

Abstract für Momentum 2021 – Track #7 (oder ersatzweise Track #4)

Digitalisierung in der Arbeitsmarktverwaltung – Der ‚AMS-Algorithmus‘ als Stresstest für die Arbeitnehmer*innenvertretung (Eduard Müller)

Die Anwendung digitaler Technologien und Künstlicher Intelligenz in Organisationen erfasst zunehmend zentrale Bereiche des öffentlichen Sektors. Softwarebasierte Algorithmen¹ werden in immer mehr Ländern zur Unterstützung bei Kernaufgaben des Staates eingesetzt – beispielsweise bei der Polizeiarbeit, im Gesundheitswesen, in Bildungseinrichtungen, von öffentlich-rechtlichen Medien oder im Rahmen der Arbeitsmarktverwaltung. Die Eigenschaften solcher Systeme variieren dabei stark und werden unter anderem entscheidend geprägt vom jeweiligen politischen Kontext, ihrem konkreten Einsatzbereich und den Kräfteverhältnissen ihrer Gestalter*innen.

Folglich sind derartige softwaregestützte Algorithmen keine neutralen technologischen Innovationen, sondern Ergebnisse historisch gewachsener Strukturen, Aushandlungen und Konflikte. Darum können die Beschaffenheit solcher digitalen Systeme, ihr konkretes Einsatzgebiet und in weiterer Folge die Konsequenzen ihrer Anwendung auch als eine Momentaufnahme der Kräfteverhältnisse zwischen jenen sozialen Feldern betrachtet werden, die über ihren Einsatz verhandeln und entscheiden. Der Gebrauch algorithmischer Systeme in Aufgabenbereichen des Staates sorgt vielerorts für politische Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung dieser Technologien, für Debatten rund um die Gefahren von verstärkter Diskriminierung, Entmenschlichung sensibler Entscheidungsprozesse und Reproduktion sozialer Ungleichheiten. Daraus erwächst ein zunehmender Bedarf, die Verwendung solcher Software zu regulieren. Diesbezüglich weist die Europäische Kommission ihrem Weißbuch zu Künstlicher Intelligenz (KI) neben dem Potenzial solcher Technologien unter anderem auf Risiken bezüglich Nichtdiskriminierung, Transparenz und Rechenschaftspflicht beim Einsatz von softwarebasierten Algorithmen hin (Europäische Kommission 2020). Dabei stuft die Kommission eine KI-Anwendung dann mit „hohem Risiko“ ein, wenn sowohl der Sektor als auch die geplante Verwendung „erhebliche Risiken bergen“. Im öffentlichen Sektor werden

¹ Gemeinhin definiert man Algorithmen als eine vorab festgelegte, eindeutige Handlungsabfolge, die zur Lösung eines Problems bzw. einer Aufgabe angewandt wird. Diese erfolgt meist basierend auf großen Datenmengen (z.B. bisherigen Bewertungen oder biographischen Merkmalen) und mittels mathematischer bzw. statistischer Verfahren (z.B. Regressionsanalyse). Dabei wird nach Übereinstimmungen und Häufigkeiten gesucht, infolge werden daraus Handlungsanweisungen schlussgefolgert. (vgl. Kirchner & Schüßler, 2019; Wolfie & Spiekermann, 2016) ‚Selbstlernende Algorithmen‘ ziehen dabei, als eine spezielle Form solcher Systeme, eigene Schlussfolgerungen und verändern fortwährend ihre Abwägungen und Entscheidungsgewichtungen, weshalb ihr Vorgehen oftmals sogar für ihre eigenen Entwickler nicht mehr nachvollziehbar ist.

dabei die Bereiche Asyl, Migration, Grenzkontrollen, Justizwesen, soziale Sicherheit und Arbeitsverwaltung aufgelistet. Als Verwendungsbereich mit hohem Risiko wird es unter anderem gewertet, wenn natürliche Personen oder Unternehmen rechtlich, materiell oder immateriell vom Einsatz solcher Software betroffen sind (ebda. S. 20f).

Eigener Ansatz und Fragestellung

Im meinem Beitrag wird die Rolle sozialpartnerschaftlicher Interessenpolitik, mit Fokus auf Arbeitnehmer*innenvertretung, im Umgang mit Digitalisierung in der österreichischen Arbeitsmarktverwaltung am Beispiel des ‚AMS-Algorithmus‘ erörtert. Dieses umstrittene Projekt des österreichischen Arbeitsmarktservice (AMS) soll mittels algorithmischer Software die AMS-Berater*innen bei ihrer Prognose unterstützen, wie lange Arbeit suchende Menschen für die Re-Integration am Arbeitsmarkt brauchen. Die zugrunde liegende Empirie für dieses Beitrag umfasst Erkenntnisse aus einer organisationssoziologischen Einzelfallstudie, die im Rahmen meiner Dissertation an der Johannes-Kepler-Universität Linz durchgeführt wurde. Aus den dafür gesammelten Ergebnissen wird in diesem Abschnitt die folgende Frage erörtert: *Wie hat sich die Arbeitnehmervertretung gegenüber der Einführung des AMS-Algorithmus positioniert und warum hat sie dies in der erfolgten Form getan?* Im ersten Teil des Beitrags wird eine feldtheoretische Grundlage zur Analyse der Thematik dargelegt, in weiterer Folge werden die (internationalen) Rahmenbedingungen solcher algorithmischen Systeme in der Arbeitsmarktverwaltung diskutiert. Im zweiten Teil werden mit Bezug auf das Fallbeispiel AMS-Algorithmus die Handlungsspielräume, Strategien und Herausforderungen der Arbeitnehmerseite als Teil der Sozialpartnerschaft bei diesem Spezialfall von Digitalisierung in der Arbeitsmarktverwaltung skizziert.