

40 JAHRE
GLEICH
BEHANDLUNGS
GESETZ

An das
AMS Arbeitsmarktservice -
Bundesgeschäftsstelle
z.H. Herrn Dr. Herbert Buchinger
Vorsitzender des Vorstands
Treustr. 35-43
1200 Wien

gaw@bka.gv.at
+43 1 532 02 44, Nulltarif: 0800 206 119
Taubstummengasse 11, 1040 Wien

Betrifft: Beurteilung Arbeitssuchender mithilfe eines Algorithmus - Vereinbarkeit mit dem Gleichbehandlungsgesetz (GIBG)

Wien, 11. März 2019

Sehr geehrter Herr Vorstandsvorsitzender!

Die Gleichbehandlungsanwaltschaft beim Bundeskanzleramt erlaubt sich, mit dem Ersuchen um Stellungnahme an Sie heranzutreten. Seit Oktober 2018 wurden wiederholt Medienanfragen und Beschwerden von Arbeitssuchenden über den bekanntgewordenen geplanten Einsatz des neuen AMS-Algorithmus an uns gerichtet, der zur Förderungs- und Chancenbeurteilung Arbeitssuchender zur Integration am Arbeitsmarkt Verwendung finden soll. Es geht dabei um die Frage, ob die Kriterien, die der Einteilung von Arbeitssuchenden in drei Kategorien zugrunde liegen, sich auf bestimmte Gruppen von Arbeitssuchenden diskriminierend auswirken können. Konkret geht es darum, ob die Verwendung des Algorithmus zu Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, des Alters und/oder der ethnischen Zugehörigkeit sowie der Behinderung führen kann.

Die Intention des AMS, durch Anwendung des Algorithmus Fördermittel effizienter zu verteilen und arbeitssuchende Personen zielgerichteter zu vermitteln, ist uns bekannt. Da wir wissen, dass es dem AMS in besonderer Weise ein Anliegen ist, den Bestimmungen des Gleichbehandlungsgesetzes (in weiterer Folge: GIBG) Genüge zu tun, möchten wir Ihnen gerne zur Kenntnis bringen, welche Aspekte wir aufgrund unseres bisherigen Informationsstandes als rechtlich problematisch ansehen.

Auf Basis der uns bisher zugänglichen Informationen gehen wir derzeit von folgendem Sachverhalt aus:

Das AMS spielt nunmehr – vorerst probeweise – einen Deskriptor bei jeder arbeitssuchenden Person ein, der die Integrationswahrscheinlichkeit bzw. Vermittelbarkeit jeder/jedes Arbeitssuchende/n über einen Algorithmus errechnet und anzeigt. Dabei werden Arbeitssuchende in drei Kategorien eingeteilt: in jene mit hohen, mittleren und niedrigen Arbeitsmarktchancen, wiederum differenziert nach kurzfristigen und langfristigen Perspektiven. Kund_innen mit niedrigen Chancen sind demnach jene, bei denen das Programm davon ausgeht, dass die Wahrscheinlichkeit bei weniger als 25% liegt, diese binnen zwei Jahren für sechs Monate in Beschäftigung bringen zu können. Personen mit hohen Arbeitsmarktchancen sind wiederum jene, bei denen mit 66%iger Wahrscheinlichkeit angenommen wird, dass sie binnen sieben Monaten eine dreimonatige Beschäftigung finden. Alle anderen zählen zu jenen mit mittleren Vermittlungschancen.

In der geplanten Testphase soll jede/r Arbeitssuchende einer der drei Gruppen zugeteilt werden. Unklar ist, welche Folgen dies im Hinblick auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Vermittlungsbemühungen und Förderungen für die individuell Betroffenen haben wird. Der medialen Berichterstattung war zu entnehmen, dass nicht mehr bestimmte Zielgruppen (wie bisher Frauen, Ältere, Jugendliche, Asylberechtigte, subsidiär Schutzberechtigte) vorrangig Zugang zu Förderinstrumenten haben werden, sondern Förderungen weitestgehend nur noch für Arbeitssuchende eines bestimmten Segments – insbesondere jene der Kategorie mit mittleren Chancen – zugänglich sein sollen.

Nach Wahrnehmung der Gleichbehandlungsanwaltschaft erfasst der Algorithmus vornehmlich persönliche Merkmale – darunter die diskriminierungsanfälligen Merkmale Geschlecht, Staatsbürgerschaft, Alter und gesundheitliche Beeinträchtigung –, aber keine differenzierten berufsspezifischen Vorerfahrungen. Das dadurch entstehende Profiling-System birgt unseres Erachtens daher ein großes Potential für Diskriminierung bestimmter Gruppen, die ohnehin bereits strukturell wegen ihrer sozial-demographischen Merkmale beim Zugang zum Arbeitsmarkt benachteiligt sind.

So ist es auffällig, dass die Variable „betreuungspflichtig“ offenbar nur bei Frauen zum Einsatz kommt. Weshalb zwischen „Staatengruppe EU“ und Drittstaatsangehörigen sowie Österreicher_innen unterschieden wird, ist nicht nachvollziehbar, insbesondere dann, wenn Drittstaatsangehörige ebenso wie EU-Staatsbürger_innen unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt haben (z.B als Asylberechtigte). Auch Alterskategorien wie „bis 29“, „30 bis 49“ sind fragwürdig. Die Altersgruppe „50+“ hätte wohl allenfalls dann Berechtigung, wenn damit ein leichter Zugang zu fördernden Maßnahmen verbunden wäre.

Zu befürchten ist weiters, dass sich abhängige Variable wie z.B die diskriminierungsanfälligen Merkmale Alter und gesundheitliche Beeinträchtigung in Kombination überproportional verstärken und damit verzerrend benachteiligend wirken.

Individuelle Daten wie etwa konkrete Berufserfahrung oder besonders facheinschlägige Spezialkenntnisse werden vom Algorithmus nicht berücksichtigt, können jedoch erfahrungsgemäß Arbeitsmarktchancen erheblich beeinflussen.

Unausgewogen erscheint weiters, dass zwar sehr viele persönliche Merkmale (Geschlecht, Alter, Betreuungspflichten, Herkunft, gesundheitliche Beeinträchtigung) erfasst und durch den Algorithmus berücksichtigt werden, die Vermittlungschancen Arbeitssuchender jedoch nur in zwei Arbeitsmarktbranchen (Berufsgruppen Produktion und Dienstleistungen) bewertet werden.

Da Algorithmen durch jene Daten begrenzt werden, die ihnen zur Verfügung stehen, stellt sich für uns die Frage, aus welchem Grunde genau die genannten persönlichen Merkmale für die Datenbasis des Algorithmus ausgewählt wurden.

Ausgangsbasis für die Datenerfassung zur Prognoseerstellung der Arbeitsmarktchancen waren laut Synthesis alle Geschäftsfälle des AMS, die in ein bestimmtes Auswahljahr fielen. Darin erblickt die Gleichbehandlungsanwaltschaft eine sehr große Gefahr der Festschreibung und Fortsetzung struktureller mittelbarer und unmittelbarer Diskriminierung. Es ist allgemein bekannt und statistisch erwiesen, dass Frauen – insbesondere jene mit Betreuungspflichten –, Ältere sowie Personen migrantischer Herkunft und mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen bei der Arbeitssuche Diskriminierungen unterliegen und deshalb länger oder häufiger zu „Geschäftsfällen“ des AMS werden. Wenn nun gerade jene Fälle, denen in einem hohen Ausmaß Diskriminierungen bei der Arbeitssuche zugrunde liegen, die Basis für die Berechnung der

Arbeitsplatzchancen bilden und daran ein negativ differenzierender Einsatz von Mitteln, Förderungen oder Vermittlungsbemühungen geknüpft wird, ist zu befürchten, dass sich gerade dadurch das Diskriminierungspotential verstärkt. Nach dem Maßstab des GIBG liegt somit die dringende Gefahr mittelbarer und unmittelbarer Diskriminierung vor, wobei es in einer Vielzahl der Fälle (Migrantin mit Betreuungspflichten, über 50jähriger gesundheitlich beeinträchtigter Drittstaats-angehöriger etc.) zu kumulativen / intersektionellen Diskriminierungen und damit verbunden zu besonders gravierenden Chancenbeeinträchtigungen gerade der am Arbeitsmarkt vulnerabelsten Gruppen kommen dürfte.

Strukturelle Diskriminierung, der man bisher durch gezielte Förderung benachteiligter Gruppen entgegen wirken wollte, wird so unseres Erachtens verfestigt, was zweifellos den Intentionen und gesetzlichen Vorgaben des GIBG widerspricht.

Für uns stellen sich daher insbesondere folgende Fragen:

1. Welche Kriterien und persönlichen Merkmale werden aus welchen Gründen für die Datenbasis des Algorithmus ausgewählt?
2. Woher werden die von Ihnen verwendeten Daten generiert? Gehen Sie von den selbstbestimmten Angaben der Arbeitssuchenden aus oder verwenden Sie andere Quellen? Wenn ja, welche sind das?
3. Wie garantieren Sie die Korrektheit der verwendeten Daten und wie handhaben Sie bei Verwendung mehrerer Quellen möglicherweise auftretende Widersprüche?
4. Welche Kriterien und persönlichen Merkmale werden für welche der kolportierten 96 Modelle verwendet?
5. Was sind die Kriterien, nach denen die Zuordnung zu einem der 96 Modelle erfolgt?
6. Wie genau wird der Algorithmus eingesetzt bzw. für welche Entscheidungen wird er herangezogen
 - a) bei der konkreten Vermittlungsbemühung für einzelne Arbeitssuchende?
 - b) bei der Gewährung von Fördermaßnahmen?
7. Welche konkreten Auswirkungen hat die Zuweisung von Arbeitssuchenden der drei Kategorien „hohe, mittlere und niedrige Arbeitsmarktchancen“ und die damit verbundene Strategie der „personalisierten Arbeitsmarktbetreuung“ für Arbeitssuchende generell und für die bisher schon strukturell benachteiligten, aber durch positive Maßnahmen geförderten Gruppen (Frauen, Ältere, Jugendliche, Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte)?
8. Aus welchem Grund und für welche Chancenermittlungen werden als Basisgruppe junge Männer mit österreichischer Staatsbürgerschaft und höchstens Pflichtschulabschluss

- herangezogen? Ist diese „Basisgruppe“ in allen Fällen die Grundlage für die Berechnung der Arbeitsmarktchancen der einzelnen Arbeitssuchenden?
9. Weshalb sind für alle (!) Frauen und die Altersgruppen „30 bis 49“ und „50+“ automatisch Abzüge vom Nullwert der Basisgruppe vorgesehen?
 10. Wie garantieren Sie die Unabhängigkeit der verwendeten Variablen (z.B. Alter und gesundheitliche Beeinträchtigung) und dass sich keine verzerrenden Verstärkungseffekte aufgrund von Korrelationen der Eingangsvariablen ergeben?
 11. Was genau ist unter dem „regionalen Arbeitsmarktgeschehen“ zu verstehen?
Welche Bezirke/Städte/Bundesländer/AMS-Standorte werden hier welchem RGS-Geschehen zugeordnet?
 12. Was betrachten Sie als mögliche Fehlerquoten? Wie wird die Fehlerquote bemessen?
 13. Wie ist die Verteilung zwischen ‚False Positives‘ und ‚False Negatives‘ bei den Fehlerquoten der einzelnen Modelle?
 14. Haben die Mitarbeiter_innen des AMS, die den Algorithmus verwenden sollen, eine dementsprechende Ausbildung erhalten? Wenn ja, welche und von wem? Inwiefern wurde dabei insbesondere der Umgang mit Fehlerquoten berücksichtigt?
 15. Welche Möglichkeiten und Freiheiten haben Berater_innen im Service für Arbeitssuchende oder sonst in der Vermittlung, Ausbildung und Umschulung tätige Mitarbeiter_innen des AMS, unabhängig von den Prognosen des Algorithmus Vermittlungsmaßnahmen zu setzen oder strukturell benachteiligten Personen gezielte Förderungen zukommen zu lassen?
 16. Wie stellen Sie sicher, dass für Arbeitssuchende verständlich und transparent gemacht wird, wie in ihrem Fall das Ergebnis des Algorithmus zustande kommt und weshalb unter Umständen eine von den Mitarbeiter_innen des AMS getroffene Entscheidung davon abweichen kann?
 17. Gibt es verschriftlichte Regelungen mit Handlungsvorgaben für Mitarbeiter_innen und Arbeitssuchende im Streitfall?
 18. Welche unabhängigen Vor-, Begleit- und Nachstudien, insbesondere zur Technikfolgenabschätzung, haben Sie herangezogen?
 19. Welche Evaluierungsmaßnahmen sind vorgesehen?
 20. Gibt es Beispiele von Algorithmen als arbeitsmarktpolitische Instrumente in anderen Ländern, die Sie herangezogen haben? Wenn ja, welche?

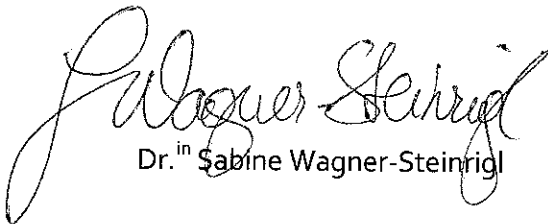
Aufgrund der an uns herangetragen Anfragen und der weitreichenden Auswirkungen, die der Einsatz des Algorithmus vermutlich für Arbeitssuchende haben wird, würden wir eine ausführliche Stellungnahme zu unseren Bedenken und eine detaillierte Beantwortung unserer Fragen sehr begrüßen.

In der Folge könnte es zielführend sein, mit Ihnen in einen Austausch zu treten und allfällige weiterbestehende Bedenken gemeinsam zu diskutieren.

Ihre geschätzte Rückantwort erwarten wir bis zum 23. April 2019.

Für Rückfragen stehen wir selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Dr.ⁱⁿ Sabine Wagner-Steinrigl

Anwältin für die Gleichbehandlung von Frauen und
Männern in der Arbeitswelt



Mag.^a Constanze Pritz-Blazek

Anwältin für die Gleichbehandlung ohne Unterscheid
der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder
Weltanschauung, des Alters oder der sexuellen
Orientierung in der Arbeitswelt

Dieses Schreiben enthält Informationen, die Persönlichkeitsrechte sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse berühren können und nur für die AdressatInnen des Schreibens in ihrer Verantwortung als Verpflichtete des Gleichbehandlungsgesetzes bestimmt sind. Bitte behandeln Sie es mit der erforderlichen Vertraulichkeit.

Wir haben Ihre Daten (Name, Adresse, ggf E-Mail-Adresse und Unternehmen) entsprechend der datenschutzrechtlichen Bestimmungen gespeichert. Rechtsgrundlagen für unsere Arbeit sind §5 GBK/GAW-G, die EU- Richtlinien RL 2000/43/EG, RL 2004/113/EG, RL 2006/54/EG, RL 2010/41/EU, RL 2014/54/EU, sowie die ECRI General Policy Recommendation No.2. Weitere Informationen finden Sie in der Datenschutzerklärung auf unserer Webseite www.gleichbehandlungsanwaltschaft.gv.at