der letzten Jahre auf die bundes- und weltweite Erreichbarkeit durch die flächendeckende Umsetzung der Basisabdeckung zurückzuführen ist, ist anhand der durchgeführten Studien und vorliegenden Daten allerdings nicht belegbar.

## 2.5. Anrufvolumen

Die graphische Darstellung des Anrufvolumens im Zeitraum von 2018 bis 2020 auf Grundlage der Daten der 115-Netzplattform sieht wie folgt aus:

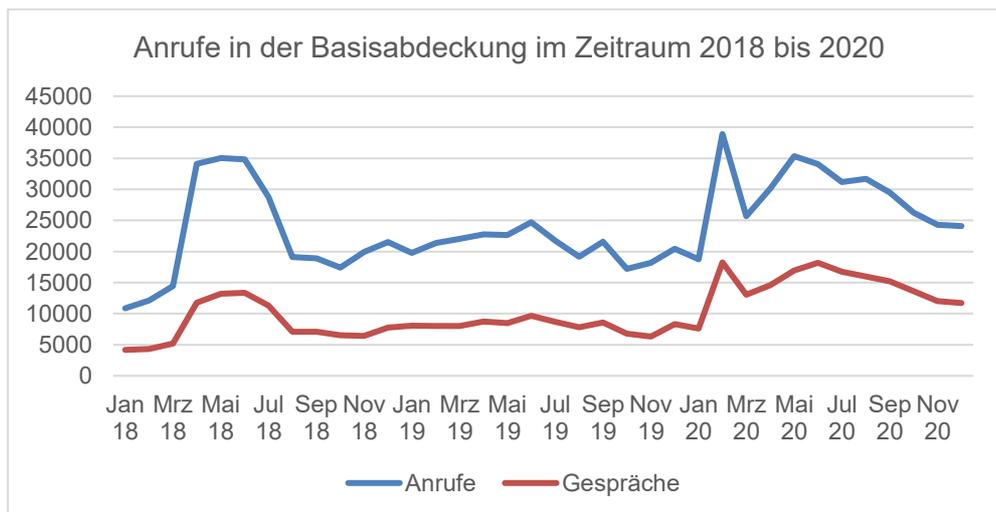


Abbildung 1: Anrufe und Gespräche in der Basisabdeckung

[Hierbei werden der Einfachheit halber ausschließlich die Zahlen der zentralen Netzinfrastruktur des 115-Verbundes betrachtet. Als „Gespräch“ gilt hier ein von

der zentralen Netzplattform an ein lokales 115-Servicecenter übermittelter Anruf. Ein tatsächliches Gespräch kam bei einem solchen Anruf noch nicht zustande, der Anrufende hört bislang nur die Wartemelodie. Bis zum Zustandekommen eines tatsächlichen Gesprächs zwischen Bürgerin und Servicecenter-Agent kann es zu zahlreichen Anrufabbrüchen kommen. Die Zahl der tatsächlichen Gespräche liegt zum Teil technisch bedingt deutlich unter der in der Übersicht genannten Zahl. Eine tendenzielle Aussage zum Anrufvolumen ist jedoch möglich.]

Hierbei ist die hohe Zahl an Anrufen und Gesprächen im Verlauf des Jahres 2018 erkennbar. Dies ist auf die im Herbst 2018 erfolgte Aktualisierung des Überwahlfilters (auch bekannt als Aldi-Talk-Filter) zurückzuführen. Durch die damalige sukzessive Umstellung der Netzbetreiber auf Voice-Over-IP hat der ehemalige Überwahlfilter nicht mehr gegriffen, wodurch nahezu alle Überwahlen 115X(X...) an die 115-Servicecenter geroutet wurden. Nach mehreren Analysen und Tests konnten neue Prüfpunkte für die Überwahlen gefunden und der Filter entsprechend angepasst werden. Die erfolgreiche Anpassung führte zu sinkenden Anruf- und Gesprächszahlen.

Eine weitere Besonderheit liegt in der pandemiebedingten Steigerung der Anruf- und Gesprächszahlen aus der Basisabdeckung ab Februar/März 2020. Grundsätzlich liegen die Anrufzahlen seit der Pandemie auf einem höheren Niveau als vor der Pandemie.

Die Mittelwerte der Anrufe über alle 115-Servicecenter hinweg liegen bei rund 24.150 pro Monat, der Mittelwert der Gespräche bei rund 10.250 pro Monat. Vor der Pandemie (ohne Aldi-Talk-Filter im Zeitraum August 2018 bis Januar 2020) lag der Mittelwert bei 20.400 Anrufen und 7.800 Gesprächen pro Monat, seit Februar 2020 lag der Mittelwert bei 30.100 Anrufen und 15.100 Gesprächen pro Monat. Die höhere Annahmequote während der Pandemie ist erklärungsbedürftig. Eine mögliche Erklärung für die höhere Annahmequote während der Pandemie könnte sein, dass die Anrufenden länger als gewöhnlich gewartet haben, weil die Auskunft dringender war als vor der Pandemie. Die Wahrscheinlichkeit einer Anrufannahme steigt so.

Eine detaillierte Übersicht der Anrufzahlen pro Bundesland pro Monat ist dem Anhang zu entnehmen.

## 2.6. Beauskunftung von Bundesleistungen

Von Beginn an konnten Bürgerinnen und Bürgern aus den teilnehmenden Kommunen Auskünfte zu Bundesleistungen (sowie zu Leistungen der teilnehmenden Länder) über die 115 erhalten. Die im Rahmen des Qualitätsmanagements der 115 erhobenen Statistiken zur prozentualen Verteilung von Anfragen zu Bundes-, Landes- und kommunalen Leistungen bewegt sich seit Jahren relativ konstant in folgenden Größenordnungen:

- Anteil an Beauskunftungen zu kommunalen Leistungen, ohne Stadtstaaten: ca. 92%

- Anteil an Beauskunnftungen zu Landesleistungen, inkl. Stadtstaaten: ca. 7%
- Anteil an Beauskunnftungen zu Bundesleistungen: unter 1%

Mit der Einföhrung der flächendeckenden Erreichbarkeit bestand erstmals darüber hinaus die Möglichkeit, (einzelne) Bundesleistungen ausschließlich von der 115 beauskunnften zu lassen. Von besonderem Interesse waren die damit verbundenen Auswirkungen auf die zuvor genannten prozentualen Anteile – insbesondere vor dem Hintergrund einer fairen Lastenverteilung innerhalb des 115-Verbundes, wie ihn die Verwaltungsvereinbarung bzw. die Charta vorsehen.

Bisher haben jedoch nur sehr wenige Bundesbehörden diese Möglichkeit aktiv genutzt, u.a. aufgrund der Tatsache, dass konkrete Überlegungen seitens der Bundesbehörden zur ausschließlichen Nutzung der 115 erst nach der vollständigen Umsetzung der Flächendeckung Ende 2019 an den 115-Verbund herangetragen wurden.

Im Rahmen der Abschätzung der ggf. daraus resultierenden zusätzlichen (finanziellen) Belastungen für den 115-Verbund mussten in Frage kommende Bundesleistungen zunächst aus qualitativer Sicht (*„Welche Fragen der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen zu der jeweiligen Bundesleistung können und dürfen die 115-SC grundsätzlich beauskunnften?“*) und aus quantitativer Sicht (*„Mit wie vielen zusätzlichen Anfragen pro Monat aufgrund der ausschließlichen Beauskunnftung müssen die 115-Servicecenter rechnen?“*) vom 115-Verbund bewertet werden.

Hierzu bedurfte es einer 115-spezifischen Bedarfsanalyse seitens der anfragenden Bundesbehörden, die anschließend von den relevanten Arbeitsgruppen und Gremien des 115-Verbundes bewertet wurde, bevor eine Entscheidung über die ausschließliche Beauskunnftung einer Bundesleistung durch die 115-Gremien getroffen werden konnte. Dies ist bislang erst einmal durch das Bundesamt für Justiz erfolgt, welche die Beantwortung aller Fragen zum Führungszeugnis auf die 115 migrieren wollte. Aufgrund behördeninterner Änderungen ist dies bislang jedoch noch nicht erfolgt.

Zudem können Bund und Länder bei einer Verstetigung der bundesweiten Erreichbarkeit der 115 konkrete Informationsangebote mit der 115 hinterlegen. Eine ausschließliche Beauskunnftung dieser Leistungen über die 115 findet dabei nicht statt.

Ab Mitte 2021 wurden mit „Zensus 2022“ und „Bundestagswahl 2021“ zwei Bundesleistungen von der 115 mitbeauskunnftet. Signifikante Steigerungen der Anrufzahlen waren diesbezüglich nicht feststellbar. Die Anrufzahlen zu diesen Themen waren sehr gering.

Als Zwischenfazit ist daher festzuhalten, dass die vorhandene Datengrundlage hinsichtlich einer verstärkten Nutzung der 115 zur Beauskunnftung von Bundesleistungen nicht feststellbar ist.

## 2.7. Basisleistungsberichte

Für Kommunen, die nicht dem 115-Verbund angehören, wurden für die bundesweite Erreichbarkeit die sogenannten Basisleistungsberichte erstellt, um zumindest die Kontaktdaten und Erreichbarkeiten des zuständigen Rathauses bei nicht-teilnehmenden Kommunen beauskunften zu können. Diese Basisleistungsberichte beinhalten für jede nicht am 115-Verbund teilnehmende Kommune die Anschrift des Rathauses, sowie die Kontaktmöglichkeiten per Telefon, Fax, E-Mail und Webseite.

Die Basisleistungsberichte stehen erst seit dem 05.08.2019 in der 115-Softwareplattform zur Verfügung. Dem Voraus ging die Abfrage der Geschäfts- und Koordinierungsstelle 115 an alle Länder vom 23.03.2018.

Ein Aktualisierungsprozess der Basisleistungsberichte ist für den Pilotzeitraum nicht vorgesehen. Automatisierte Auswertungen hinsichtlich der Inhalte von Anrufen aus der Basisabdeckung bzw. zur Beauskunftung von Basisleistungsberichten finden im 115-Verbund nicht statt.

Mit der Bereitstellung des technischen Hilfsmittels des Sprachdialogsystems bestünde zukünftig eine Filtermöglichkeit für Anfragen zu Leistungen nicht-teilnehmender Kommunen, mit der auch ggf. statistische Aussagen ermöglicht werden.

## 2.8. Kosten

Anrufe aus der Basisabdeckung werden gemäß Feinkonzept Basisabdeckung mit 4 Euro pro Anruf vergütet, unabhängig von der Dauer und den Inhalten.

Einzelne 115-Servicecenter, welche Anrufe aus der Basisabdeckung übernehmen berichten von teilweise erhöhten Gesprächs- und Kontaktbearbeitungszeiten und einer größeren Auskunftstiefe. Daher sei die Beauskunftung von Anrufen aus der Basisabdeckung mit 4 Euro pro Anruf nicht mehr kostendeckend und auskömmlich.

Zukünftig wäre auch eine minutenbasierte Abrechnung möglich.

## 3. Ausblick und nächste Schritte / Zeitplanung

Die Umsetzung des OZG stellt auch Anforderungen an die flächendeckende Erreichbarkeit der 115:

- Die bewährte Basis und Kern der 115 bleibt die telefonische Auskunft. Aber: tägliche Erfahrungen und Studien zeigen, dass bestimmte Personengruppen mit dem Voranschreiten der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen nicht zurechtkommen,
- Perspektivisch werden alle Leistungen der öffentlichen Verwaltung von Kommunen, Ländern und Bund als Leistungsbeschreibungen auch für die

115 standardisiert und beauskunftungsfähig zur Verfügung stehen (über die PV-Komponente Suchen und Finden). Diese könnten technisch ohne größeren Aufwand in die 115-Softwareplattform integriert werden. Allerdings stellt die Beauskunftung weiterer Anfragen den 115-Verbund und insbesondere die bestehenden 115-Servicecenter vor Herausforderungen hinsichtlich der vorhandenen Kapazität.

- Aufgrund der steigenden Bekanntheit der 115 ist davon auszugehen, dass Bürgerinnen und Bürger mehr und mehr zuerst einmal bei der 115 anzurufen, ohne sich über Zuständigkeiten der Verwaltung Gedanken zu machen.
- Die 115 verfolgt seit Beginn den Anspruch, DEN Zugang zur öffentlichen Verwaltung darzustellen.

Diesen Herausforderungen begegnet der 115-Verbund durch unterschiedliche Maßnahmen: Teilweise kann diesen höheren Anfragevolumina und dem erweiterten Leistungsspektrum durch (zusätzliche) Unterstützungsmaßnahmen entgegengewirkt werden (siehe nachfolgende Kapitel).

### **3.1. Weiterentwicklung der 115: SDS, Chatbot und Lotsenfunktion**

Bedingt durch gesetzliche Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes (OZG) und der Single Digital Gateway-Verordnung der EU (SDG) werden die Bürgerservices zunehmend durch Online-Leistungen ergänzt. Das Anfragevolumen für die 115 wird sich qualitativ sowie quantitativ ändern. Ergänzend dazu eignet sich die Behördennummer 115, bei OZG- und SDG-Umsetzung die notwendige nutzerbezogene Unterstützung zu übernehmen.

Deswegen soll die 115 inhaltlich um eine Lotsenfunktion und technisch für die Weiterentwicklung des Kundenkontakts um ein Sprachdialogsystem (SDS) und einen Chatbot ergänzt werden.

Durch die technischen Hilfsmittel können Anfragen auf der 115 gezielt vorqualifiziert werden, um bestimmte Anrufe entsprechend geschulten 115-Servicecenter-Agentinnen und-Agenten zuleiten zu können. Allerdings entsteht durch Spezialisierung ebenso wie durch Vergrößerung des Leistungsspektrums immer auch ein erhöhter Schulungsaufwand bei den Agentinnen und Agenten.

Um künftig die erwartbaren, sich qualitativ und quantitativ ändernden Anfragewege und -volumina im 115-Verbund zu bewältigen, sollen Kunden der 115 künftig über eine Lotsenfunktion unter Nutzung aller verfügbaren Zugangskanäle durch die Angebote der Verwaltung geführt werden. Diese umfasst auch angebotene Online-Leistungen. Die zum Ausbau des Leistungsumfangs der 115 zu unternehmenden Schritte sind in einem Eckpunktepapier zur Weiterentwicklung der 115 beschrieben und werden in den nächsten Monaten in den Arbeitsgruppen und Gremien konkretisiert und anschließend umgesetzt.

## 3.2. Zwischenfazit

Die Zwischenevaluierung brachte bislang folgende Erkenntnisse:

- Die gestiegene Bekanntheit der 115 führt zu einem deutlich gesteigerten Anrufvolumen – sowohl insgesamt, als auch im Rahmen der Basisabdeckung
- Die Basisabdeckung alleine hat bislang nicht dazu geführt, dass verstärkt neue 115-Teilnehmer gewonnen werden konnten.
- Seit der vollständigen Umsetzung der flächendeckenden Erreichbarkeit beginnen Bundesbehörden damit, dezidiert einzelne Bundesleistungen mit Unterstützung der 115 zu beauskunften.

Hauptziel der bundesweiten Erreichbarkeit der 115 aber ist und bleibt, dass die Teilnehmerkommunen, die Teilnehmerländer und der Bund von überall in Deutschland aus mit der Anwahl der 115 erreicht und Fragen zu deren Leistungen beauskunftet werden können. Von dieser bundesweiten Erreichbarkeit als erstem Schritt zur Vollabdeckung sollte der 115-Verbund nicht abweichen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Bürgerinnen und Bürger nicht erst selber Fragen zur föderalen Zuständigkeit klären möchten, sondern hierzu von der öffentlichen Verwaltung einen zentralen Ansprechpartner erwarten.

Die Zahl der Gespräche aus der Basisabdeckung, insbesondere während der Pandemie, zeigt, dass die Bürgerinnen und Bürger einen Bedarf an direkten, telefonischen Auskünften der Verwaltung haben.

In absehbarer Zeit werden Dank der Umsetzung des OZG die Leistungsberichte von allen Kommunen im Portalverbund vorliegen. Der 115-Verbund muss die Frage beantworten, wie wir mit diesen Leistungen umgehen und ob eine Beauskunftung außerhalb des 115-Wissensmanagements erfolgen soll.

Für die Strategie der 115 und ihre geplante Lotsenfunktion für die Portalwelt der öffentlichen Verwaltung ist eine bundesweite Erreichbarkeit unabdingbar. Bis zur Entscheidung einer dauerhaften Einrichtung der flächendeckenden Erreichbarkeit stellt sich die Frage, mit welcher strategischen Zielsetzung und unter welchen Rahmenbedingungen eine Basisabdeckung bis zur Vollabdeckung dauerhaft etabliert werden soll.

Ziel der Diskussion der Gremien des 115-Verbundes zum jetzigen Zeitpunkt sollte daher die Verstetigung der bundesweiten Erreichbarkeit sein.

Insbesondere sollten folgende Aspekte einer Klärung im 115-Verbund und letztlich auch dem IT-Planungsrat zugeführt werden:

- Mit welcher strategischen Zielsetzung soll die dauerhafte Etablierung der Basisabdeckung verknüpft werden?
- Welche Konsequenzen könnte ein (Teil-)Ausstieg aus der flächendeckenden Erreichbarkeit für die 115 bedeuten?

- Wie soll das zukünftige Finanzierungsmodell ausgestaltet sein?
- Inwieweit ist eine Beteiligung der Länder Bayern und Brandenburg an der Finanzierung der flächendeckenden Erreichbarkeit für ihre Kommunen möglich und darstellbar?

Unabhängig davon gilt es, Kommunen aus der Basisabdeckung zur Vollmitgliedschaft zubewegen, auch vor dem Hintergrund, dass ein Anteil der Anrufenden Fragen zu Leistungen und Themen nicht-teilnehmender Kommunen hat. Diese Fragen können derzeit aufgrund der Art der Basisleistungsberichte und der Vereinbarungen im 115-Verbund nicht zufriedenstellend beantwortet werden. Dieser Appell an die noch nicht am 115-Verbund teilnehmenden Kommunen kann nur gemeinsam mit den Ländern erfolgen.

Hierbei ist auch ein kaskadisches (verwaltungsorganisatorisches) Vorgehen von der Ebene der Länder zu den (wo vorhanden Regierungsbezirken oder) Landkreisen/kreisfreien Städten und zu den jeweiligen Kommunen möglich. Dieser Prozess muss durch die Länder aktiv begleitet werden.

Trotz der Ergebnisse empfiehlt die GK 115, die Basisabdeckung in den teilnehmenden und nicht-teilnehmenden Ländern fortzuführen, da die flächendeckende Erreichbarkeit ein wesentlicher Baustein der 115 ist, um die festgelegte Strategie zu erfüllen. Ohne eine flächendeckende Erreichbarkeit der 115 ist eine Lotsenfunktion der 115 für die Service- und Portalwelt der Kommunen, der Länder und des Bundes nicht denkbar.

Die identifizierten Störfaktoren und Herausforderungen für eine stringente Nutzung der bundesweiten Erreichbarkeit durch den 115-Verbund sind u.a. die im Feinkonzept Flächendeckung festgelegte stillschweigende Umsetzung der Basisabdeckung: bis auf vereinzelte Pressemitteilungen zur landesweiten Erreichbarkeit der 115 wird die Flächendeckung nicht beworben. Eine gar bundesweite Kampagne zur Steigerung der Bekanntheit und der Nutzung der 115 ist so nicht möglich. Die Öffentlichkeitsarbeit wird nicht durchgeführt, da bislang keine hinreichenden finanziellen Mittel bei Ländern und GK 115 vorhanden sind, um die erwarteten Anrufe aus der Basisabdeckung mit je 4 Euro bei den 115-Servicecentern zu vergüten.

Die Corona-Pandemie hat zu einem nachweislich höheren Anrufaufkommen bei der 115 gesorgt. Zudem ist der Umfang der Leistungsberichte von Bund und Ländern in der 115-Softwareplattform noch ausbaufähig. Der 115-Verbund wirkt über die Bundes- und Landesredaktionen darauf hin, zukünftig vermehrt Leistungsberichte zur Verfügung zu stellen. Erst mit ausreichend Kapazitäten und vorhandenen Leistungsberichten auf allen Ebenen kann die bundesweite Erreichbarkeit der 115 ihr volles Potential entfalten.

### 3.3. Weiteres Vorgehen

Der vorliegende Bericht wird der Zentralen Arbeitsgruppe des 115-Verbundes, dem Lenkungsausschuss der 115 und dem IT-Planungsrat vorgelegt und als

Grundlage für die Entscheidung dienen, in welcher Form die Basisabdeckung der 115 fortgeführt werden soll.

Für die zukünftige Finanzierung der flächendeckenden Erreichbarkeit der 115 haben sich die Teilnehmer der ZAG zunächst für die Fortschreibung des bisherigen Finanzierungsmodells bis zum Übergang der GK 115 an die FITKO zum 31.12.2022 ausgesprochen:

- Die Finanzierung der Basisabdeckung in den teilnehmenden Ländern durch die teilnehmenden Länder selbst.
- Für die zwei nicht am 115-Verbund teilnehmenden Länder Bayern und Brandenburg soll die Finanzierung wie bislang auch durch den 115-Verbund erfolgen.

Die weiteren Schritte gestalten sich daher wie folgt:

- Die Evaluation wird dem IT-Planungsrat über den Weg der regulären Gremienbefassung zur Kenntnis vorgelegt werden.
- Die Ergebnisse der Pilotierung des Sprachdialogsystems und des Chatbots in ausgewählten 115-Servicecentern gehen in die weitere Bewertung ein.
- In den Gremien des 115-Verbundes sollen auf Basis dieses Berichts zur Evaluierung die in Kapitel 3.2 aufgeführten grundlegenden Fragen diskutiert werden, um dem IT-Planungsrat einen abgestimmten Beschlussvorschlag auf Basis des Evaluierungsberichts vorlegen zu können.

## Anhang

### Anrufe und Gespräche 2018

Anrufe nach Bundesland	Jan 18	Feb 18	Mrz 18	Apr 18	Mai 18	Jun 18	Jul 18	Aug 18	Sep 18	Okt 18	Nov 18	Dez 18
Baden-Württemberg	-	-	-	3.792	4.532	4.846	3.753	2.368	2.482	2.303	2.800	3.110
Bayern	-	-	-	5.170	6.230	6.279	5.037	3.071	3.235	2.925	3.133	3.501
Brandenburg	-	-	-	1.747	2.018	2.048	1.654	1.106	1.138	1.210	1.253	1.766
Hessen	-	-	-	2.829	3.115	2.697	2.350	1.521	1.434	1.395	1.889	1.748
Mecklenburg-Vorpommern	625	495	595	716	664	637	555	439	464	403	451	486
Niedersachsen	1.777	2.476	2.560	3.136	2.729	2.721	2.513	1.488	1.387	1.271	1.619	1.712
Nordrhein-Westfalen	6.837	7.608	8.269	10.970	10.282	10.231	8.067	5.218	5.338	4.736	4.995	5.295
Rheinland-Pfalz	-	-	615	1.369	1.180	1.266	1.055	731	692	661	827	935
Saarland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sachsen	-	-	756	1.655	1.430	1.216	1.107	724	741	696	1.052	1.029
Sachsen-Anhalt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Schleswig-Holstein	1.632	1.542	1.620	1.738	1.754	1.701	1.773	1.663	1.231	1.151	1.030	1.039
Thüringen	-	-	-	995	1.124	1.211	890	789	763	671	883	892
<b>Summen</b>	<b>10.871</b>	<b>12.121</b>	<b>14.415</b>	<b>34.117</b>	<b>35.058</b>	<b>34.853</b>	<b>28.754</b>	<b>19.118</b>	<b>18.905</b>	<b>17.422</b>	<b>19.932</b>	<b>21.513</b>

Gespräche nach Bundesland	Jan 18	Feb 18	Mrz 18	Apr 18	Mai 18	Jun 18	Jul 18	Aug 18	Sep 18	Okt 18	Nov 18	Dez 18
Baden-Württemberg	-	-	-	1.087	1.558	1.701	1.355	822	854	804	845	1.125
Bayern	-	-	-	1.573	2.103	2.045	1.876	1.044	1.140	1.001	910	1.202
Brandenburg	-	-	-	723	981	826	718	546	559	459	519	645
Hessen	-	-	-	1.348	1.772	1.467	1.234	836	769	739	897	868
Mecklenburg-Vorpommern	252	220	217	319	297	278	272	173	190	169	147	207
Niedersachsen	475	661	683	504	465	628	761	381	413	401	391	496
Nordrhein-Westfalen	2.577	2.643	2.933	3.868	3.781	4.121	3.090	1.572	1.649	1.500	1.285	1.738
Rheinland-Pfalz	-	-	288	563	530	566	445	351	352	336	345	459
Saarland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sachsen	-	-	243	501	487	401	347	212	238	239	246	304
Sachsen-Anhalt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Schleswig-Holstein	870	816	828	912	828	895	907	919	705	672	597	435
Thüringen	-	-	-	351	403	409	320	254	219	229	229	304
<b>Summen</b>	<b>4.174</b>	<b>4.340</b>	<b>5.192</b>	<b>11.749</b>	<b>13.205</b>	<b>13.337</b>	<b>11.325</b>	<b>7.110</b>	<b>7.088</b>	<b>6.549</b>	<b>6.411</b>	<b>7.783</b>

## Anrufe und Gespräche 2019

<b>Anrufe nach Bundesland</b>	<b>Jan 19</b>	<b>Feb 19</b>	<b>Mrz 19</b>	<b>Apr 19</b>	<b>Mai 19</b>	<b>Jun 19</b>	<b>Jul 19</b>	<b>Aug 19</b>	<b>Sep 19</b>	<b>Okt 19</b>	<b>Nov 19</b>	<b>Dez 19</b>
Baden-Württemberg	2.669	2.990	3.498	3.432	3.127	3.376	2.887	2.717	2.963	2.462	2.474	2.838
Bayern	3.136	3.192	3.135	3.354	3.192	3.542	2.939	2.675	2.892	2.249	2.522	2.902
Brandenburg	1.450	1.712	2.160	2.011	2.084	2.122	1.768	1.399	1.912	1.396	1.298	1.637
Hessen	1.572	1.739	1.808	1.697	1.731	1.794	1.742	1.503	1.670	1.501	1.418	1.673
Mecklenburg-Vorpommern	423	448	485	501	566	657	610	477	534	372	393	452
Niedersachsen	1.637	1.587	1.634	1.743	1.684	1.901	1.687	1.548	1.577	1.293	1.439	1.558
Nordrhein-Westfalen	4.830	5.460	5.165	5.113	4.909	5.684	4.908	4.287	4.631	3.763	4.305	4.515
Rheinland-Pfalz	884	874	849	982	862	915	857	763	858	718	727	865
Saarland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	79	134
Sachsen	888	1.112	1.042	1.093	1.218	1.236	1.026	864	1.004	763	807	920
Sachsen-Anhalt	-	-	-	561	1.037	1.136	1.091	882	1.531	807	798	1.069
Schleswig-Holstein	1.341	1.198	1.291	1.254	1.403	1.374	1.333	1.296	1.189	1.246	1.062	982
Thüringen	976	1.060	967	1.015	851	955	904	750	844	642	864	928
<b>Summen</b>	<b>19.806</b>	<b>21.372</b>	<b>22.034</b>	<b>22.756</b>	<b>22.664</b>	<b>24.692</b>	<b>21.752</b>	<b>19.161</b>	<b>21.605</b>	<b>17.212</b>	<b>18.186</b>	<b>20.473</b>

<b>Gespräche nach Bundesland</b>	<b>Jan 19</b>	<b>Feb 19</b>	<b>Mrz 19</b>	<b>Apr 19</b>	<b>Mai 19</b>	<b>Jun 19</b>	<b>Jul 19</b>	<b>Aug 19</b>	<b>Sep 19</b>	<b>Okt 19</b>	<b>Nov 19</b>	<b>Dez 19</b>
Baden-Württemberg	939	1.026	1.062	1.042	1.101	1.220	1.054	998	1.068	876	763	1.031
Bayern	1.106	931	978	1.101	906	1.164	977	963	1.085	740	756	1.102
Brandenburg	771	907	814	1.146	1.184	947	1.028	794	684	738	669	927
Hessen	820	855	981	877	831	975	899	789	865	724	642	852
Mecklenburg-Vorpommern	200	171	193	224	205	301	241	197	202	151	129	193
Niedersachsen	552	533	518	523	503	573	468	482	416	344	319	475
Nordrhein-Westfalen	1.731	1.773	1.693	1.692	1.469	1.965	1.657	1.488	1.704	1.306	1.244	1.615
Rheinland-Pfalz	454	433	407	506	417	513	456	391	473	387	319	463
Saarland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	68
Sachsen	314	306	334	381	347	433	406	329	402	272	254	327
Sachsen-Anhalt	-	-	-	152	358	393	385	293	620	260	219	394
Schleswig-Holstein	825	733	719	705	865	814	752	744	720	736	650	486
Thüringen	370	345	331	369	278	359	381	322	343	236	363	413
<b>Summen</b>	<b>8.082</b>	<b>8.013</b>	<b>8.030</b>	<b>8.718</b>	<b>8.464</b>	<b>9.657</b>	<b>8.704</b>	<b>7.790</b>	<b>8.582</b>	<b>6.770</b>	<b>6.335</b>	<b>8.346</b>

## Anrufe und Gespräche 2020

Anrufe nach Bundesland	Jan 20	Feb 20	Mrz 20	Apr 20	Mai 20	Jun 20	Jul 20	Aug 20	Sep 20	Okt 20	Nov 20	Dez 20
Baden-Württemberg	2.526	5.237	3.148	4.019	4.098	4.474	3.830	4.006	4.110	3.554	3.165	2.981
Bayern	2.559	6.023	3.166	3.765	4.174	4.007	3.560	3.650	3.530	3.161	2.983	2.704
Brandenburg	1.435	3.456	1.758	2.736	6.102	4.264	3.151	4.290	2.314	1.634	1.981	1.877
Hessen	1.517	3.432	2.082	2.677	3.064	3.123	2.871	3.045	3.002	2.461	2.342	2.306
Mecklenburg-Vorpommern	408	931	608	697	826	872	745	655	674	538	578	560
Niedersachsen	1.348	3.435	1.954	2.665	2.536	2.159	2.125	2.022	2.468	2.153	1.890	1.872
Nordrhein-Westfalen	4.391	8.008	4.830	5.507	6.240	6.339	5.967	5.953	6.152	5.681	4.913	4.800
Rheinland-Pfalz	682	1.401	890	1.046	1.312	1.455	1.472	1.325	1.541	1.113	1.080	997
Saarland	131	175	121	163	238	219	194	173	185	146	161	135
Sachsen	826	1.639	1.272	1.290	1.214	1.404	1.341	1.065	1.179	1.293	1.018	1.009
Sachsen-Anhalt	808	2.231	1.490	2.234	1.638	1.905	2.379	2.330	1.516	1.495	1.608	1.614
Schleswig-Holstein	1.347	1.487	3.310	2.139	2.613	2.633	2.446	2.121	1.863	2.166	1.697	1.518
Thüringen	766	1.452	1.085	1.222	1.289	1.229	1.106	1.087	954	859	871	840
<b>Summen</b>	<b>18.744</b>	<b>38.907</b>	<b>25.714</b>	<b>30.160</b>	<b>35.344</b>	<b>34.083</b>	<b>31.187</b>	<b>31.722</b>	<b>29.488</b>	<b>26.254</b>	<b>24.287</b>	<b>23.213</b>
Gespräche nach Bundesland	<b>43.831</b>	<b>43.862</b>	<b>43.891</b>	<b>43.922</b>	<b>43.952</b>	<b>43.983</b>	<b>44.013</b>	<b>44.044</b>	<b>44.075</b>	<b>44.105</b>	<b>44.136</b>	<b>44.166</b>
Baden-Württemberg	878	2.023	1.269	1.577	1.683	1.863	1.882	1.998	1.964	1.807	1.671	1.766
Bayern	981	3.083	1.460	1.744	1.680	1.598	1.499	1.588	1.405	1.336	1.318	1.283
Brandenburg	881	1.448	1.053	1.946	2.714	3.273	2.178	1.568	1.641	1.054	701	1.030
Hessen	748	2.004	1.243	1.753	2.026	2.131	1.900	2.066	1.807	1.564	1.461	1.336
Mecklenburg-Vorpommern	160	515	388	390	463	521	409	356	371	300	355	340
Niedersachsen	381	1.271	674	768	954	984	981	983	1.193	934	891	881
Nordrhein-Westfalen	1.496	3.365	1.852	2.271	2.677	2.769	2.562	2.754	2.765	2.507	1.960	1.870
Rheinland-Pfalz	350	845	509	649	894	975	1.016	955	1.055	746	704	698
Saarland	50	71	51	94	145	147	111	111	104	94	108	99
Sachsen	285	828	722	655	527	646	650	501	582	629	532	527
Sachsen-Anhalt	296	1.116	881	722	693	758	1.364	1.077	636	755	731	727
Schleswig-Holstein	821	927	2.417	1.424	1.915	1.917	1.704	1.461	1.255	1.507	1.184	928
Thüringen	275	763	530	596	606	591	490	551	429	392	387	360
<b>Summen</b>	<b>7.602</b>	<b>18.259</b>	<b>13.049</b>	<b>14.589</b>	<b>16.977</b>	<b>18.173</b>	<b>16.746</b>	<b>15.969</b>	<b>15.207</b>	<b>13.625</b>	<b>12.003</b>	<b>11.845</b>



**Impressum:**

Herausgeber  
Bundesministerium des Innern und für Heimat  
Geschäfts- und Koordinierungsstelle 115  
Referat DV 3  
Alt-Moabit 140  
10557 Berlin  
[www.115.de](http://www.115.de)