WIEN November 2022

Report - Abschlussergebnisse zum Projekt: „Stoppt den AMS-Algorithmus“

Für epicenter.works
Mag.a Petra Schmidt

Co-Autor:innen
Hannes Stummer
Tanja Mally
Thomas Lohninger
Daniel Lohninger

EPICENTER .WORKS
for digital rights

ABSCHLUSSERGEBNISSE ZUM PROJEKT: „STOPPT DEN AMS-ALGORITHMUS“

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Report beschreibt, welche praktischen Folgen sich aus der möglichen Nutzung eines technisch basierten, algorithmischen Systems bei der Bewertung, Einordnung und Unterstützung von Arbeitssuchenden durch das AMS ergeben. Der Report basiert auf angepassten Methoden, die die Technik, den Datenschutz und die kulturelle Praxis der Einführung dieses algorithmischen Systems hinterfragen. Gleichzeitig werden die praktischen Erfahrungen von Mitarbeitenden und Betroffenen in Bezug gesetzt. Die erarbeiteten Thesen werden durch Fokusgruppen validiert.
Obwohl ergebnisoffen geforscht wurde, ist das Resultat überraschend einstimmig. Es herrscht breiter Konsens, dass der Einsatz maschineller Betreuung von AMS Kund:innen eher unerwünscht und wenig erfolgversprechend ist. Maschinen zu Ungunsten von genügend Zeit und persönlicher Betreuung sind keine gute Idee und das liegt nicht nur an der technisch/politisch intransparenten und qualitativ fragwürdigen Umsetzung des AMS-Algorithmus.

CREDITS

Der Report wurde erstellt von: Mag.a Petra Schmidt
epicenter.works, Widerhofergasse 8/2/4, 1090 Wien
E-Mail: petra.schmidt@epicenter.works +43 670 60 484 76
Co-Autorinnen: Tanja Mally, Hannes Stummer, Thomas Lohninger, Daniel Lohninger

INHALTSVERZEICHNIS

0. Intro
1. Hintergrund
1.1. Der Kontext des Reports
1.2 Das Ziel des Projekts „Stoppt den AMS-Algorithmus
1.3. Zielsetzung und Nutzen

2. Organisation, Menschen – vor Ort
2.1. Auftakt: Politik und Wissenschaft im Diskurs, Concordia Wien
2.2 Field Studies & Interviews – vor Ort in Oberösterreich
2.3. Tag der Arbeitslosen
2.4. AMS Algomat Tour Mai 2022
2.5. Communitiy Tour September 2022
3. Focusgruppen als Kontrollinstanz
3.1. Gruppe mit AMS Mitarbeitenden
3.2. Gruppe mit AMS Kundinnen

4. Schlussfolgerungen
4.1. Allgemein
4.2. Erfolge und Barrieren
4.3. Spezielle Erfahrungen
4.4. Ausblick

5. Danksagung

0. INTRO

Dieser Report wurde im Rahmen des Projekts „Stoppt den AMS-Algorithmus“, gefördert von der AK Oberösterreich, erstellt. Dabei kamen unterschiedliche Methoden überlappend zum Einsatz. Epicenter.works war die federführende Institution und Projektleitung, weitere Unterstützer:innen kamen aus dem Kreis der Sozialarbeit, digitalen gesellschaftlichen Beteiligung und dem NGO-Spektrum bzw. dem Datenschutzfeld.
Ziel des Reports ist eine valide Antwort auf die Frage, ob bzw. warum ein algorithmisches System keine wirksame Hilfestellung am Arbeitsmarkt sein kann und ob bzw. warum daher der AMS-Algorithmus, der kurzzeitig tatsächlich bei der Beratung beim AMS eingesetzt war, abzulehnen ist. Obwohl der Report im Rahmen des Projekts zur Abschaffung des Algorithmus stattfand, wurde bewusst gleichwertig die Frage gestellt, ob es sinnvolle Einsatzmöglichkeiten abseits von Budgeteinsparungen dafür geben könnte. Denn es ging um explizit ergebnisoffenes Arbeiten bei der Evaluierung.
Die Begründung der Datenschutzbehörde, die den AMS-Algorithmus bis zu einer gerichtlichen Klärung ausgesetzt hatte, basierte auf Problemen mit dem Datenschutz und dem Profiling. Letzteres könnte auch der im Mai 2018 eingeführten, europäischen DSGVO widersprechen. Außerdem wurde die

Freiwilligkeit der Teilnahme bemängelt und das grundsätzliche Problem einer Entscheidung von Maschinen über Menschen. Schlussendlich zeigt sich, dass der Einsatz von Technik keine geeignete Grundlage bildet, wenn Entscheidungen getroffen werden, die Menschen kategorisieren und (aus)sortieren. Technik ist das Mittel, aber nicht die Richterin. Entscheidungen mit einer derartigen Tragweite müssen demokratisch legitimiert sein und dürfen sich nicht hinter unreflektierter Technikaffirmation verstecken. Selbst wenn man sich auf eine bestimmte Technologie einigen würde, müssten zumindest die Daten, die die Grundlage für die Programmierung bilden und die Programmierung selbst, reguliert werden und transparent sein. Beim AMS-Algorithmus sind weder die Daten noch der genaue Algorithmus bekannt. Alles, was wir über die Funktion des AMS-Algorithmus wissen, ist über Reverse-Engineering[1] dokumentiert.

Die in dieser Untersuchung verwendeten unterschiedlichen Methoden wurden gewählt, um der offenen Fragestellung des Reports gerecht zu werden. Da es zu Beginn keine These gab und die Faktenlage sehr dünn war, mussten die Methoden Teil einer hermeneutischen Vorgehensweise werden; eine durchaus übliche Methode in den Kultur- und Sozialwissenschaften, da die Annäherung ohne zuvor festgelegte Erkenntnisse auch einen Findungs- und Lern-Prozess zulässt. Das Ergebnis ist dabei am Ende sehr stabil, da neue Einsichten immer direkt in den wissenschaftlich-diskursiven Prozess aufgenommen wurden. Es ist daher wenig überraschend, dass die Fokusgruppen, die auch als Kontrollfunktion der vorherigen Ergebnisse dienen, die vermuteten Mechanismen, Strukturen, Blockaden, Nachteile und Probleme mit dem AMS-Algorithmus bestätigen. Am Ende steht ein solides und übereinstimmendes Ergebnis:
Der AMS-Algorithmus ist wenig hilfreich, teuer, undurchsichtig und undemokratisch. Das Geld, das man hier investiert hat sollte besser in mehr Ressourcen der persönlichen Begleitung und Beratung gesteckt werden.

1 HINTERGRUND

Das Projekt „Stoppt den AMS-Algorithmus“ stammt aus der Planung der Datenschutz- und Bürgerrechts-NGO epicenter.works. Als der AMS-Algorithmus eingeführt wurde, erkannte man sofort die Tragweite der Probleme, die sich daraus ergeben würden. Daraus entstand die Kampagne, die zunächst Fakten sichtete und dann eine mögliche Vorgehensweise plante. Ziel war es, aufzuklären, zu erklären, Öffentlichkeit zu schaffen und in den Diskurs zu gehen. Mit dem Ende des Projekts im Oktober 2022 konnten all diese Punkte als gelungen und erfüllt beendet werden.

[1] „Reverse-Engineering“ ist eine Methode, bei der man durch eine sehr große Anzahl von Durchläufen Rückschlüsse auf den Prozess an sich zieht und Muster bei der Anwendung erkennt. Dadurch kann man sich den Regeln des Prozesses annähern. In einem zweiten Schritt überprüft man seine Ergebnisse durch Abgleich mit dem Originalprozess.

1.1 DER KONTEXT DES REPORTS

Im Februar 2020 wurden die ersten Analysen zusammengefasst und die sieben Forderungen aufgestellt. Zu diesem Zeitpunkt waren Planung, Vorbereitung und Genehmigung bereits abgeschlossen. Im März 2020 folgte die Website und das Aufsetzen der Kampagnen-Tools. Dann zwang uns Corona zu einer Pause.
2021 nahm die aktive Kommunikation wieder Fahrt auf. Die Tour, das Panel im Presseclub Concordia, der Automat und die Aufblasfigur waren die Basis, um wieder verstärkt aktiv und in Person in den Diskurs mit der Öffentlichkeit zu gehen.
Das Projekt „Stoppt den AMS-Algorithmus“ war multidimensional angelegt. Einerseits waren wir als Aktivist:innen vor Ort, andererseits gingen wir in den Dialog mit allen Stakeholder:innen und hielten den Diskurs ergebnisoffen. Die Erkenntnisse sind ein Abbild dieser Strategie. Wir möchten die Ergebnisse aus den unterschiedlichen Modulen widerspiegeln und haben dafür einen Methodenmix genutzt, angelehnt an interdisziplinäre Methoden zwischen europäischer Ethnologie, Soziologie und Kulturwissensschaft.

1.2 DAS PROJEKT „STOPPT DEN AMS-ALGORITHMUS“

Die erste Dimension des Projekts ist unser Aktivismus als zivilgesellschaftliche Organisation. Der Einsatz eines maschinellen Systems, welches Menschen in verschiedene Gruppen anhand von äußeren Merkmalen einteilt, kann im Grunde nur falsch sein. Schon alleine aus der Geschichte heraus darf man ein System nicht undemokratisch automatisieren, man darf Menschen nicht klassifizieren und ihnen dann entsprechend gesellschaftliche Teilhabe verweigern. Man darf es erst recht nicht, wenn die Kriterien intransparent sind und man sich zurückzieht auf Datensätze mit schlechter Qualität und lediglich Endzahlen vorgibt. Man überträgt hier zu viel Macht auf die Autor:innen der Algorithmen. Auch wenn man technikgläubig betont, der Computer würde schon richtig rechnen und dann eine ausgewogene Entscheidung treffen, vergisst man, dass darunter immer eine Programmierentscheidung liegt. In jeder Abwägung und Zuweisung eines Computers liegt letztendlich immer ein Code, der – wie eine mathematische Gleichung – im Grundsatz von einem Menschen erdacht wurde. Auch wenn die Maschine davon ausgehend selbst weiter lernt, ist sie stark von diesen von Menschen geschaffenen Vorgaben im Code abhängig. Außerdem ist nicht zu unterschätzen, wie man die Berechnungen in die eine oder andere Richtung verändern kann, wenn man nur die „richtigen“ Datensätze zur Hand hat. Eine Studie der Heinrich-Böll-Stiftung, die sich dem Thema widmet, kommt zu folgendem Schluss:

„Diskriminierungen werden eins zu eins dem Algorithmus übergeben, dem der

Mantel der technischen Neutralität übergezogen wird“[2]

Technikgläubigkeit und die fehlende Einsicht, dass Technik per se nicht neutral ist, fehlen ganz häufig auch in der internen Kritik bei den Auftraggeber:innen des Ministeriums. Der Spiegel-Kolumnist Sascha Lobo betont in „Realitäts-Schock“, dass Technik weder ein geeignetes noch ein gerechtes Mittel ist, um soziale Probleme zu lösen und richtet in seiner Analyse den Fokus auf die Folgen der Technikgläubigkeit[3]. Auch wir haben unsere Analyse auf die Folgen fokussiert. In den Fokusgruppen haben wir nochmalig abgefragt, was denn denn eigentlich gewünscht wäre. Wie würden die Betroffenen selbst handeln?

Obwohl wir grundsätzlich alle Argumente zunächst ergebnisoffen diskutieren, wenn es um den Inhalt geht, sind wir nicht offen für den weitverbreiteten Respekt gegenüber der Technik des Systems. Als Datenschutz-NGO verfügen wir selbst über weitreichende Expertise in diesem Feld und sehen hier viel eher den Bedarf für Aufklärung statt Diskussion. Die Herleitung der Technikgläubigkeit und die entsprechenden Argumente sind jedoch eine gute Basis, um die Gründe für dieses Abgeben von Handlungsmacht an intransparente und ungeeignete, automatische Systeme zu erfassen. Diese eignet sich auch perfekt, um die Argumente, die für die Technik sprechen, neu einzuordnen und mit Expertise angereichert neu zu skalieren und im Zusammenhang neu zu bewerten.
Es muss aber auch erwähnt werden, dass nicht nur die Technologie per se sondern auch ihr Inhalt – im Fall des AMS-Algorithmus die Datengrundlage – alles andere als neutral ist. Die Datensätze, die für die Programmierung verwendet wurden, stammen aus der Zeit vor der Pandemie und sind damit komplett hinfällig. Zusätzlich hat sich der Arbeitsmarkt seither auch aus anderen Gründen stark verändert und der Fachkräfte- und Arbeitskräftemangel ist an allen Ecken und Enden sichtbar. Auch uns wurde vor Ort und im Gespräch mit allen Beteiligten oft von diesen Problemen bei der Personalsuche berichtet. Da der Algorithmus aufgrund seiner äußerst fragwürdigen Grundlage hier ebenfalls ungeeignet ist, Abhilfe zu schaffen, wäre seine Abschaffung also sogar im Interesse des AMS. Denn der Arbeitsmarkt würde für eine viel höhere Vermittlungsquote sprechen. In der Fokusgruppe mit AMS-Kund:innen und in Gesprächen mit den Communities vor Ort erfuhren wir jedoch, warum das oft und immer noch nicht funktioniert.

1.3 ZIELSETZUNG UND NUTZEN

Einerseits war das Ziel die Abschaffung und Aufklärung, andererseits wollten wir das gesamte gesammelte Erfahrungswissen festhalten. Bereits in den ersten Vorgesprächen mit Betroffenen und Sozialorganisationen fingen wir daher an, Gesprächsnotizen zu machen und die neu aufgenommenen

[2] https://www.gwi-boell.de/de/2021/02/04/sexismus-und-rassismus-im-code-diskriminierung-oder-gerechtigkeit-durch-algorithmen
[3] Sascha Lobo, Realitäts-Schock, Kiwi, Köln 2019, Seite 209

Argumente zu sammeln und zu strukturieren. Die ersten Erfahrungen gaben die Richtung vor, wir überprüften aber unsere Methoden laufend, glichen sie an neue Erkenntnisse an und entwickelten sie weiter. Grundsätzlich war uns wichtig, das „Maschine-hilft-Mensch“-Narrativ des AMS-Algorithmus zu hinterfragen. Aus retrospektiver Sicht muss man ohnehin konstatieren, dass es in der Praxis eher ein Unterordnen – teils freiwillig, teils nicht freiwillig – von Menschen unter die göttliche Instanz Maschine ist.

2 ORGANISATION, MENSCHEN – VOR ORT

Epicenter.works ist eine Organisation, die aufklärt, in den Dialog geht und Bewusstsein schafft. Oft ist die Analyse der Anfang, dann folgt die Aktion, wie die aufgestellten Forderungen umsetzbar sind. Im Zuge dessen gehen wir auch an die Öffentlichkeit. So auch beim Projekt „Stoppt den AMS-Algorithmus“.
Wir hatten seit 2020 geplant, analysiert und Forderungen aufgestellt. Der Höhepunkt der Kampagne sollte die direkte Adressierung der verschiedenen, Öffentlichkeiten werden.

2.1 AUFTAKT: POLITIK UND WISSENSCHAFT IM DISKURS, CONCORDIA WIEN

Das Panel im Presseclub Concordia war die Eröffnung, die Stakeholder:innen, Wissenschaft und Politik moderiert und vor Publikum in einen Diskurs zum Thema AMS-Algorithmus mit ganz verschiedenen Facetten, Argumenten, Herangehensweisen und Blickwinkeln brachte. Aufgrund der Diversität der Zusammensetzung entspannen sich fruchtbare Dialoge mit unterschiedlichen Standpunkten. Stellenweise gab es keinen Konsens, an anderer Stelle konnte der Dialog neue Sichtweisen für alle eröffnen[4].
So erklärte Dagmar Andree, Expertin für Arbeitsmarktfragen sowie das AMS bei der AK Oberösterreich und wohlvertraut mit dem Mechanismus, die Folgen für Arbeitssuchende und deren Familien. Mag. Gerald Loacker, Abgeordneter zum Nationalrat von den NEOS, lernte von Ihr, dass Mitarbeitende des AMS eben nicht nur *„Inserate an Arbeitslose weitergeben, sondern Unterstützung leisten, wo menschliche Fähigkeiten und Erfahrung“* benötigt werden. Dr. Doris Allhutter, Senior Scientist am Institut für Technikfolgen-Abschätzung fokussierte den Dialog auf die Technologie und ihre Folgen. Sie unterstrich, dass es sich um eine politische Entscheidung handelt, wenn beim AMS-Algorithmus in der mittleren Ergebniskategorie mehr in Fortbildung investiert wird, als in den anderen beiden Kategorien. Außerdem machte sie deutlich, wie auch viele andere Details des Algorithmus letztlich politische Entscheidungen sind, selbst wenn sie durch den Einsatz von Technologie als solche verschleiert werden.
Thomas Lohninger, Executive Director von epicenter.works wies wiederum auf die Intransparenz der Technik unter dem Algorithmus hin, die einen politischen

[4] Aufzeichnung des Panels im Presseclub Concordia: https://youtu.be/VUoN61lKcMc

Diskurs über die zugrundeliegenden Mechanismen fast unmöglich macht. Dieser effektive Austausch von sehr unterschiedlichen Argumenten wurde von Dr. Andreas Zavadil, CIPP/E, CIPM, Datenschutzbehörde, ergänzt. Er erläuterte nochmals die Einwände der Behörde, die zum zeitweiligen Aussetzen des AMS-Algorithmus geführt hatten. Die APA, die eigens eine Berichterstatterin geschickt hatte, verarbeitete das Thema ebenfalls mit Thesen aus der Diskussion.
Wie auch in den Fokusgruppen und in den Gesprächen vor Ort zeigten sich zwei Grundhaltungen. Eine Gruppe setzt auf Technik und hinterfragt nicht, dass eine Programmierung, die zwingend für das Funktionieren nötig ist, von unterschiedlichen Faktoren beeinflusst ist. Die Maschine bzw. der Computer wird als organisch wahrgenommen und fast wie z.B. bei Textverarbeitungsprogrammen oder anderer als hilfreich empfundener Software wird nicht hinterfragt, welche Datensätze oder Gewichtungen zum Funktionieren dieser maschinellen Abläufe nötig sind. Politische Entscheidungen, die zu einem (technischen) System führen, werden allenfalls als Voraussetzung aber nicht als wertend wahrgenommen. Die andere Gruppe wiederum ist sich durchaus der Komplexität und Folgen bewusst, steht in der Folge kritisch dazu und möchte auf politischer bzw. Entscheidungsebene in den Diskurs darüber gehen.
Das Panel bot eine gute Grundlage für einen politischen, wissenschaftlichen und theoretischen Diskurs. Aber die Betroffenen selbst, die Mitarbeitenden des AMS sowie dessen Kund:innen sind kein Teil dieser Theorieebene. In ihrer Realität zeigen sich durch die Praxis oft andere Probleme, Herangehensweisen und praktische Umgänge bzw. Lösungsansätze. Diese Erfahrungen hatten wir aus der Diskussion im Presseclub Concordia mit Betroffenen mitgenommen, die sich mit Fragen und Anmerkungen eingebracht hatten. Danach wollten diese auch direkt vor Ort in Oberösterreich thematisieren.

3 FIELD-STUDIES, AKTIVISMUS & INTERVIEWS – VOR ORT IN OBERÖSTERREICH

Das Projekt „Stoppt den AMS-Algorithmus“ hatte den Anspruch, auf breiter Basis ein Bewusstsein für die Problematik eines maschinellen Systems zu schaffen, das Entscheidungen mit direkten Folgen für Menschen und ihr Leben trifft.
Oft ist es schwierig bis unmöglich, Betroffene schriftlich über Medien zu erreichen. Auch Radiokampagnen sind hier kaum das geeignete Mittel.
Wir wollten trotzdem ausdrücklich zeigen, wie hier intransparent mit den Chancen der Menschen gespielt wird, ohne dass es eine demokratisch legitimierte[5] Entscheidung über den Ablauf und die zugrundeliegenden Daten des Systems gegeben hätte. Allein den Ablauf sichtbar zu machen und auf das Bestehen eines solchen maschinellen Systems hinzuweisen, würde bereits einen Dialog und ein Hinterfragen auslösen.

[5] Unsichere Datenlage Zitat hier einbringen

Dazu ist am besten der Weg der direkten Kommunikation geeignet. Unser Ziel war es, auf greifbare Weise und emotional die Mechanik des Algorithmus zu übersetzen. Dazu musste dieses maschinelle System überhaupt einmal sichtbar gemacht werden. Zu diesem Zweck planten wir, einen Automaten zu bauen, der das System nachspielt. Wir würden Mitarbeitende und Betroffene am besten vor den AMS Filialen erreichen, planten also zunächst eine Tour, die uns über den Großraum Linz bis zu AMS-Filialen in kleineren Gemeinden auf dem Land führen sollte.
Eine Tour, die informiert und kommuniziert, ist kein klassisches Instrument von echten Field-Studies, ebenso ersetzen Gespräche keine Tiefeninterviews. Die Methode bedient sich jedoch unterschiedlicher Formen der teilnehmenden Beobachtung. Da wir als NGO ohne finanzielle Interessen in den Dialog kommen, ist eine Grundoffenheit der Kommunikationspartner:innen vorhanden. Das explizit geäußerte Statement, dass wir außer einem Dialog kein Interesse haben, brachte offene Gespräche und offenbarte mehr Probleme mit dem AMS, als wir im Vorfeld gedacht hatten. Da wir mit unterschiedlichen Besetzungen und mehreren Personen aus unserem Team vor Ort waren, konnten wir mit sehr unterschiedliche Menschen auf Augenhöhe ins Gespräch kommen. Das wurde zusätzlich durch die starke Diversität in unserem Team unterstützt, sowohl was Interessen, Altersgruppe und Bildung betrifft. Nach Beendigung der Tagesetappen gab es Reflexionsgespräche mit den Teammitgliedern in der Gruppe und es wurden Notizen zu Beobachtungen der Tagesgespräche gemacht. Aus diesen Notizen wurden Thesen entwickelt.

3.1 TAG DER ARBEITSLOSEN

Möglichkeiten für die direkte Kontaktaufnahme hatten wir bereits zum Beginn der Tour, nachdem wir uns bei der Organisation zum „Tag der Arbeitslosen“ eingebracht hatten. Dieser Tag findet traditionell am Vortag des 1.Mai, dem Tag der Arbeit statt. Ziel der Organisator:innen ist es, Arbeitslosigkeit sichtbar zu machen und diese zu entstigmatisieren. Wir waren mit zwei Teams vor Ort, in Wien und in Graz, kamen wir jeweils ins Gespräch, verteilten Infomaterial, hielten kurze Reden und präsentierten vor Ort unseren Algomaten, der Menschen anzog und der den Dialog für uns sehr erleichterte, da wir angesprochen wurden, nicht umgekehrt.
Auch im Kontext dieser Demonstrationen verfestigten sich unsere Eindrücke: Niemand wollte ein maschinelles System zur Chancenverteilung und vor allem war die Empörung groß, dass es ohne demokratische Transparenz und Legitimation eingeführt worden war. Auch hier waren beide Gruppen vertreten: sowohl einige ehemalige AMS-Mitarbeitende wie auch Arbeitslose und Angehöre sprachen mit unseren Teams.

3.2 AMS-ALGOMAT TOUR MAI 2022

Wie macht man etwas Verborgenes, Intransparentes und heimlich Eingeführtes sichtbar? Diese Aufgabe hatten wir uns selbst gestellt und wollten sie kreativ

umsetzen. Deshalb beschlossen wir das AMS-Selektionssystem einfach als Blackbox nachzubauen, der bereits erwähnte Automat. Die Form eines Spielautomaten im Stil eines einarmigen Banditen war eine gute Grundlage, das Zufällige eines solchen algorithmischen Systems herauszuarbeiten. Wir nahmen die Form eines typischen Geräts, wie es in Glücksspielhallen steht und bauten diese nach. Das Innenleben bestand aus drei Rollen, wie man es ebenfalls von diesen Automaten kennt. Diese Rollen wurden mit allen bekannten Datensätzen so programmiert, dass man mit Hilfe von analogen Kippschaltern seine eigenen Chancen simulieren konnte. Es war kein geringer Aufwand, der sich aber lohnte, denn als wir vor den AMS-Filialen standen, kamen wir mit dem „AMS-Algomaten“ sofort und einfach in Kontakt mit den Passant:innen. Alle wollten spielen und natürlich bekam jede:r einen Flyer und eine kleine Süßigkeit als Dankeschön. Ganz einfach konnten wir über das Bestehen des Algorithmus aufklären und ebenso einfach konnten wir zeigen, wie schnell sich Ergebnisse umkehren, wenn nur ein vermeintlich beiläufiger Parameter, wie beispielsweise Wohnlage, Geschlecht oder Herkunft, verändert werden. Es zeigte sich, dass keiner unserer Zahlreichen Kontakte je von dem System gehört hatte, aber alle waren empört darüber und teilweise richtig wütend, als sie die Mechanik der Daten am Spielautomaten sehen konnten. Viele nahmen darauf hin gerne unser Infomaterial mit und viele sagten, sie würden mit Familie, Freund:innen und Bekannten darüber sprechen.
Auch viele AMS-Mitarbeitende kamen neugierig in ihren Pausen zu uns und traten in den Dialog. Es stellte sich heraus, dass es bei allen Personen, zu denen wir Kontakt hatten, Vorbehalte oder Ablehnung gab. In den Gesprächen konnten wir auch neue Einsichten und Argumente aus der Perspektive der AMS-Mitarbeitenden selbst sammeln. Diese fühlten sich bevormundet und in ihrer Expertise eingeschränkt. Oft wurde gesagt, man kenne seine Klient:innen viel besser als es abstrakte Datensätze würden. Ganz häufig hörten wir, dass die Mitarbeitenden unter Zeitmangel litten und gerne besser beraten würden und vor allem individueller. Oft wurde auch gesagt, man habe gewisse Budgets zu erfüllen, die kaum den individuellen Bedürfnissen der Betroffenen entsprächen aber hier gäbe es viel Einsparpotenzial, würde man die Betroffenen z.B. weniger häufig aber dafür mit längeren Terminen und damit besserer Beratung versorgen. Insgesamt bestand die Angst, dass ein maschinelles Assistenzsystem nur die Vorstufe zu einer kompletten Entscheidung wäre. Das würde Bedeuten, die Gruppe der Arbeitssuchenden mit schlechten oder sehr guten Chancen würde völlig aussortiert und automatisiert aus der Beratung herausfallen. Das könnte längerfristig die Zahl der Kund:innen pro Stunde und Mitarbeiter:in erhöhen, da diese dadurch eine viel geringere Anzahl von Kund:innen hätten. Die Beratung und die individuelle Unterstützung würde so für viele in einer schwierigen Lebensphase wegfallen.
Das Fazit der ersten Tour durch Oberösterreich vor die AMS-Filialen war klar: der AMS-Algomat war ein gutes Instrument, um ins Gespräch zu kommen und neue Einblicke zu erlangen. Außerdem mussten wir noch mehr Kontakte streuen, die auch fernere Soziotope ansprechen würden, wie beispielsweise Langzeitarbeitslose, Arbeitslose mit besonderen Bedürfnissen und nicht-österreichsprachige, migrantische Communities.

3.3 COMMUNITIY-TOUR SEPTEMBER 2022

Im Zuge unserer Untersuchungen und Gespräche hatte sich herausgestellt, dass es noch viele weitere Schattierungen von Zielpersonen gab, die berücksichtigt werden mussten. Im direkten Dialog erlebten wir kulturelle Grenzen, Sprachbarrieren sowie sozial-kulturelle Unterschiede. Um eine möglichst große Diversität zu erreichen, sprachen wir daraufhin gezielt Multiplikator:innen an, um direkt mit diesen speziellen, bisher noch zu wenig involvierten Gruppen in den Dialog zu treten. Wir hatten Termine mit sozialen Organisationen, die sich um Langzeitarbeitslose kümmern, mit Verbänden die sich über die Nationalitäten der Herkunftsländer organisieren (Bsp. Kroatien, Serbien etc.), mit beratenden Institutionen der Sozialarbeit und mit Vertreter:innen von Vereinen auf Basis der ethnischen Herkunft (afrikanischstämmig).
Bei den Terminen waren jeweils größere Gruppen von Betreuer:innen anwesend. Nach einer Präsentation gingen wir mit allen Beteiligten in den Austausch. Anhand dieser Dialoge machten wir jeweils Notizen, die wir im Team besprachen und festhielten, damit alle Argumente und Einsichten aus diesen speziellen Gruppen auch in unsere Analyse einfließen würden. Auch wenn diese Notizen mit viel Sorgfalt und Distanz zu einigen Thesen entwickelt wurden – sie stammen aus einer relativ homogenen Gruppe, die noch dazu selbst betroffen waren von z.B. Diskriminierung, Arbeitslosigkeit oder andern Benachteiligungen. Wir suchten daher nach der Möglichkeit einer Kontrollinstanz. Die Fokusgruppen würden unsere Thesen implizit entweder bestätigen oder als falsch einschätzen. Deshalb planten wir je eine Fokusgruppe mit AMS-Mitarbeitenden und AMS-Kund:innen.

4 FOKUSGRUPPEN ALS KONTROLLINSTANZ

Die Fokusgruppe ist ein ideales Instrument zur Wissensgewinnung aus erster Hand. Dabei handelt es sich um eine moderierte Gruppendiskussion. In unseren Fokusgruppen waren sowohl Kund:innen des AMS eingeladen zu diskutieren, als auch Mitarbeitende in verschiedenen Funktionen beim AMS, die alle Erfahrungen mit dem und Einsichten in die Anwendung des AMS-Algorithmus hatten.
Der Mehrwert liegt in der beobachtenden Position der Moderation, die bei unseren Fokusgruppen relativ wenig in das Gespräch eingriff und nur stellenweise durch gezieltes Fragen zurücklenkte, um den Fokus wiederzufinden. Die Teilnehmer:innen hatten dadurch viel Raum, ihre Wahrnehmungen, Meinungen und Ideen in der Gruppe zu besprechen. Die relativ offenen Fragestellungen trugen dazu bei, über bisher offengelassene Leerstellen mehr Einblick zu bekommen. Dieses Herangehen war bei beiden Gruppen sehr erfolgreich. Es zeigte sich, dass eine gute Fokusgruppe stark an der Auswahl der Gruppe hängt. Dabei ist wichtig, auf Ausgewogenheit, Diversität und Respekt innerhalb der Gruppe zu achten. In zweiter Instanz ist

die gute Moderation der Erfolgsfaktor: zuhören, wo es Platz benötigt und lenken, wo es hilfreich ist, sind hier die Stichworte.

4.1 GRUPPE MIT AMS-MITARBEITENDEN

Für die Gruppe der Mitarbeitenden hatten wir drei Teilnehmer:innen überzeugen können, ihre Ansichten mit uns zu teilen. Die Gruppe war maximal divers zusammengesetzt. Es waren zwei männliche Personen und eine weibliche Mitarbeiterin aus unterschiedlichen Zusammenhängen des AMS, eine davon mit Migrationshintergrund. Eine Person hatte eher leitende und beratende Funktion, eine Person hatte einen akademischen Abschluss und ihre Position im AMS bezog sich auch auf diese Ausbildung. Sie war rein beratend tätig. Eine Person war sowohl im direkten Kundenkontakt als auch im einfachen Management tätig. Alle sind langjährige Mitarbeitende des AMS mit entsprechender Erfahrung. Eine Person kam aus einem sehr kleinen, ländlich geprägten Ort, eine Person aus einer kleineren Stadt und eine Person war in einer Großstadt beheimatet und tätig. Die Personen waren ausgewogen aus den Altersgruppen zwischen 20 und 60 verteilt. Alle Teilnehmer:innen waren ihrem Arbeitgeber gegenüber generell neutral bis positiv eingestellt. In der Vorstellungsrunde betonten alle, gerne dort zu arbeiten. Menschen helfen zu wollen, begriffen alle als Teil ihrer täglichen Arbeit und als den Hauptmotivationsfaktor neben der finanziellen Absicherung ihres Lebens. Wir konnten so Einblick gewinnen mit allen Schattierungen und Nuancen von Geschlecht, Herkunft, Alterskohorte, sozialer Herkunft, Position, Status und Hintergrund.

4.2 GRUPPE MIT AMS-KUND:INNEN

Die Gruppe der Betroffenen setzte sich aus 5 Personen zusammen, je zwei männliche und drei weibliche Personen. Die Altersgruppen setzten sich von Mitte 20 bis Mitte 50 zusammen. Einige Personen hatten Erfahrung mit dem AMS gemacht am Ende ihres Studiums und auf der Schwelle zur Berufstätigkeit. Eine Person hatte eine sehr lange Erfahrung mit dem AMS, die sich immer wieder bei erneutem Jobverlust wiederholte. Eine andere Person hatte ebenfalls schon öfter mit dem AMS Kontakt, im Gegensatz zur anderen Person mit längerer AMS-Erfahrung jedoch noch nie eine Maßnahme oder Unterstützung durch Weiterbildung erhalten. Drei Personen aus der Gruppe waren zum Zeitpunkt des Interviews nur noch ein paar Tage beim AMS gemeldet, da sie Arbeitsverträge für den Monatsanfang hatten. Alle gingen Berufen im Einkommensfeld, zwischen 1200 Euro und 2500 Euro Nettogehalt nach. Eine Person hatte sich mit Hilfe des AMS in die Selbstständigkeit begeben und war gerade in der aktiven Planungs- und Findungsphase. Wissentlich hatten sie noch nie Kontakt mit dem AMS-Algorithmus erfahren. Alle bewerteten ihre Betreuung beim AMS unterschiedlich. Alle hatten auch

unterschiedliche Erwartungen an die Leistungen, die sie von Ihren Betreuer:innen erhalten. Die Kompetenz der Arbeit des AMS wurde ebenfalls sehr unterschiedlich wahrgenommen. Alle waren der Institution an sich grundsätzlich positiv eingestellt und alle beurteilten den aktuellen Arbeitsmarkt als grundsätzlich entspannt. Alle hätten jedoch lieber keinen Kontakt mit dem AMS gehabt und nahmen die Situation, in der sie Kontakt mit dem AMS hatten, als krisenhaft und bedrohlich durch die Situation an sich wahr.
Durch Corona hatten die meisten kaum Termine beim AMS vor Ort gehabt, stattdessen fanden die Beratungstermine meist telefonisch statt. Weitere Kommunikation fand elektronisch statt. Insgesamt wurde die Kommunikation mit dem AMS unterschiedlich wahrgenommen. Übereinstimmend positiv wurde die Telefonkommunikation gewertet. Als sehr positiv wahrgenommen wurde die Möglichkeit, mit einer Person, die die persönlichen Umstände kannte, zu sprechen. Als durchweg hilfreich wurde die Beratung wahrgenommen, fast alle hätten sich hier mehr Zeit und Ressourcen von Seiten des AMS gewünscht. Persönliche Probleme mit Mitarbeitenden des AMS gab es nur in kleinem Umfang in zwei Fällen, die die Teilnehmer:innen jedoch auf die speziellen Umstände ihrer Situation zurückführten.

5 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Im Oktober 2022 fassten wir unsere Ergebnisse nochmals zusammen und glichen sie nun mit den Resultaten aus den Fokusgruppen ab.

5.1 ALLGEMEIN

Die Erkenntnisse sind erfreulich übereinstimmend. Politisch kann diese inhaltliche Übereinstimmung gegen die Einführung des AMS-Algorithmus jedoch nur als starkes Negativzeichen interpretiert werden. Obwohl wir größtmögliche Diversität in der Auswahl der Mittel, der Stakeholder:innen, der Fragestellungen, der Argumente und Methoden nutzten, gibt es einen Konsens und eine klare Forderung an die Politik: Stoppt den AMS-Algorithmus!
Besonders bemerkenswert sind einige Erkenntnisse:

- Kund:innen, Mitarbeitende und Betroffenenorganisationen sehen ein großes Problem, wenn tatsächlich ein maschinelles System Menschen „sortiert“. Die Begründungen dafür sind unterschiedlich und das macht diese Übereinstimmung stark. Denn egal wieso man das maschinelle System nicht möchte, und wie unterschiedlich die Folgen eingeschätzt werden – alle sind sich einig, dass es keinen Vorteil bringt, im Gegenteil.

- Das System ist hoffnungslos aus der Zeit gefallen und gehört schon alleine deshalb abgeschafft. Die Planung zum AMS-Algorithmus war vor 2018 abgeschlossen. Die Daten, sowie die Programmierung liegen auch vor 2019.

Auch hierüber herrscht Einigkeit: die Welt vor 2020 war eine andere, als heute. Mit überlappenden Krisen und deren Herausforderungen, sowie einem Arbeitsmarkt, der völlig „leergefegt“ ist, sind die Anforderungen an eine Betreuung bei Arbeitslosigkeit komplett andere.

- Der AMS-Algorithmus täuscht Digitalisierung vor, vergisst aber, die wahren Folgen zu bedenken. Die Digitalisierung hat eine zweite Welle der Globalisierung im Gepäck und sie wird für noch mehr Verwerfungen in den klassischen Arbeitsmodellen sorgen, als bereits jetzt. Aktuell befinden wir uns in einer Phase der Transformation. Immer mehr Berufe ändern sich, fallen weg oder werden halb digitalisiert. Noch benötigen wir Regaleinräumer:innen, Busfahrer:innen und Anwält:innen. Aber es sieht nicht danach aus, dass unsere Enkel diese Berufe in der jetzigen Form noch kennen werden. Welcher junge Mensch würde heute noch einen Faltstadtplan oder eine Telefonzelle haben wollen? Genau hier liegt ein unsichtbares aber schweres Versagen bei der Planung des AMS-Algorithmus. Unter dem Stichwort der Digitalisierung versucht man, Menschen zu ersetzen, wo sie nach Übereinstimmender Meinung aller Gruppen dringend benötigt werden. Man denkt über Automatisierungsprozesse von Beratung nach, wo sie nichts bringen und sie keiner möchte. Gleichzeitig verschließt man die Augen vor den Disruptionen der Digitalisierung, die bereits im Gange sind. Wie die Aufzählung oben zeigt, wird ist das Spektrum der betroffenen Berufe sehr breit. Wenn die Anwält:in durch Automatisierung ersetzt wird, die Grafik günstig über Plattformarbeit eingekauft ist und der Bus von selbst fährt, muss man über ein anderes System des Arbeitsmarktes und über andere Berufe sprechen. Auch das ist Digitalisierung, nicht nur das PDF, das eine Akte ersetzt. Darauf gibt es weder eine Strategie noch eine Antwort. Der AMS-Algorithmus hat an dieser Stelle überhaupt keinen Nutzen, da er diese neuen Herausforderungen gar nicht mitgedacht hat, weder in den Daten, noch in der Maschine an sich.

5.2 ERFOLGE UND BARRIEREN

Wie bereits geschildert, gab es in unserer Arbeit zum AMS-Algorithmus kein festgelegtes Ergebnis, das es zu beweisen galt. Für uns als politische Aktivist:innen und Digitalexpert:innen war das Kampagnenziel die Abschaffung des Algorithmus in seiner jetzigen Form. Ob es aber eine Möglichkeit geben könnte, mit maschineller Unterstützung beim AMS Verwaltungsvorgänge effizienter oder sogar besser zu gestalten, ist außerhalb unserer Expertise. Insofern war diese Frage ein Ergebnis unserer interdisziplinären Arbeit. Wir hatten damit also eine weitere Frage an die Praxis, an die Ausgestaltung des Handelns, die wir ebenfalls klären wollten. Denn sie könnte vielleicht auch neue Perspektiven für unsere Kernarbeit eröffnen.

Diese offene neue Frage, war Fluch und Segen zugleich und forderte oft eine heuristische Herangehensweise. Viele Gespräche und Notizen führten zu neuen Blickwinkeln, zu neuen Fragen und wieder neuen Gesprächen. Manchmal drehte sich auch alles im Kreis und nach vielen langen und kurzen Diskursen

kam man doch wieder bei der Grunderkenntnis an, dass keine Maschine Beratung so gut kann wie Menschen, besonders, wenn Empathie und Erfahrung für mehr Hilfe sorgen, als eine starre Maschine mit festgelegten Operatoren. Die Ausgestaltung des Verwaltens war also Teil des Problems und als Nicht-Expert:innen in diesem Bereich können wir darauf keine validierbare Antwort finden, die außerhalb unserer ursprünglichen Frage liegt.

Auch der offene Umgang mit den Methoden gestaltete sich nicht immer einfach. Wir standen selbst oft in unserem inneren Diskurs, ob wir nun einfach nur zuhörten und Fakten einsammelten, oder ob wir vielmehr als Teil einer Kampagne auch den Dialog beeinflussen würden. Wir wollten ja zunächst über das Bestehen eines algorithmischen Auswahlsystems aufklären. Eine solche Doppelrolle erschwert die teilnehmende Beobachtung. So versuchten wir die Herausforderung zu lösen, indem zuerst eine möglichst neutrale Position des Zuhörens eingenommen wurde. Erst nachdem die Betroffenen berichtet oder ihre persönlichen Erfahrungen im Gespräch eingebracht hatten, stellten wir Fragen.
Wie sehr die eigene Reflexion wichtig ist, merkten wir im Gespräch mit einem jungen Mann aus Afghanistan vor dem AMS in Wels. Er war 2015 nach Österreich gekommen, sprach hervorragend Deutsch und erzählte uns von seiner Community. Den Flyer hatten wir nur in Deutsch, aber wir konnten immerhin auf die Internetseite verweisen und er versprach von sich aus, die Information in seiner Community weiterzugeben. Denn er befand sie persönlich für sehr hilfreich und hatte vorher nichts von einem algorithmischen System beim AMS gewusst. An diesem Punkt bemerkten wir, wie sehr wir zwar die nicht-österreichisch-sprachigen Betroffenen versucht hatten mitzudenken, es uns bis dahin aber offenbar nur teilweise gelungen war.
Nach diesem Gespräch erweiterten wir unsere Termine und nahmen nochmal speziell mit diesen Gruppen Kontakt auf, wie bereits berichtet.
Zuerst dachten wir, dass wir zu diesen Terminen Sprachmittler:innen mitnehmen sollten, aber auch das stellte sich als falsch heraus, denn die Mitarbeitenden der Organisationen waren alle hervorragende Gesprächspartner:innen. Die Argumente und Einsichten dieser „Funktionär:innen“und Organisator:innen waren sehr hilfreich für uns, den Blick von Menschen mit Migrationserfahrung auf das Problem eines algorithmischen Systems beim AMS zu verstehen.

5.3 SPEZIELLE ERFAHRUNGEN

Bei einem Projekt, das über zwei Jahre läuft, gibt es auch spezielle, zusätzliche Erfahrungen, die ebenfalls interessant für das Ergebnis sind.
Wir bekamen Einblick in den Aktivismus und die Zivilgesellschaft rund um Arbeitslosigkeit, konnten Organisationsmuster identifizieren, trafen Menschen, die nicht rechnen konnten, die Hilfe beim Schreiben und Lesen benötigen und Ex-AMS-Mitarbeitende, die dem Stress, der Frustration und der ständigen Überforderung den Rücken gekehrt hatten. Statt mit uns über das Potenzial einer Verbesserung zu sprechen, forderten diese Personen eine komplette

Abschaffung des AMS-Systems. Nach ihrer Lesart ist das ganze System AMS in sich so falsch konzipiert und organisiert, dass es am besten gleich aufgelöst wird. Auch die Idee des bedingungslosen Grundeinkommens ohne weiteren Verwaltungsaufwand wurde öfter genannt. Bei den AMS-Mitarbeitenden in der Fokusgruppe sah man so eine Idee hingegen sehr kritisch, wie auch die komplette Fokusgruppe der AMS-Kund:innen im bedingungslosen Grundeinkommen auch eher ein Problem sah. Es wurde übereinstimmend gesagt, dass dann vielleicht niemand mehr in schlechten Jobs arbeiten wollen würde und Arbeit auch einen Wert an sich darstelle, der über die Bezahlung hinaus ginge.
Ebenso konnten wir über die Analyse der Strukturen lernen, dass die Betreuung beim AMS selbst stellenweise als reiner Verwaltungsteil wahrgenommen wird und es viele unterstützende Organisationen neben dem AMS selbst hat, die sich um Hilfe rund um das Thema bemühen. Sei es bei der Arbeitssuche, sei es bei Einsprüchen oder Diskriminierungserfahrungen. Auch hier ist das Fazit: es sind ganz viele Menschen nötig, um Unterstützung zu bieten. Selbst wenn stellenweise die Arbeit des AMS nicht besonders positiv gesehen wurde, war es trotzdem der Wunsch von sehr Vielen, mit Menschen eventuelle Probleme zu verhandeln statt mit einer Maschine. Denn alle sahen in der direkten und echten Dialogmöglichkeit auch einen wichtigen Schritt zur Lösung der Missstände.

5.4 AUSBLICK

Seit einiger Zeit ist nicht mehr von hoher Arbeitslosigkeit die Rede, sondern vom Fachkräftemangel; wobei der Begriff „Fachkräfte“ teilweise irreführend ist, denn es handelt sich auch um Kräfte, die für einfache Tätigkeiten gesucht werden, für die man keine spezielle Ausbildung braucht. Beispielsweise Tätigkeiten, bei denen nicht-qualifizierte Arbeiter:innen ohnehin firmenspezifisch angelernt werden. Oder Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich, bei denen Bildung auch kaum eine Eingangsvoraussetzung ist. Solange diese Mangelsituation vorherrscht, sollte man jedenfalls alle Ressourcen für die Vermittlung der Arbeitssuchenden an die potentiellen Arbeitgeber:innen nutzen.
Diese arbeitnehmer:innenfreundliche Situation wird nicht von langer Dauer sein, denn aktuell befinden wir uns in einer schnellen Transformationsphase der Digitalisierung. Sobald die Automatisierung abgeschlossen ist, wird sich der Arbeitsmarkt wahrscheinlich wieder komplett drehen und es ist fraglich, ob man dann überhaupt noch so viele Arbeitskräfte benötigt, wie heute. Allen Voraussagen zufolge eher nicht, denn aktuell ist ein Teil der Arbeitskräfte, die wir heute noch als hochqualifiziert einstufen, mit der Transformation betraut. Wir können also davon ausgehen, dass das Versprechen, mit Bildung einen sicheren Arbeitsplatz zu haben, spätestens am Ende der nächsten Dekade auch ungültig ist. In anderen Segmenten des Arbeitsmarkts verhält es sich ähnlich kurz-zyklisch. Das bedeutet, das AMS sollte seine Ressourcen eher noch aufstocken, denn aktuell ist noch die Möglichkeit einer Vermittlung gegeben. Was danach kommt, ist ohnehin schwer vorauszusagen, da die Folgen der

Digitalisierung mit anderen Herausforderungen, wie dem Klimawandel und der Hyperglobalisierung, zusammenfallen.
Am Ende der über zweijährigen Kampagne ist eins aber ziemlich sicher: der AMS-Algorithmus in seiner jetzigen Form ist nicht einsetzbar, nicht zielführend, und lt. DSB ohne Rechtsgrundlage. Möglicherweise wird es sogar eine gerichtliche Entscheidung auf EU-Ebene dazu geben. Er macht das AMS nicht kostengünstiger und wird wahrscheinlich eine weitere Randnotiz der Steuergeldverschwendung und gescheiterten Digitalstrategie werden. Wenn es so kommt und in Zukunft wieder mehr auf menschliche Beratung gesetzt wird, war der Algorithmus zwar ein teures Projekt, aber das war nur der erste Verlust und der ist in so einem Fall der geringste.
Bleibt zu hoffen, dass die Politik und die Entscheidungsebenen in Zukunft bessere Strategien der Digitalisierung entwerfen und dort auf die Arbeit von Menschen setzen, wo sie es einfach besser machen, als Maschinen.

6 DANKSAGUNG

Wie bei derartigen Projekten üblich, ist es nie das Produkt einer einzigen Person. Dieses Projekt wurde ursprünglich von Nina Spurny, Tanja Mally und Thomas Lohninger entworfen und geplant. Petra Schmidt übernahm die Projektleitung im Januar 2022 und modifizierte es in Absprache mit epicenter.works, Tanja Mally und der Fördergeberin, AK Oberösterreich, der wir an dieser Stelle nochmals für die fruchtbare und konstruktive Zusammenarbeit danken möchten. Insbesondere zu erwähnen sind hier B. Mader (AK OÖ) und J. Zehetner (innovationinpolitics.eu) und Dagmar Andree´,deren Expertise uns immer wieder motiviert hat. Ein weiteres Dankeschön geht an alle hier namentlich nicht genannten Gesprächspartner:innen, denen wir viele Einsichten und viel Tatendrang verdanken. Ohne Paul Kloker wäre aus der Automatenidee nie eine Maschine geworden, dafür ein großes Dankeschön. Natürlich nur an der formal letzten Stelle möchten wir uns schlussendlich bei den Teilnehmer:innen der Diskussion im Presseclub Concordia, dem Presseclub selbst und den Fokusgruppen bedanken, wie auch bei den Organisationen, Selbsthilfegruppen, Kulturvereinen, Solidaritätsbündnissen und NGOs, die uns auf diesem langen Weg unterstützt haben.