

Think Tank Corner

Arbeitnehmernah und innovativ: Das Economic Policy Institute in Washington DC (<http://www.epi.org/about>)

Das in Washington D.C. ansässige „Economic Policy Institute“, kurz EPI, ist ein wirtschaftspolitisches Forschungs- und Analyseinstitut, das weder parteigebunden noch gewinnorientiert ist, aber gemeinhin als 'gewerkschaftsnah' gilt. Gegründet wurde EPI im Jahr 1986 als „Think Tank“ (Denkfabrik) mit dem Ziel, die Interessen und Anliegen der unteren und mittleren Gesellschaftsschichten in die Wirtschaftspolitik der USA einzubringen sowie die Auswirkungen wirtschaftspolitischer Entscheidungen auf diese überwiegend arbeitnehmende Gesellschaftsschicht zu untersuchen. Für deutsche Ohren klingt der Slogan des EPI frei übersetzt ein wenig nach Ludwig Erhard, dem Vater der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland: Forschung und Ideen für einen Wohlstand, an dem jeder teilhaben kann – oder kürzer: Forschung und Ideen für einen Wohlstand für alle. EPI vertritt nach eigener Aussage den Standpunkt, dass jedem Arbeitnehmer ein guter Job mit vernünftiger Bezahlung und einer erschwinglichen Gesundheitsversorgung sowie einer ausreichenden Altersabsicherung zusteht. Um dieses Ziel zu erreichen, analysiert EPI fortlaufend den wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Zustand der USA aus der Sichtweise der arbeitenden (= abhängig beschäftigten) Bevölkerung. Insbesondere bewertet EPI politische Maßnahmen der US-Administration, des Kongresses und der Einzelstaaten hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Lage der Arbeitnehmer. Das von der Hans-Böckler Stiftung geförderte und an der Universität Heidelberg bzw. der Hertie School of Governance, Berlin angesiedelte Forschungsprojekt "Muster wirtschaftspolitischer Beratung: Die USA und Deutschland im Vergleich" wollte die Arbeit des EPI – insbesondere die Medien- und Internetkommunikation, das Verhältnis des Instituts zu Gewerkschaften und Arbeitnehmereinrichtungen sowie Einflusskanäle in die Politik – näher kennenlernen. Die folgenden Ausführungen beruhen neben allgemein zugänglichen Quellen auf einem längeren Gespräch, das der Heidelberger Projektbearbeiter Michael Kühn im Oktober 2014 mit EPI-Direktor Lawrence Mishel und dessen Stellvertreter Ross Eisenbrey in Washington DC geführt hat.

Wer arbeitet im EPI?

Führende Vertreter des EPI sind ausgewiesene Ökonomen, aber keine Universitätswissenschaftler. Einige Mitglieder des Instituts wie Vizepräsident Ross Eisenbrey zeichnen sich dadurch aus, dass sie "durch die Drehtür der Politik gegangen sind" und in Regierungsbehörden, im Kongress und in für die Gewerkschaften wichtigen Ministerien wie dem Arbeitsministerium gearbeitet haben, aber eben auch in der anwendungsorientierten Forschung eines Think Tanks. Auch in den USA sind die Grenzen zwischen evidenzbasierter, aber advokatisch agierender Politikberatung und reinem Interessenlobbyismus fließend. Wenngleich EPI zu den meisten

Themen klare Standpunkte entwickelt und Arbeitnehmerorganisationen auch unterstützend berät, unterscheidet es sich in einem wesentlichen Punkt von einer Lobbyorganisation. Das Institut verfügt über keinerlei Abteilung für ‚Regierungsbeziehungen‘, die ähnlich wie bei Unternehmens- und Verbandslobbyisten eine permanente Präsenz im Kongress oder in einschlägigen Ministerien sicherstellt.

EPI und die Medien

Das EPI verfügt seit Jahrzehnten über eine regelmäßige Publikation, die zum Markenzeichen des Instituts wurde. Es handelt sich um das ca. alle 2-3 Jahre erscheinende Kompendium *State of Working America (SOWA)*, was in etwa mit ‚Zur Lage der amerikanischen Arbeits- und Arbeitnehmerwelt‘ übersetzen lässt und mit dem Charakteristikum des Lageberichts auf die jährliche Erklärung zur Lage der Nation des Präsidenten anspielt. Bei der Publikation handelt es sich um seit 1988 fortlaufende Analyse auf Grundlage einer Vielzahl von Daten über die Entwicklung von Familieneinkommen, Löhnen, Arbeitsplätzen, Arbeitslosigkeit sowie Reichtum und Armut. Diese Daten ermöglichen nach Auffassung des EPI ein klares und unvoreingenommenes Verständnis der Auswirkung wirtschaftlicher Entwicklungen und wirtschaftspolitischer Entscheidungen auf den Lebensstandard der amerikanischen Arbeitnehmer. Die Serienpublikation verfügt mittlerweile über eine eigene Website jenseits des Domainnamens des herausgebenden Instituts. <http://www.stateofworkingamerica.org/> Die Publikation *State of Working America* erfüllt für das EPI mehrere wichtige Funktionen: die Medien mögen den Wiedererkennungswert als Marke, aber insbesondere seine praktische Seite, denn die Journalisten können aus der Publikation erkennen, wie die amerikanische Gewerkschaftsbewegung die Lage der Nation aus der Sicht der Arbeitnehmer einschätzt. Gleichzeitig verschafft die datengesättigte Buchpublikation dem Institut eine gewisse Reputation in der akademischen Welt. Die EPI-Leitung ist überzeugt, dass die Qualität linksorientierter Publikationen besonders hoch sein muss, da ihnen in Ökonomenkreisen durchaus Misstrauen entgegenschlägt. Das EPI steht auf dem Standpunkt, dass es sich Forschung, die auf falschen oder unzureichenden Daten beruht oder wissenschaftlich unplausible Schlussfolgerungen zieht, schlicht nicht leisten kann. "Konservative", so die Gesprächspartner aus der Institutsleitung "stimmen mit unseren Politikvorschlägen und Empfehlungen fast nie überein, aber sie können unsere Daten nur selten anzweifeln." Trotz der Bedeutung wissenschaftlicher Seriösität sieht das EPI sein Zielpublikum nicht in der Wissenschaft, sondern strebt vielmehr nach sichtbarer Medienpräsenz. Die Medien sind unser primäres Publikum, versicherte uns Lawrence Mishel, EPI-Präsident seit 2002 und einer der Hauptautoren von SOWA.

Online-Strategie

Die Internetaktivitäten des Instituts sind indes ebenso sehr auf Direktnutzer zugeschnitten wie auf die Vermittlungsinstanz

der Medien. Allerdings hat sich nach Angaben von Mishel und Eisenbrey herausgestellt, dass zum Beispiel der EPI Blog mit dem Namen *Working Economics*, der nicht speziell für die Medien, sondern für die Direktkommunikation entwickelt worden war, sich als ein sehr effektives Instrument zum Erreichen von Medien und Journalisten herausgestellt hat. Zum Beispiel ist es die Erfahrung des EPI, dass der EPI Blog sehr häufig auf anderen Blogs verlinkt wird, wohingegen es kaum gelingt, freie Blogger zum Verlinken von Einträgen auf der EPI Homepage zu bewegen. Was die Medienresonanz – insbesondere in den digitalen Medien – angeht, so hat sich die Kurzanalyse "Economic Snapshot" als besonders populäres Format erwiesen. Dabei handelt es sich um eine Graphik, um welche herum sich 2-3 kurze Analyseabsätze gruppieren. Mit dem "Wirtschaftspolitischen Schnappschuss" lasse sich mehr Aufmerksamkeit erzielen als mit längeren Formaten wie Büchern, wird uns mitgeteilt. Dagegen seien das Schnappschussformat sowie die Blog- und Twitteraktivitäten des EPI von anderen Mitte-links Think Tanks in Washington wie dem *Center for American Progress* übernommen worden.

Kommunikation

Ganz generell versteht sich das EPI mit einem gewissen Stolz als Ausbildungsinstitut, Durchlauferhitzer und als strategischer Vorreiter für andere Think Tanks und Advocacy Institute links der politischen Mitte in den USA. Die Zahl der festen EPI-Mitarbeiter, die sich um Kommunikation, Medien, Grafiken und Internetauftritt etc. kümmern ist nur unwesentlich geringer als die Zahl derer, die sich mit Forschung und Analyse beschäftigen. Mit diesem stark auf Kommunikation und Vermarktung abhebenden Ansatz hat sich die Logik der politischen Kommunikation des EPI deutlich geändert, ja in gewisser Weise umgekehrt. Heute müssen Publikationen mit frischen Forschungsergebnissen nicht wie Obst oder Gemüse auf dem Ideenmarkt angeboten und an mögliche Zielgruppen verschickt werden, vielmehr bedienen sich insbesondere Blogger aus den Gebieten Wirtschaft und Wirtschaftspolitik unaufgefordert bei den Schnappschüssen und anderen Quellen, verlinken ihre Blogs mit dem EPI Blog oder re-tweeten die EPI Erkenntnisse.

Trotz einer innovativen Onlinestrategie bleibt der Stellenwert enger persönlicher Kontakte zu den Medien und der Blogosphäre von größter Wichtigkeit für das EPI. Die immer komplexere Medienwelt weiß nach Auffassung des EPI die Verlässlichkeit einer Institution wie dem EPI zu schätzen, denn Medienschaffende wissen, dass sie im EPI entweder im online-Informationen oder einen kompetenten Ansprechpartner erreichen. Da auch ein kommunikationsfreudiger Think Tank nicht rund um die Uhr besetzt sein kann, die Medien aber weiterziehen, wenn man nur zu bestimmten Bürozeiten zu sprechen ist, müssen Einrichtungen wie das EPI die 'Bestie' Medien auf mehrfachen Kanälen konstant füttern. Dazu dienen Formate wie der Schnappschuss, der Blog oder die Tweets. Niemand, der sich an das EPI wendet, wird länger ohne Antwort bleiben, lautet das Versprechen.

Politischer Standpunkt und Verhältnis zu befreundeten Organisationen und Kampagnen

Das EPI empfindet es nicht als nachteilig für seine Wirkung und seine Glaubwürdigkeit, in der Öffentlichkeit als politisch eindeutig positioniert und mit einem festen, arbeitnehmerorientierten Standpunkt wahrgenommen zu werden. Gerade die Medien, die einen dem EPI oft entgegengesetzten Standpunkt einnehmen wie *Business Week*, *Wall Street Journal* oder *Bloomberg News* haben damit überhaupt kein Problem, denn gerade sie wollen alternative Standpunkte kennenlernen und über sie berichten. Mishel sieht in den USA seit der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008 eine gewisse Konjunktur für eher progressive wirtschaftspolitische Standpunkte und Vorschläge, sie erhalten jedenfalls häufig hohe Lese- und Anklickquoten und das EPI ist froh, als Informationsquelle für dezidiert progressive Standpunkte zu dienen. Außerdem weist Mishel darauf hin, dass die Nachfrage nach Analysen und Politikempfehlungen des EPI bei befreundeten Umfeldorganisationen der Gewerkschaften und der Demokratischen Partei sehr groß ist.

Gleichwohl zieht das EPI eine klare Trennlinie zu sehr partei- und regierungsnahen Think Tanks wie dem *Center for American Progress* auf der Seite der Demokraten oder der *Heritage Foundation* im Umfeld der Kongress-Republikaner. Das EPI fühlt sich einer progressiven, auch linken Arbeitnehmerperspektive verpflichtet, nicht aber den politischen Prioritäten der Demokratischen Partei oder der von den Demokraten gestellten Administration. Die Wahrnehmung des EPI als gewerkschaftsnah und nicht als parteinah ist insofern wichtig, als dass das Verhältnis zwischen Teilen der Demokratischen Partei zu Gewerkschaften nicht spannungsfrei ist, vom sehr schwierigen Verhältnis der Republikaner zum Arbeitnehmerlager ganz zu schweigen.

Das EPI sieht sich auch nur sekundär als Think Tank, der Kampagnen an führender Stelle mitträgt. Das EPI unterstützt Arbeitnehmer- und Gewerkschaftskampagnen immer dann, wenn zu Themen, um die es in der Kampagne geht, auf Forschungen und Forschungsergebnisse zurückgegriffen werden kann. So hilft es einer einzelstaatsübergreifenden Kampagne zu Mindestlöhnen mit spezifischen Studien zu Mindestlöhnen für Arbeiter in Branchen, wo das 'Trinkgeld' (Tip) einen hohen Anteil des Lohns ausmacht, wie etwa bei Kellnerinnen und Kellnern. Das EPI macht den möglichen Partnern, die eine Kampagne organisieren und die Unterstützung des EPI suchen, immer klar, dass die Ergebnisse der EPI-Studien – etwa zu den Folgen der von einigen Arbeitnehmerorganisationen geforderten Verdoppelung des Mindestlohnes – die Forderungen der Kampagne nicht stets zu 100% unterstützen. So würde das EPI sich weigern, im Sinne einer Kampagne mögliche arbeitsplatzgefährdende Folgen einer solch drastischen Erhöhung des Mindestlohnes verschweigen. Wir würden auch darauf hinweisen, sagen Mishel und Eisenbrey, wenn eine solche Forderung in wirtschaftlich schwächeren Landesteilen oder Kommunen problematisch sein könnte, während wir sie in wirtschaftlich prosperierenden Regionen der USA für unproblematisch halten.

Das EPI hält sich für eine Einrichtungen, die eher mit Daten und Fakten verheiratet ist, als mit den Slogans und Forderungen

gen einer Kampagne, auch wenn diese von einer befreundeten Organisation oder sogar von einem Geldgeber betrieben werden. Die EPI-Führung beschreibt das Verhältnis zu befreundeten Arbeitnehmerorganisationen als mitunter durchaus spannungsreich. Spannungen entstehen immer dann, wenn die Organisationen im Umfeld, inklusive der Geldgeber, die Auffassung vertreten, sie müssten Einfluss auf die Produkte und Forschungsergebnisse des Think Tanks haben. Nach den Erfahrungen des EPI sei dies bei wirtschaftsnahen, liberal-konservativen Think Tanks indes viel häufiger der Fall als bei einer Einrichtung wie dem EPI, das zu einem Viertel von Gewerkschaften, aber zu ca. 60% von Stiftungen getragen wird.

Doch bei allem Pochen auf Unabhängigkeit möchte sich das EPI nicht mit der eher passiven Rolle eines gewerkschaftsnahen, aber im Kern akademischen Fachverbands begnügen. Das Ziel einer Einrichtung wie dem EPI kann es nicht sein, für die politische Praxis der Arbeitnehmerorganisationen irrelevant zu sein. Wenn nötig, begibt sich das EPI auch in politische Grabenkämpfe. Die Zusammenarbeit zwischen EPI und arbeitnehmernahen Kampagnen ist immer dann besonders eng, wenn sich die Kampagnen einer Thematik oder einer Empfehlung annehmen, die schon seit langer Zeit Gegenstand der EPI-Forschung war und wo das EPI auf einen großen Wissens- und Erfahrungsschatz zurückgreifen kann. Dies sei etwa bei der Frage von Mindestlöhnen und der Gesetzgebung zu Arbeitnehmervertretungen (*right-to-work legislation*) in den Einzelstaaten der Fall. EPI-Experten agierten dann unaufgefordert oder auf Einladung als Sachverständige bei Anhörungen in den Landesparlamenten, bei der Schulung von Aktivisten usw.

Einfluss auf politische Entscheidungsträger

Traditionell war das EPI der Ansprechpartner für progressive Politiker, welche sich mit den Auswirkungen von politischen Vorhaben auf amerikanische Arbeitnehmer auseinandersetzen wollten – etwas mit den Auswirkungen von Freihandelsabkommen. Mittlerweile hat der Think Tank sehr enge Kontakte zu allen Kongressausschüssen in beiden Kammern, die sich mit arbeitnehmerrelevanten Fragen beschäftigen, also nicht nur mit den klassischen Ausschüssen für Arbeit und Soziales, sondern auch für Haushalt und Finanzen. Zu einem großen Teil befinden sich die wichtigsten Ansprechpartner bei den Ausschussmitgliedern der Ausschussmitglieder mit hoher Seniorität in den jeweiligen Ausschüssen. In der Regel wird das EPI zu Kommentaren, Stellungnahmen und Evaluationen aufgefordert bzw. es werden EPI-Wissenschaftler als Sachverständige für Anhörungen angefragt. Häufig greift das US-Arbeitsministerium auf Anregungen oder Studien des EPI zurück, aber manchmal muss das Institut dieses und andere Ministerien explizit auf relevante Studien aus dem Hause EPI hinweisen.

Aus zwei Gründen ist der Kontakt des EPI zum Repräsentantenhaus vielfältiger als zum Senat. Es gibt wesentlich mehr Abgeordnete (435) als Senatoren (100), wenngleich mit kleineren Stäben als im Senat. Noch entscheidender: es gibt im

Repräsentantenhaus eine größere Gruppe gewerkschaftsnaher und progressiver Abgeordneter als im Senat. Das EPI arbeitet z.B. sehr eng mit dem progressiven Fraktionsflügel der Demokraten bei der Aufstellung von Haushaltsentwürfen zusammen. Das EPI versorgt die parlamentarischen Link der unteren Kammer des US-Kongresses mit Daten und Szenarien über die Folgen unterschiedlicher Haushaltsentwürfe. Derzeit gibt es im Senat keine vergleichbare Gruppe, mit der das EPI als Gruppe zusammenarbeiten könnte.

Gleichwohl betreibt das EPI das Geschäft des legislativen und exekutiven Lobbying in weitaus geringerem Maße als andere Think Tanks wie das *Center for Budget and Policy Priorities*. Der Grund dafür ist nicht nur ein steuerrechtlicher – die Gefahr den Gemeinnützigkeitsstatus zu kompromittieren – sondern die Mitarbeiterstruktur des EPI, die weniger aus Experten für Regierungs- und Legislativbeziehungen als aus wissenschaftlich ausgewiesenen Ökonomen besteht.

Worauf ist das EPI besonders stolz?

Das EPI ist stets dafür eingetreten, die Wirtschaft und die Wirtschaftspolitik aus der Perspektive der Arbeitnehmer zu sehen und aus dieser Perspektive zu bewerten. Daher hat das EPI Themen, die heute Konjunktur haben wie stagnierende Löhne, Lohnungleichheit, Einkommensungleichheit, Abstiegtendenzen der Mittelschicht usw. schon immer angesprochen. Auch der von EPI-Experten angesprochene Zusammenhang von Lohnwachstum und Produktivitätswachstum wird heute allgemein diskutiert. Auch die Frage nach einer Entlohnung, von der man leben kann (*living wage*), wurde vom EPI im Zusammenhang mit der Mindestlohndebatte thematisiert, in dem das Institut z.B. ein Familienbudget, d.h. einen Warenkorb, der ein auskömmliches Leben für Familien ermöglicht, eingeführt hat.

EPI beschäftigt sich auch mit dem für Gewerkschaften schwierigen Thema der Einwanderung bzw. eines Gastarbeiterprogramms. EPI hat versucht, der Gewerkschafts- und Arbeitnehmerbewegung die Entwicklung eines gemeinsamen Standpunkts zu Einwanderungsfragen zu ermöglichen. Das EPI konnte mit seinen Studien ferner zur Verlängerung des Arbeitslosengeldes beitragen. Heute ist die Zahlungsdauer länger als zu jedem anderen Zeitpunkt der US-Geschichte. Mit seinen empirischen Studien leistet das EPI einen Beitrag, so dass die Regierung, ein Teil der Medien oder der Öffentlichkeit Fragen von Wirtschaft und Sozialem aus einer Perspektive zu sehen lernen, die sie vorher nicht einnahmen.

*Martin Thunert, Heidelberg Center for American Studies,
E-Mail: Martin.thunert@t-online.de*