

Ein scharlachroter Buchstabe für Arbeitslose

WARUM DIE INSTRUMENTELLE KRITIK AN DEN AMS- ALGORITHMEN ZU KURZ GREIFT!

Bei aller Berechtigung von Frau Spiekermanns grundsätzlicher Kritik an der Verwendung von Algorithmen in den Entscheidungsprozessen über die „Betreuung“ von Arbeitslosen täte ein kritischer Blick auf den Zweck dieses Einsatzes not. Denn jedes Werkzeug wird in einem sozialen Kontext eingesetzt, der für seine Bewertung relevant ist. Ein Hammer kann eine sehr nützliche und segensreiche Sache sein, wenn man sich eine Hütte baut; ganz etwas Anderes ist es, wenn man damit die Schädel von Mitmenschen einschlagen will.

Freilich ist der modernen Gesellschaft die unselige technoide Tradition eingeschrieben, die Effizienz des Werkzeugs unabhängig von den damit verfolgten Zielen zu bewundern, wie sie etwa Kafka in seiner Erzählung „Die Strafkolonie“ auf den Punkt bringt. Die Futuristen haben den technischen Fortschritt in Verbindung mit einem Kult der Jugend und des Rechts des Stärkeren verherrlicht, und es so zu Ministerehren in der Regierung des Duce gebracht¹. Die unkritische Bewunderung technischer Effizienz hatte auch den Nazis allerhand Sympathien verschafft. Und was würde die unseligen Konsequenzen der Verbindung von wahnsinnigen Zielen mit technischer Effizienz besser demonstrieren als der Nationalsozialismus, der den Rassenwahn mit der Potenz der deutschen Großindustrie und Militärmaschine umsetzte?

„The rise of the Machines“²

Auch in unseren Tagen entfaltet sich ein autonomer Effekt der eingesetzten Maschinerie, auch wenn er das Übel einer Sache nicht selbst hervorbringt, es nur folgenreicher macht. Der Einsatz von Maschinen, sprich von Computerprogrammen im Finanzsektor hatte so seinen Anteil an der Tiefe und Schwere diverser Finanzkrisen der letzten Jahrzehnte: Wo Menschen zu träge oder zu langsam sind, verfolgen die Maschinen die programmierten Operationen mit einer Unerbittlichkeit, und damit Dimension und Schnelligkeit, zu der menschliche Spekulanten nicht fähig wären. Ein Banken-Run der Maschinen ist schwerer zu stoppen und wird schneller bis zum bitteren Ende, dem Zusammenbruch der Kurse durchgezogen werden. Denn Maschinen fürchten keinen Crash und nicht den Tod, auch den kollektiven der Gattung Mensch nicht. Aber grundsätzlich sind die Maschinen weder für die Risiken noch die selbstverstärkenden Mechanismen des Spekulationsgeschäfts verantwortlich.

So wie es wenig Sinn macht, die Risiken des Einsatzes von Maschinen in der Finanzspekulation ohne die der Branche ohnehin innewohnenden zu diskutieren, wäre auch bei Erörterung des Einsatzes von Algorithmen durch das AMS die allgemeine

¹ Filippo Tommaso Marinetti, Gründer des Futurismus war Kultusminister unter Mussolini.

² Titel eines Artikels, der am 12. Oktober 2008 in der New York Times zur Finanzkrise erschienen war. Von Autor Richard Dooling erschien 2008 auch das Buch „Rapture for the Geeks: When AI Outsmarts IQ.“

Problematik seiner Tätigkeit zu berücksichtigen. Das kommt in dieser Diskussion weitgehend zu kurz, weil sich die Kontrahenten mit der oberflächlichen Sprachregelung, das AMS helfe eben Arbeitssuchenden durch Vermittlung oder Schulung einen Job zu finden, begnügten. Damit wird die ursprünglich zentrale, soziale Sicherungsfunktion des AMS ebenso ausgeblendet, wie ihre zwischenzeitlich weitgehende Umwandlung in ein Sanktionsinstrument.

Was tut das AMS wirklich - mit oder ohne Algorithmen?

Bei genauem Hinsehen zeigt sich nämlich, dass das AMS jedes Jahr hunderttausendfach sanktioniert, das heißt seinen Leistungsbeziehern die materielle Existenzgrundlage – zumindest vorübergehend – entzieht, und dieser Geschäftszweig aus nahe liegenden Gründen allmählich zur Hauptbeschäftigung der Institution wird. 2018 kamen durchschnittlich auf eine Dienststelle des AMS ca. 24 Sanktionen³ und ca. 30 erfolgreiche Vermittlungen⁴. Im Vergleich zum Vorjahr sind die Sanktionen (+12,28%) deutlich stärker gewachsen als die erfolgreichen Vermittlungen (+1,64%). Der Trend ist auch längerfristig klar erkennbar. Zwischen 1990 und 2005 hatte Atzmüller eine Verfünffachung der AMS-Sanktionen konstatiert⁵. Die Gründe dafür liegen auf der Hand:

- Trotz gewisser Schwankungen bei der Nachfrage nach Arbeitskräften steigt die Arbeitslosenquote kontinuierlich seit den siebziger Jahren an. Vor ein paar Jahren rechnete eine WIFO Studie vor, dass die Vermittlungsleistungen des AMS mit durchschnittlich 0,86 Stellenvorschlägen im Monat⁶ zur Quantität neglige tendieren. Demgegenüber verlangt das „Service“ monatlich von den Leistungsbeziehern mindestens acht Eigenbewerbungen. Arbeitssuche ist also weitgehend privatisiert. Die minimale Zahl an Vermittlungen relativiert sich noch weiter, wenn man bedenkt, dass sie sowohl die tausenden prekären, nicht Existenz sichernden Stellen aus der AMS-Datenbank⁷, und nicht minder zahlreiche Fehlzusweisungen enthält. Woher sollte das AMS auch passende Stellen nehmen bei durchschnittlichen Verhältnissen von 10:1 (2016) oder auch nur 5:1 (2018) zwischen Arbeitssuchenden und sofort verfügbaren offenen Stellen? Daher wird ohne viel Rücksichten auf die jeweiligen Qualifikationen und damit Anstellungschancen „vermittelt“⁸, teilweise aus Unfähigkeit, teilweise aber auch aus Sanktionskalkül, weshalb „aufmümpfige“ Leistungsbezieher – also jene, die ihre Rechte kennen – überproportional in den Genuss der „Hilfe“ des AMS in Form von eklatanten Fehlzusweisungen kommen⁹. Kurz gesagt, das AMS hat weder in quantitativer noch in qualitativer Hinsicht viel zu vermitteln, und nutzt seine

³ Sanktionen/AMS-Planstelle (Personalstand jeweils laut Geschäftsbericht des Vorjahres)

⁴ erfolgreiche Vermittlungen (gemessen am 40%-Anteil des AMS an den Abgängen aus der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung)/AMS-Planstelle (Personalstand jeweils laut Geschäftsbericht des Vorjahres)

⁵ Roland Atzmüller: Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Österreich. Dimensionen von Workfare in der österreichischen Sozialpolitik, in: Kurswechsel 4/2009: 24–34.

⁶ WIFO - Eppel, Rainer, Horvath, Thomas, Mahringer, Helmut: Eine Typologie Arbeitsloser nach Dauer und Häufigkeit ihrer Arbeitslosigkeit 2010-2013 (Wien, Dezember 2014) S. 7.

⁷ Für eine Stichprobe dazu siehe: https://www.aktive-arbeitslose.at/links/nachrichten/besondere_beschaefigungsverhaeltnisse_fuer_besondere_menschen.html

⁸ Nicht weniger als 46 % der von der Arbeiterkammer OÖ 2007 befragten Arbeitslosen gaben an, vom AMS „lediglich unpassende Arbeitsstellen“ zu erhalten. Vgl. auch <http://www.streifzuege.org/2018/der-verkaufstrainer-und-der-praesident>

⁹ Siehe die Vielzahl von Erfahrungsberichten auf <http://www.aktive-arbeitslose.at>)

Vermittlungstätigkeit immer mehr als willkürlichen Anlass für Sanktionen, den expandierenden „Hoffnungsmarkt“ der Institution.

- Bei den „Schulungen“ des AMS ist es nicht anders. Vernünftige Berufsqualifizierungen muss man sich beim AMS meist erkämpfen, kurzfristige sinnlose Beschäftigungstherapien, die im Lauf der Jahrzehnte immer skurrilere Ausprägungen annehmen, dominieren den gewaltig aufgeblähten Sektor der AMS-Schulungsindustrie¹⁰. Die gesellschaftlichen Ursachen dieses Umstandes sind leicht zu verstehen. Seit dem Ende der Vollbeschäftigung wird die Tatsache, dass infolge des technologischen Fortschritts nicht nur anders qualifizierte sondern immer weniger Arbeitskräfte nachgefragt werden, kategorisch verdrängt, und so getan als bestünden nur Qualifikationsungleichgewichte. Da Schulungen, selbst wenn es sich um echte Qualifizierung handeln würde, an ersterem prinzipiell nichts ändern, ist die Schulungsindustrie zwangsläufig auf das Niveau von rituellen Ersatzhandlungen heruntergekommen, wie es die Spatzen seit Jahren von allen Dächern pfeifen¹¹. Solange die Verdrängung des realen Mangels an Stellen aus ideologischen Gründen nicht aufgegeben werden darf, muss das AMS eben an dem einzelnen Arbeitssuchenden, der an der Arbeitslosigkeit am allerwenigsten ändern kann, herumdoktern. Zumindest einmal im Jahr zu schulen, ist die Faustregel, bei Renitenz darf es auch mehr sein. Und natürlich wird sanktioniert, wer bei der Beschäftigungstherapie nicht mitmachen will.

Zusammengefasst heißt das: Das AMS ist heute via Sanktionen in erster Linie Lieferant für gesellschaftliche Sündenböcke, die verdrängte strukturelle Probleme zu individualisieren erlauben, denn eines weiß man ebendort aus selbst beauftragten Studien ganz genau: Sanktionen sind nicht beschäftigungswirksam. Und dafür soll das Service nun algorithmische Tools erhalten?

Ein scharlachroter Buchstabe für die Sündenbockproduktion

Der Zusammenhang zwischen dem Algorithmus und dem Sanktionsgeschäft liegt auf der Hand. Denn sanktioniert wird im Zusammenhang von Vermittlungen und Schulungen, und auf deren Verabreichung sollen die Kategorien des Algorithmus eben Einfluss haben, bzw. die Sanktionen – nicht besser aber - unhinterfragbarer „legitimieren“. Das ist eine gefährliche Drohung für alle Leistungsbezieher. Es ist davon auszugehen, dass dieser schon an sich menschenverachtende Geschäftszweig des AMS nun mit der Unerbittlichkeit und Unkontrollierbarkeit, die „dummen“ Maschinen eben eigen ist, exekutiert werden wird. Dies heißt praktisch Folgendes.

Zuweisungen zu Stellen oder Schulungen hätte das AMS eigentlich individuell unter Einbeziehung von Qualifikation und Arbeitsmarktlage zu begründen. Das geschieht zwar in der Praxis ohnehin selten, hat aber im Falle von Sanktionen eine gewisse Bedeutung.

¹⁰ Laut einer Studie im Auftrag des AMS umfasste der Bereich der „Qualifizierung“ der Jahre 2010-13 soweit aufschlüsselbar zumindest zu 42% „Beratung und Betreuung“, vom beaufsichtigten Bewerbungen Schreiben bis zu Berufsorientierung („18,4% externe Betreuungs- und Beratungsleistungen, 12,3% aktive Arbeitsuche, 11,4% berufliche Orientierung“) Weitere 20% durften mit AMS-Unterstützung Arbeit oder eine duale Ausbildung simulieren („geförderte Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt 10,0%, am 2. Arbeitsmarkt 7,9%, in Jugendausbildung 2,6%“), die ohne Förderung wohl nicht nachgefragt worden wäre. WIFO - Eppel, Rainer, Horvath, Thomas, Mahringer, Helmut: Eine Typologie Arbeitsloser nach Dauer und Häufigkeit ihrer Arbeitslosigkeit 2010-2013 (Wien, Dezember 2014) S. 8.

¹¹ Siehe etwa die Berichte eines ehemaligen Trainers der AMS-Schulungsindustrie in der Kronenzeitung, 1., 2. und 4. 6. 2018

Immerhin steht auf geduldigem Papier, „*dass immer wenn eine Vermittlung im erlernten Beruf nicht mehr aussichtsreich oder nicht mehr möglich ist, nicht gleich auf die nächstmögliche Helferstelle vermittelt werden darf ... Die Fähigkeiten und das Entwicklungspotential der einzelnen Arbeitslosen sind zu berücksichtigen und eine Dequalifizierung zu vermeiden.*“ (Erläuternde Bestimmungen zur Einführung von Betreuungsplänen, AMSG-Novelle 2004, § 38c). Kann das jemand für den Algorithmus in C++ übersetzen? Bei Schulungen müsste das AMS explizit jenes bestehende Qualifikationsdefizit benennen, das dadurch behoben werden soll. In Zukunft könnte das so aussehen:

- „Der/die Arbeitssuchende wird auf ‚jede Hilfs- oder Anlerntätigkeit‘ vermittelt, weil er/sie ‚C‘ ist.“
- „Das durch Schulung XY zu behebbende Defizit ergibt sich aus der Zugehörigkeit zur Kategorie ‚C‘“.

Demnach werden die scharlachroten Buchstaben in zwei höchst sensiblen Bereichen mit Sicherheit zu breiter Anwendung kommen:

1. Worauf man sich verlassen wird können, ist, dass in Zukunft in jedem Betreuungsplan ein „A“, „B“ oder „C“ drinnen stehen wird, und sonst nicht viel. Der Gesetzgeber hat dem AMS da nämlich eine Hintertür aufgemacht. Problemlagen, die schon im Betreuungsplan vermerkt sind, müssen bei Zuweisungen nicht mehr extra begründet werden. Deshalb ist das AMS schon jetzt bemüht in jeden Betreuungsplan eine Anzahl versteckter Zuweisungsbegründungen für alles Mögliche prophylaktisch unterzubringen. Der harmlose Satz, „ihre Arbeitssuche wird durch das Alter erschwert“, kann die Begründung dafür sein, dass jemand angeblich unbedingt geschult werden muss, was bekanntlich beträchtlich verjüngt. Und ältere Arbeitnehmer sind einfach kraft ihres Alters blöde und brauchen daher Qualifizierung. „Altersbedingte Diskriminierung“ dürfen die Berater wiederum nicht hineinschreiben, weil das die Rechtfertigung einer Schulung für ein Diskriminierungsopfer erschweren würde, usw. Diese absurde und schon jetzt überhaupt nicht individuelle Praxis des AMS würde durch den Algorithmus nicht erfunden, aber beträchtlich erleichtert werden, weil der Inhalt des Betreuungsplans noch intransparenter und daher argumentativ noch schwerer zu bekämpfen wäre.
2. Bei Sanktionen wegen Verweigerung oder Vereitelung einer Stelle oder Schulung muss das AMS eigentlich schon in seinem Bescheid, im Falle einer Beschwerde jedenfalls aber vor dem BVG eine Zuweisung begründen. Der Scharlachrote Buchstabe, den jeder dann auf dem Rücken trägt, wird dem AMS noch mehr Willkür erlauben, als dies schon jetzt der Fall ist. Welcher Richter wird sich damit auseinandersetzen, was „A“ oder „C“ heißt? Welcher Richter wird vor allem nachvollziehen können, wie der Algorithmus auf „B“ gekommen ist, ohne völlig auf die Interpretation des AMS angewiesen zu sein?

Die Definitionshoheit darüber, was der scharlachrote Buchstabe für die konkrete Person heißt, wird sich das Service vorbehalten, und flexibel nach Opportunität das eine oder andere Kriterium, das in den Algorithmus eingegangen ist, aus dem Zylinder ziehen. Was der Buchstabe heißt, wird für niemanden nachvollziehbar sein.

Natürlich ist eine keineswegs individuelle und weitgehend willkürliche Behandlung von Arbeitslosen beim AMS jetzt schon gang und gäbe. Die AMS-Berater verwenden

Textbausteine, die Eingabemasken für einen Betreuungsplan verfügen nicht einmal über die laut AMS-Bundesrichtlinie vorgesehenen Rubriken, und ist das tatsächliche oder angebliche Fehlen von Eingabefeldern auch eine beliebte Ausrede, um Vorbringen des Leistungsbeziehers aus seinem AMS-Akt fern zu halten, usw. Ein Buchstabe ist aber im Vergleich zu einem Textbaustein noch einmal ein Quantensprung in Richtung Intransparenz und Willkür. Arbeitslose werden nur mehr in drei Kategorien erscheinen – das ist weniger „Vielfalt“ an Menschentypen als in Aldous Huxleys Dystopie „Brave New World“ - und dementsprechend behandelt werden. Die rechtsstaatliche Kontrolle wird weitgehend technisch ausgehebelt, und durch Algorithmus-Urteile ersetzt werden, die aus einem Buchstaben bestehen. Argumentieren Sie mal, dass das „B“ nicht stimmt, und sich der Algorithmus geirrt hat!

Dreifach gemeingefährlich!

Anstatt das AMS hochzurüsten wäre die Institution zurückzuführen auf das, was sie ursprünglich war, nämlich eine Versicherung, um Einkommensausfall bei Eintritt des Versicherungsfalles wenigstens teilweise auszugleichen. Solange das AMS eine quasireligiöse Sündenbockindustrie höchst zweifelhafter rechtsstaatlicher Qualität ist, sollte man es ohnehin auf niemanden, schon gar nicht Menschen in einer schwierigen Lebenssituation loslassen. Es mit der unerbittlichen Sturheit der Maschine auszustatten, ist daher hochgradig gemeingefährlich und etwa so klug, wie einem (nach Sanktionsopfern) Süchtigen mit Wahnvorstellungen (über die Arbeitskräftenachfrage) eine entscherten Handfeuerwaffe zur Verfügung zu stellen, auf dass sein Beschaffungswesen besser floriere.

Es ist richtig, dass die Daten des AMS eine Fundgrube für die wissenschaftliche Forschung sein können. Da hantieren Sozialwissenschaftler mit ihnen, die wissen, dass Statistik keine kausalen Zusammenhänge feststellt, sondern nur die Ähnlichkeit von Häufigkeitsverteilungen misst, dass letztere daher besten Falls als Hinweis auf eine ursächliche Beziehung zwischen den Größen gesehen werden, aber auch ganz zufällig sein kann. Wenn der Storchenflug im Burgenland hochsignifikant mit der Geburtenrate korreliert, bringt dennoch nicht der Storch die Kinder. Sozialwissenschaftler wissen auch, dass über kausale Zusammenhänge immer noch Menschen unter Anwendung der Denklöge befinden, und Zahlen nicht unbedingt etwas aussagen müssen.

Sich darauf zu verlassen, dass AMS-Mitarbeiter, ...

- die schon jetzt hauptsächlich angelernte Bediener des AMS-EDV-Systems sind,
- die sich dank der Zuteilung der Klienten nach dem Geburtsdatum auf nichts anderes spezialisieren könnten als Sternzeichen,
- und daher naturgemäß schon aus strukturellen Gründen keine Ahnung von den Berufsfeldern und dazugehörigen Qualifikationsanforderungen all ihrer Klienten (vom Universitätslektor bis zum Lagerarbeiter) haben können,
- und die gewohnt sind, Textbausteine einzufügen und Gesetzesparagrafen anzuklicken, deren Inhalt sie nicht kennen und verstehen,

... die unerbittlichen Operationen des Algorithmus schon irgendwie der individuellen Situation eines Betroffenen angemessen gestalten werden, ist doppelt gemeingefährlich.

Der funktionale Umbau des AMS in den letzten Jahrzehnten, und noch vielmehr das aktuelle sozialpolitische Umfeld, in dem der sagenumwobene AMS-Algorithmus das Licht der Öffentlichkeit erblickte, verweisen auf einen folgenschweren Paradigmenwechsel der Sozialpolitik insgesamt, der Anlass zur Sorge geben sollte. Die konkrete inhaltliche Ausgestaltung des AMS-Algorithmus, soweit sie bekannt ist, zielt nämlich auf nicht mehr und nicht weniger als die tendenzielle Abschaffung des Sozialsystems in der Bedeutung, in der wir es kannten. Der Algorithmus berechnet künftig die „Förderwürdigkeit“ der Arbeitssuchenden praktisch ausschließlich nach Kriterien, die in einer fernen Vergangenheit als Diskriminierung gebrandmarkt worden sind: Geschlecht, Alter, Kinder, Herkunft, Gesundheitszustand usw. Somit dient das Sozialsystem nicht mehr dem Ausgleich des Marktes, indem es die auf diesem nicht (oder nicht mehr) Verwertbaren auffängt, sondern wird durch eine 1:1-Reproduktion von dessen Diskriminierungsstrukturen sein alter ego. Je mehr einen der Markt ausspuckt, umso mehr lässt einen dieses neue Unsozialsystem hängen. Die Regierung Kurz hatte geplant, die AMS-Bezüge zu senken, je länger einen der Arbeitsmarkt nicht mehr will. Essen die Langzeitarbeitslosen dann weniger, oder will man damit sagen, dass sie als Unverwertbare – in der an Gütern reichsten historischen Gesellschaft aller Zeiten - kein Recht auf Essen mehr beanspruchen dürfen? Das Ausmaß der eigenen Verwertbarkeit wird so zum Gradmesser für die soziale Sicherheit, derer eins für würdig befunden wird: Während die Sozialdemokratie auf Bundesebene sogar den Erhalt des Zweitwohnsitzes für jene Notstandshilfebezieher forderte, die zumindest früher einmal verwertbar waren und in das System eingezahlt haben, verschärfte die gleiche Partei in Wien – ganz entgegen der plakatierten „Menschlichkeit“ - den Zugang zur Mindestsicherung. Das trifft eben nur zweit- oder drittklassig - wenn überhaupt – Verwertbare, Alte, Kranke, Alleinerzieherinnen, usw. Wer das sich abzeichnende neoliberale Euthanasieprogramm zur Ausmerzungen nicht verwertbaren Lebens algorithmisch zu seinem logischen Ende treiben will, ist dreifach gemeingefährlich.

Eine solidarische Gesellschaft würde zuerst sicher zu stellen, dass Hütten gebaut werden, bevor man die Hämmer anschafft!

Peter Oberdammer
Wien, 29. 9. 2019