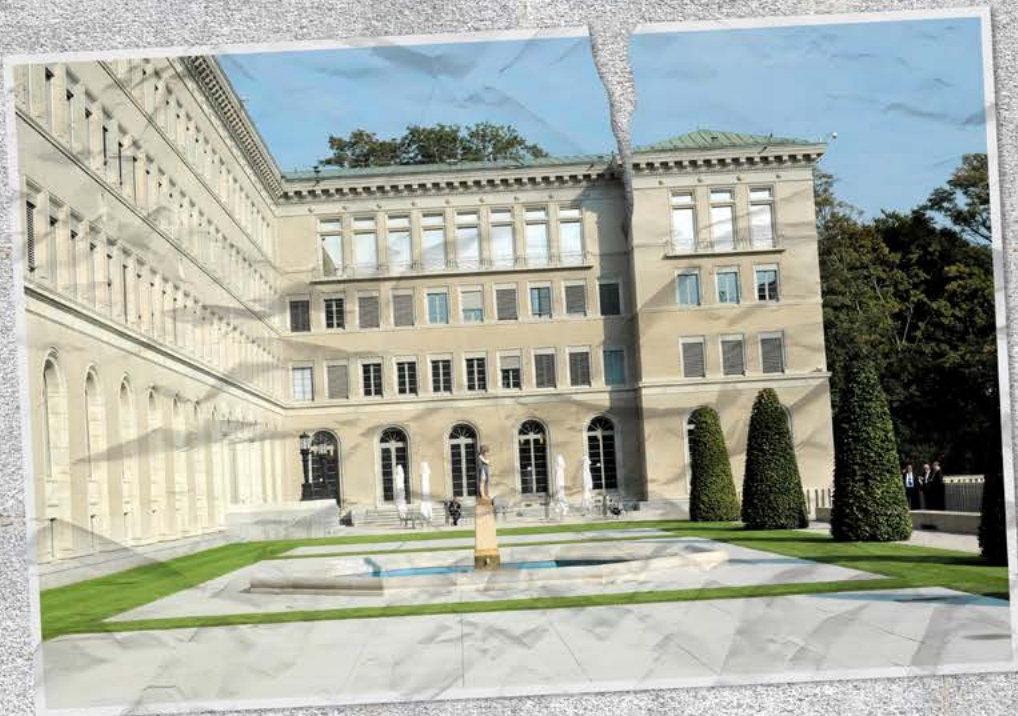


**WORLD TRADE ORGANIZATION**  
**ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE**  
**ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO**



## Eine verschwindende Institution

25 Jahre Welthandelsorganisation:  
die WTO im Spiegel der Medien

Prof. Dr. Henrik Müller und Jun.-Prof. Dr. Karin Boczek



# Eine verschwindende Institution

## 25 Jahre Welthandelsorganisation: die WTO im Spiegel der Medien

Prof. Dr. Henrik Müller

Technische Universität Dortmund, Institut für Journalistik  
und Dortmund Center for data-based Media Analysis (DoCMA)

Jun.-Prof. Dr. Karin Boczek

Johannes Gutenberg-Universität Mainz, Journalistisches Seminar  
und Dortmund Center for data-based Media Analysis (DoCMA)

## Inhalt

---

Bertelsmann Stiftung und Reform der Welthandelsordnung	5
Zusammenfassung / Summary	6
1 Die Entwicklung der WTO im Überblick	7
2 Zurückgehende öffentliche Aufmerksamkeit	10
3 Themen und Tendenzen – das öffentliche Bild der WTO in Deutschland	13
4 Zwischenfazit: Drei Phasen – und dann?	22
5 Das Bild der WTO in US-Medien	24
6 Symptome und Ursachen – ein Fazit	32
Literaturverzeichnis	33
Impressum	35

---

# Bertelsmann Stiftung und Reform der Welthandelsordnung

---

**W** Wenn der internationale Handel nicht gemeinsamen Regeln folgt, legt einzig handelspolitische Macht fest, wie Handel abgewickelt wird. Die Welthandelsorganisation (WTO) dient als ein Ort, an dem handelspolitische Fragen verhandelt, Streitigkeiten geschlichtet, rechtliche Rahmenbedingungen abgeleitet und durchgesetzt werden. Durch diese Funktionen stellt die WTO sicher, dass die Regeln der Handelspolitik Fairness und Gegenseitigkeit beinhalten, von möglichst vielen Staaten akzeptiert und angewendet werden und nationale Interessen durch Verhandlungen und Konsens verfolgt werden. Es ist wichtiger denn je, das globale öffentliche Gut, das sie darstellt, gegen verschiedene Bedrohungen, die es untergraben, mit Leben zu füllen.

Um die Stärkung des multilateralen Welthandelssystems zu unterstützen, hat das Projekt „Global Economic Dynamics“ der Bertelsmann Stiftung im Jahr 2018 einen umfassenden Bericht mit Vorschlägen zur Reform der WTO veröffentlicht, der auf den Beratungen unseres hochrangigen Expertengremiums zur Zukunft der globalen Handelspolitik basiert. In den Jahren 2019 und 2020 folgen auf diesen Bericht eine Reihe von politischen Beiträgen, in denen wir neue Ideen einbringen und die bereits im Bericht vorgestellten Konzepte weiterentwickeln.

Die vorliegende Studie soll zeigen, dass sich die Wahrnehmung der WTO im Laufe der Zeit zu ihren Ungunsten verändert hat. Zwar gibt es sicherlich Aspekte der WTO-Politikgestaltung, die aktualisiert und verbessert werden müssen, doch zeigt unsere erst gerade erschienene Berechnung zu den positiven Effekten der WTO auf das Bruttoinlandsprodukt ihrer Mitgliedstaaten ihren Mehrwert. Gerade in den Mitgliedstaaten, die besonders stark profitiert haben, wie die Vereinigten Staaten und Deutschland, sollte sie daher wieder mehr Aufmerksamkeit und Wertschätzung seitens der Öffentlichkeit wie auch von Interessengruppen erhalten.

**Andreas Esche**  
Director, Program Megatrends  
Bertelsmann Stiftung

**Christian Bluth**  
Project Manager, Global Economic Dynamics  
Bertelsmann Stiftung

# Zusammenfassung

---

Als die Welthandelsorganisation (WTO) gegründet wurde, waren die Erwartungen an dieses neue Forum groß. Doch die 25-jährige Geschichte der WTO ist diesen großen Erwartungen nicht gerecht geworden. Das zeigt eine Analyse der Medienberichterstattung anlässlich des Gründungsjubiläums der WTO. Seit Mitte der 2000er-Jahre hat die Intensität der öffentlichen Wahrnehmung dieser globalen Institution stark nachgelassen. Multilaterale Ansätze sind sukzessive aus den handelspolitischen Diskursen verschwunden. Die Debatte wird zunehmend von nationalen Perspektiven dominiert. Erst die protektionistische Handelspolitik von US-Präsident Donald Trump hat den Fokus wieder verstärkt auf die WTO gelenkt. Zu diesem Ergebnis kommt eine Untersuchung, die das Dortmund Center for data-based Media Analysis (DoCMA) der Technischen Universität Dortmund im Auftrag der Bertelsmann Stiftung vorgenommen hat.

# Summary

---

When the World Trade Organization (WTO) was founded, expectations of this new forum were high. But the WTO's 25-year history has not lived up to these great expectations. This is the result of an analysis of the media coverage on the occasion of the WTO's founding anniversary. Since the mid-2000s, the intensity of public perception of this global institution has declined considerably. Multilateral approaches have gradually disappeared from trade policy discourses. The debate is increasingly dominated by national perspectives. Only the protectionist trade policy of US President Donald Trump has shifted the focus back on the WTO. The study was conducted by the Dortmund Center for data-based Media Analysis (DoCMA) of the Technical University of Dortmund on behalf of the Bertelsmann Stiftung.

---

# 1 Die Entwicklung der WTO im Überblick

---

Vor 25 Jahren, am 1. Januar 1995, nahm die Welthandelsorganisation (World Trade Organisation, WTO) ihre Arbeit auf. Als Nachfolger des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT), das in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg eine sukzessive Liberalisierung des Handels zwischen den westlich orientierten Volkswirtschaften ermöglicht hatte, sollte die WTO eine neue Stufe der internationalen Arbeitsteilung anstoßen. Ziel der neuen internationalen Institution war es, das regelgebundene multilaterale Handelssystem nach dem Ende des Ost-West-Gegensatzes auf eine Ordnung auszuweiten, die praktisch alle Staaten der Erde umfasste, sowie rechtlich bindende Mechanismen zur Lösung von Handelskonflikten zu etablieren. Was die Zahl der Mitglieder angeht, hat die WTO dieses Ziel erreicht: Ende 2019 waren dort 164 Staaten vertreten, die 98 Prozent des gesamten Welthandels abwickelten.<sup>1</sup> Inhaltlich blieb die WTO allerdings weit hinter den Erwartungen der frühen Jahre zurück. Kurz vor dem 25-jährigen Jubiläum hat die US-Regierung dann auch noch den Konfliktlösungsmechanismus faktisch außer Kraft gesetzt: Im Dezember 2019 musste die Berufungsinstanz („Appellate Body“) ihre Arbeit einstellen, da zwei Richter das Ruhestandsalter erreicht und die USA sich geweigert hatten, neue Kandidaten<sup>2</sup> zu ernennen.

Eine Wende in der WTO-Geschichte markierte bereits das Scheitern der Handelsrunde von Doha in den 2000er-Jahren. In der Folge bemühten sich insbesondere die EU und die USA um eine weitere Öffnung, indem diese beiden weltgrößten Handelsmächte mit anderen Staaten bilaterale Abkommen schlossen; es begann eine Phase des Wettbewerbs um die Schaffung von Freihandelszonen („competitive liberalization“<sup>3</sup>). In den 2010er-Jahren trat China als weiterer Wettbewerber auf den Plan, indem es die Belt and Road Initiative (BRI, „Neue Seidenstraße“) startete. Während sich Peking weiterhin der WTO verpflichtet gibt, lässt sich die BRI als Versuch interpretieren, einen sinozentrischen Wirtschaftsraum zu etablieren.<sup>4</sup> Inwieweit dieser Ansatz mit der Idee des Multilateralismus vereinbar ist oder einen Gegenentwurf darstellt, bleibt gegenwärtig eine offene Frage. Aus ökonomischer Sicht sind regionale Freihandelsabkommen prinzipiell zu begrüßen, da sie Regelungslücken in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen schlie-

1 vgl. World Trade Organisation (o. A.)

2 Für die bessere Lesbarkeit des Textes wird auf die Verwendung geschlechtsspezifischer Sprachformen verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten für alle Geschlechter.

3 vgl. Bergsten (1996)

4 vgl. Flint, Zhu (2019)

ßen können, wie einstweilen im WTO-Rahmen nicht möglich, und auf diesem Wege die Handelsliberalisierung weiter vorantreiben. Allerdings stoßen bilaterale Handelsverträge inzwischen auf teils laute Kritik, insbesondere in Europa und in den USA: Weitgehend ausgehandelte Abkommen wie TTIP (USA und EU) und TPP (USA und Pazifikanrainer) scheiterten; andere Handels- und Investitionsverträge – CETA (EU und Kanada), JEFTA (EU und Japan), EU und Mercosur – wurden erst nach erheblichen Debatten ratifiziert oder sind nach wie vor umstritten. Die nordamerikanische Freihandelszone NAFTA (USA, Kanada, Mexiko) wurde auf Drängen der Trump-Administration neu verhandelt und in USMCA umbenannt. Die Kritik zielt dabei nicht nur auf konkrete Inhalte der Abkommen, sondern auch auf die Legitimität der Prozesse. So bemängelten die Gegner der TTIP-Verhandlungen gerade die aus ihrer Sicht unzulängliche Transparenz der Verhandlungen.

Nach 25 Jahren WTO-Geschichte hat sich eine zwiespältige Situation herausgebildet: Versuche, die Handels- und Investitionsströme durch bilaterale Abkommen weiter zu liberalisieren, sind in westlichen Gesellschaften auf harsche Proteste gestoßen. Die Gegner bringen dabei insbesondere prozedurale Einwände vor; sie ziehen die Legitimität des Verhandlungsprozesses in Zweifel. Prinzipiell könnte die WTO als globales Forum weiteren Liberalisierungsschritten größere Legitimität verleihen. Aber sie ist gelähmt und marginalisiert. Mehr noch: Wie diese Studie darlegen wird, ist der multilaterale Ansatz immer weiter aus der öffentlichen Wahrnehmung verschwunden – und damit auch die Hoffnung, die WTO könnte ein faireres globales Spielfeld schaffen. Erst die Handelskonflikte unter der Trump-Administration, die seit Anfang 2018 die Agenda bestimmen, haben die WTO in die westlichen Öffentlichkeiten zurückgeholt, nun allerdings als Opfer einer neuen Ära des Protektionismus, nicht mehr als Schaltstelle einer regelgebundenen multilateralen Ordnung.

Diese Studie untersucht die Berichterstattung über die WTO zwischen dem 1. Januar 1994 und dem 30. Juni 2019. Mithilfe einer algorithmusgestützten Analyse von Artikeln, die in deutschen Zeitungen erschienen sind, lassen sich Muster in öffentlichen Diskursen sichtbar machen. Die Kombination aus unüberwachter statistischer Kategorienbildung durch Algorithmen und qualitativer Analyse durch Forscher erlaubt generalisierende Aussagen über die Intensität sowie über die inhaltlichen Tendenzen der öffentlichen Wahrnehmung, wie sie sich in der Berichterstattung von Leitmedien niederschlagen (vgl. Box 1 „Zur Methode“). Themensetzungen und Meinungstendenzen wiederum sind wichtige Determinanten demokratischer Politik. Die vorliegende Studie fokussiert sich auf die Berichterstattung der WTO in deutschen Medien. Parallel dazu wurden auch führende US-Medien untersucht, da die USA als einstmals führende und nach wie vor dominante Handelsmacht eine herausragende Bedeutung für den Rest der Welt haben. Die öffentliche und veröffentlichte Meinung dort ist daher von globaler Bedeutung, gerade für eine so offene Volkswirtschaft wie die deutsche; ausgewählte Ergebnisse der US-Untersuchung werden vergleichend in Abschnitt 5 dargestellt.



### Box 1 Zur Methode

Diese Untersuchung basiert auf einer Grundgesamtheit von 2,68 Millionen Artikeln, die zwischen Januar 1994 und Juni 2019 in der „Süddeutschen Zeitung“ und im „Handelsblatt“, zwei führenden Leitmedien des Mitte-links- bzw. des Mitte-rechts-Spektrums, erschienen sind. In die Topic-Model-Analyse auf Basis der Latent-Dirichlet-Allocation-Methode (LDA-Methode) gingen 9.378 Artikel mit WTO-Bezug ein, d.h. Artikel, in denen die Begriffe „Welthandelsorganisation“, „World Trade Organization“ oder „WTO“ verwendet wurden. Dabei wurde nach einer Reihe von Tests eine Topic-Zahl von 8 voreingestellt. Parallel dazu wurde eine Untersuchung der führenden US-amerikanischen Zeitungen „New York Times“ und „Washington Post“ vorgenommen, die im US-Spektrum als linksliberal bzw. zentristisch einzuordnen sind. Im Untersuchungszeitraum haben beide Blätter rund fünf Millionen Artikel veröffentlicht. Aus diesem Gesamtkorpus gingen 9.818 Artikel mit WTO-Bezug in die Untersuchung ein. Für die US-Analyse wurde, wiederum nach Vorabtests, der Wert 10 für die Anzahl der Topics gewählt.

Bei LDA<sup>5</sup> handelt es sich um ein teilautomatisiertes Verfahren zur Strukturierung großer Textmengen. Mittels dieses stochastischen Ansatzes lassen sich unstrukturierte Korpora von Texten kategorisieren. Dabei sortiert der Algorithmus Texte, in denen ähnliche Wörter gemeinsam auftauchen, in Cluster („Topics“), die sich wiederum von menschlichen Forschern interpretieren lassen.<sup>6</sup> Die Analyse wurde mithilfe des am DoCMA entwickelten Softwarepakets „tosca“<sup>7</sup> vorgenommen. Für die inhaltliche Interpretation liefert der Algorithmus Listen mit charakteristischen Wörtern („Top Words“) und Artikeln („Top Texts“). Im Zuge anschließender qualitativer Analyseschritte lässt sich etwa die Meinungstendenz einzelner Topics herausarbeiten.

Wie bei derartigen vergleichenden Studien üblich, wird unterstellt, dass Leitmedien insoweit repräsentativ sind, als dass sich aus der Analyse ihrer Inhalte Rückschlüsse auf die gesamte jeweilige Medienöffentlichkeit ziehen lassen.<sup>8</sup> In einer solchen, an der durchschnittlichen Berichterstattung orientierten Herangehensweise, werden inhaltliche Polarisierungen des Mediensystems erst sichtbar, wenn sie sich in der Berichterstattung der Mainstream-Medien niederschlagen.

5 vgl. Blei et al. (2003)

6 Diese inhaltlichen Kategorien lassen sich als latente Deutungsmuster („Frames“, vgl. DiMaggio et al. 2013) oder als Stories, die eine Abfolge von Frames beinhalten („Narrative“, vgl. Müller et al. 2018), interpretieren.

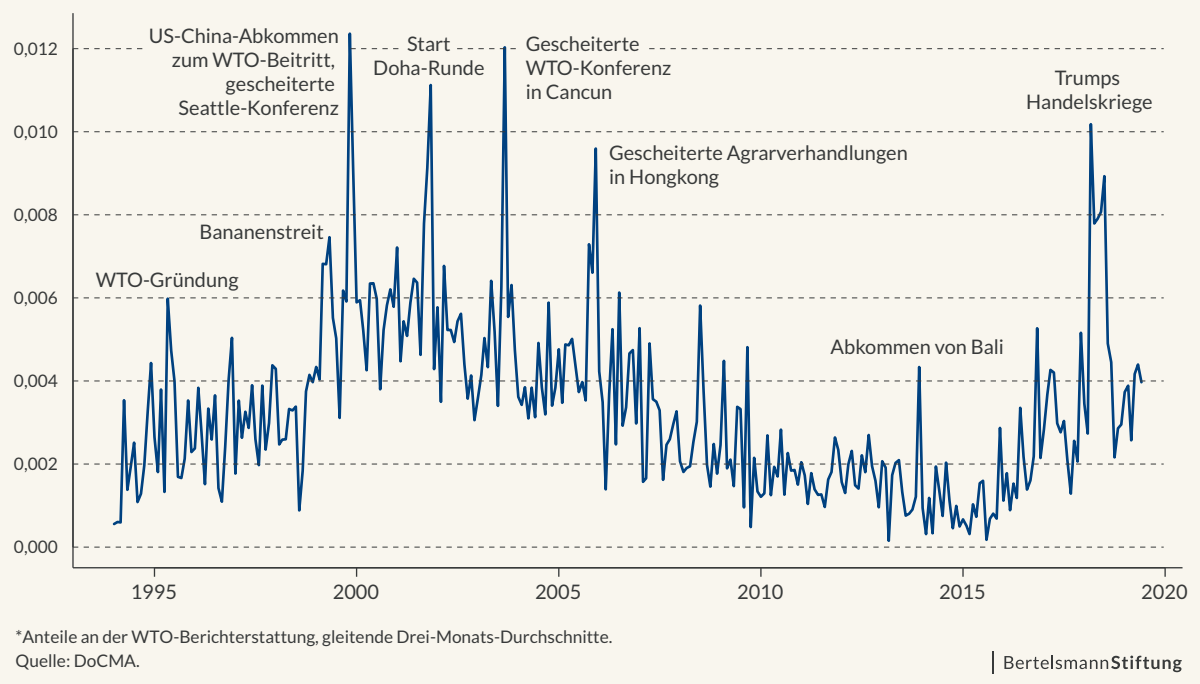
7 vgl. Koppers et al. (2018)

8 Das Leitmedienkonzept geht davon aus, dass sich andere Journalisten an der Berichterstattung dieser Medien orientieren. Im Fall der „Süddeutschen Zeitung“ lag die Durchdringung der Peergroup in der Vergangenheit bei 35 Prozent (vgl. Weischenberg et al. [2006, S. 359]).

## 2 Zurückgehende öffentliche Aufmerksamkeit

Die mediale Wahrnehmung von politischen Akteuren und Prozessen unterliegt Zyklen, die typischerweise ereignisgetrieben sind: Schlüsselereignisse lösen Themenkonjunkturen aus, in deren Verlauf eine intensive Auseinandersetzung mit einem gesellschaftlich relevanten Thema stattfindet; Implikationen und Kontroversen werden beleuchtet, Lösungsvorschläge diskutiert. Nach einem Höhepunkt in der Berichterstattung flaut das öffentliche Interesse allmählich ab, neue Ereignisse und andere Themen drängen in den Vordergrund.<sup>9</sup> Die Relevanz von politischen Akteuren und Institutionen zeigt sich nicht zuletzt in ihrer Fähigkeit, öffentliche Aufmerksamkeit zu generieren. Abbildung 1 zeigt die Intensität der deutschen Berichterstattung über die WTO, beginnend 1994, also ein Jahr vor Gründung der Genfer Organisation.

ABBILDUNG 1 Intensität der Berichterstattung über die WTO in Deutschland (monatliche Anteile an der gesamten Berichterstattung)



9 vgl. Downs (1972), Shiller (2017)

Sichtbar wird eine Kette von Aufmerksamkeitszyklen, die jeweils von politischen Schlüsselereignissen getrieben werden. Dabei handelt es sich zumeist um Treffen der Handelsminister der Mitgliedstaaten, bei denen entscheidende Fortschritte im Zuge längerer Verhandlungsprozesse erzielt werden sollen, sowie um Entscheidungen in handelspolitischen Konflikten. Ein erster Höhepunkt in der deutschen Berichterstattung ist die WTO-Entscheidung gegen die EU-Beschränkungen des Bananenimports („Bananenmarktordnung“) im April 1999, die es den USA erlaubt, Strafzölle auf EU-Importe in Höhe von 191 Millionen US-Dollar zu erheben.<sup>10</sup> Gegen Jahresende des gleichen Jahres prägen zwei Großereignisse die öffentliche Wahrnehmung, die gemeinsam den absoluten Peak in der WTO-Berichterstattung über den gesamten Beobachtungszeitraum darstellen: Im November 1999 unterzeichnen US-Präsident Bill Clinton und Chinas Präsident Jiang Zemin ein Abkommen, das den Weg zur Aufnahme Chinas in die Welthandelsorganisation ebnet. Kurz darauf scheitert die Ministerkonferenz von Seattle im Dezember 1999, als Delegierte der Entwicklungsländer die Konferenz aus Protest gegen die aus ihrer Sicht protektionistische Linie der Industrieländer beim Handel mit Agrar- und Bekleidungsprodukten verlassen. Begleitet wird das Treffen von unerwartet heftigen, teils gewalttätigen Protesten von Globalisierungsgegnern auf den Straßen Seattles. Es ist das erste Mal, dass Kritiker der offenen Handelsordnung am Rande eines internationalen Spitzentreffens derart massiv auftreten.

Formell wird China bei der WTO-Konferenz von Doha im November 2001 aufgenommen. Dort einigen sich die Minister der Mitgliedstaaten auch auf den Beginn der „Doha-Runde“, ein ambitioniertes Verhandlungsprogramm, das nicht nur den Güter- und den Agrarhandel weiter liberalisieren soll, sondern auch neue Themen wie Handelsregeln für Dienstleistungen und den Schutz geistigen Eigentums umfasst und insbesondere die Integration der Entwicklungs- und Schwellenländer in die Weltwirtschaft befördern soll. Die anschließenden Verhandlungen auf Expertenebene finden in den folgenden zwei Jahren kontinuierlichen Niederschlag in der deutschen Berichterstattung, wenn auch mit verminderter Intensität. Das Scheitern bei der WTO-Konferenz von Cancún Ende 2003 stellt ein Ereignis dar, dessen potenzielle Tragweite sich im Ausschlag der Kurve nach oben deutlich zeigt. Nachdem Ende 2005 bei der Ministerkonferenz von Hongkong auch die gesonderten Verhandlungen über die Absenkung von Agrarzöllen und -subventionen platzen, schwindet das öffentliche Interesse allmählich. In den folgenden Jahren spielt die WTO in der Berichterstattung nahezu keine Rolle mehr. Das Abkommen von Bali, bei dem Ende 2013 Einigkeit über bescheidene Teile der Doha-Agenda – insbesondere die Erleichterung von Grenzformalitäten – erzielt wird, ist zwar das erste (und bislang einzige) multilaterale Abkommen seit Gründung der WTO, findet aber kaum noch medialen Niederschlag. Die öffentliche Aufmerksamkeit kehrt erst allmählich ab 2016 zurück, als im US-Präsidentenwahlkampf die Globalisierung und der internationale Handel zu ebenso prominenten wie umstrittenen Themen werden. Die Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten und der beginnende Handelskrieg bringen die WTO zurück auf die Agenda.

Bemerkenswert an der deutschen Berichterstattung im WTO-Kontext ist ihre Kontinuität. Während das Berichterstattungsmuster von ereignisgetriebenen

<sup>10</sup> vgl. European Commission (2000), World Trade Organisation (2012)

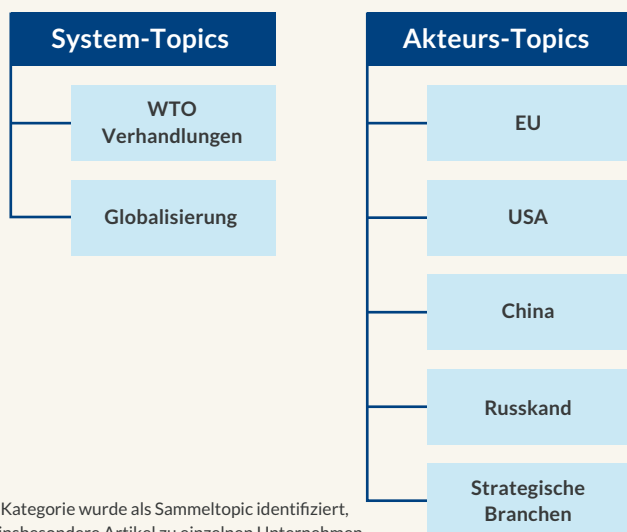
Themenkarrieren geprägt ist, findet über lange Zeiträume auch zwischen politischen Großereignissen eine fortlaufende Berichterstattung statt, wie Abbildung 1 (Seite 8) zeigt. Der multilaterale Ansatz im Welthandel bleibt auf der Agenda. Dies ändert sich erst gegen Ende der 2000er-Jahre, als die WTO zeitweise nahezu aus der Medienöffentlichkeit verschwindet. Die US-Berichterstattung weist hingegen ein gänzlich anderes Muster auf. Es ist von wenigen Großereignissen mit starkem Bezug zur amerikanischen Innenpolitik geprägt: dem US-China-Abkommen und der von Gewalt überschatteten Konferenz von Seattle 1999 sowie von Donald Trumps neuem konfrontativem Kurs in der Handelspolitik (siehe Abbildung 10, Seite 24).

# 3 Themen und Tendenzen – das öffentliche Bild der WTO in Deutschland

Mithilfe des Topic-Modeling-Ansatzes lässt sich die Berichterstattung über den gesamten Zeitraum hinweg thematisch zerlegen. Als automatisiertes Verfahren bildet der Algorithmus dazu Kategorien von Zeitungsartikeln, die verwandte Themen behandeln. Für die inhaltliche Analyse stehen sowohl die kategorisierten Texte als auch Listen mit Wörtern und Begriffen zur Verfügung, die für die jeweilige Kategorie charakteristisch sind (siehe Box 1, Seite 7). Die folgenden Abbildungen zeigen jeweils die Bedeutung einzelner Aspekte der WTO-bezogenen Berichterstattung im Zeitablauf, an denen sich die Verbreitung bestimmter Deutungsmuster ablesen lässt. Sie bilden gewissermaßen inhaltliche Durchschnitte über eine große Anzahl von Artikeln hinweg. Auf diese Weise lassen sich untergründige Strömungen im Meinungsbild herausarbeiten.

Unserer qualitativen Analyse zufolge lassen sich zwei Arten von thematischen Deutungsmustern („Topics“) unterscheiden (Abbildung 2): solche, in denen einzelne Akteure im Fokus stehen („Akteurs-Topics“), und solche, in denen sich allgemeine Haltungen gegenüber der WTO und der Globalisierung niederschlagen („System-Topics“).

ABBILDUNG 2 Kategorien von Berichterstattungsmustern in deutschen Zeitungen\*



\*Eine achte Kategorie wurde als Sammeltopic identifiziert, in dem sich insbesondere Artikel zu einzelnen Unternehmen mit WTO-Bezug finden.

Quelle: eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

## Fokus auf: WTO-Verhandlungen

Unter den System-Topics bildet die Auseinandersetzung mit der WTO als Institution eine eigene Kategorie der Berichterstattung. Der Blickwinkel auf die Welthandelsorganisation ist dabei durchgehend wohlwollend. So spielen in charakteristischen Artikeln dieses Topics einerseits Personalfragen und Äußerungen des Spitzenpersonals eine herausgehobene Rolle, andererseits aber auch Fortschritte und Rückschläge bei den Verhandlungsrunden. Typische Überschriften von Artikeln, die diesem Topic zugeordnet sind, lauten etwa:

*„Ruggiero will mehr Gewicht für Entwicklungsländer“<sup>11</sup>*

*„Indien warnt vor WTO-Hürden für arme Länder“<sup>12</sup>*

*„WTO in schwerster Krise seit ihrer Gründung“<sup>13</sup>*

*„Mehr Gewicht für Dritte Welt“<sup>14</sup>*

*„Klare Fortschritte für die Welthandelsrunde“<sup>15</sup>*

*„Apec-Staaten hoffen auf WTO-Gipfeltreffen“<sup>16</sup>*

*„Indien stößt Handelsrunde neu an“<sup>17</sup>*

*„Deutschland hilft armen WTO-Staaten“<sup>18</sup>*

Der Grundtenor dieser Artikel ist WTO-freundlich. Er lässt sich in etwa so umschreiben: Die weitere Liberalisierung des Welthandels im Rahmen der WTO ist eine gute Sache, denn der regelgebundene Ausgleich von wirtschaftlichen Interessen hilft gerade ärmeren Ländern. Wenn Verhandlungen scheitern oder wiederkehrender Streit um die Besetzung des Generaldirektor-Postens ausbricht, so wird dies als Rückschlag auf dem Weg zu einer besseren Weltwirtschaftsordnung dargestellt. Wie Abbildung 3 zeigt, nimmt dieses Narrativ im Zeitablauf ab. Seit dem Scheitern der Konferenz von Hongkong 2005 verschwindet es allmählich aus der Berichterstattung.

11 „Handelsblatt“, 26. April 1995

12 „Handelsblatt“, 18. August 1999

13 „Handelsblatt“, 4. Mai 1999

14 „Süddeutsche Zeitung“, 21. Januar 2001

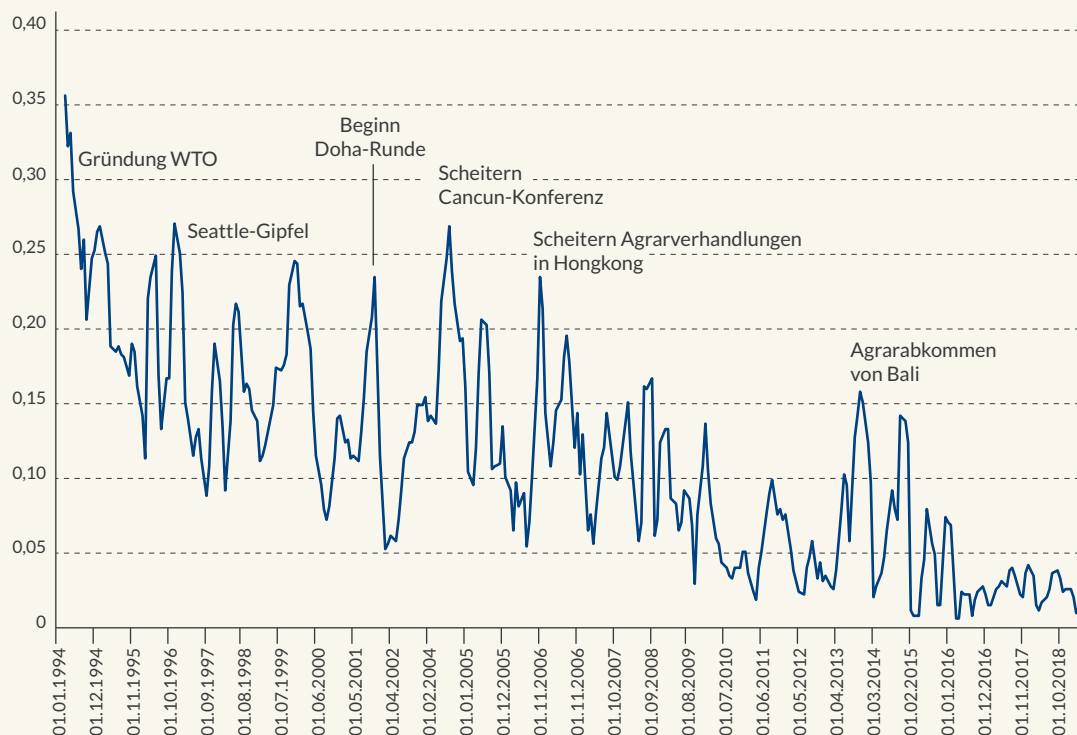
15 „Süddeutsche Zeitung“, 15. Mai 2003

16 „Süddeutsche Zeitung“, 14. November 2005

17 „Handelsblatt“, 30. Juli 2009

18 „Süddeutsche Zeitung“, 15. Dezember 2000

ABBILDUNG 3 **Berichterstattung über WTO-Verhandlungen\***  
(überwiegend positiv gefärbt)



\*Anteile an der WTO-Berichterstattung, gleitende Drei-Monats-Durchschnitte.  
Quelle: DoCMA.

| BertelsmannStiftung

## Fokus auf: die Bewertung der Globalisierung

Annähernd spiegelbildlich dazu sieht das Berichterstattungsmuster mit Blick auf die Globalisierung und ihre Nebenwirkungen aus, wie in Abbildung 4 dargestellt. Dort findet sich eine kritische Haltung, die insbesondere soziale und umweltpolitische Probleme sowie die Macht großer Konzerne in den Fokus rückt. Aus den Texten spricht die Befürchtung, dass eine weitgehend unregulierte Weltwirtschaft eine Gefahr für die gesellschaftliche, ökonomische und ökologische Stabilität darstellen könne. Typische Überschriften in diesem Topic lauten etwa:

„Soziale Marktwirtschaft international etablieren“<sup>19</sup>

„Experten fordern Aufwertung des Umweltschutzes nach WTO-Muster“<sup>20</sup>

„Wachstum, bis es kracht“<sup>21</sup>

19 „Handelsblatt“, 16. Oktober 2008

20 „Handelsblatt“, 21. Dezember 2000

21 „Süddeutsche Zeitung“, 22. August 2011

„Wettbewerb im globalen Dorf“<sup>22</sup>

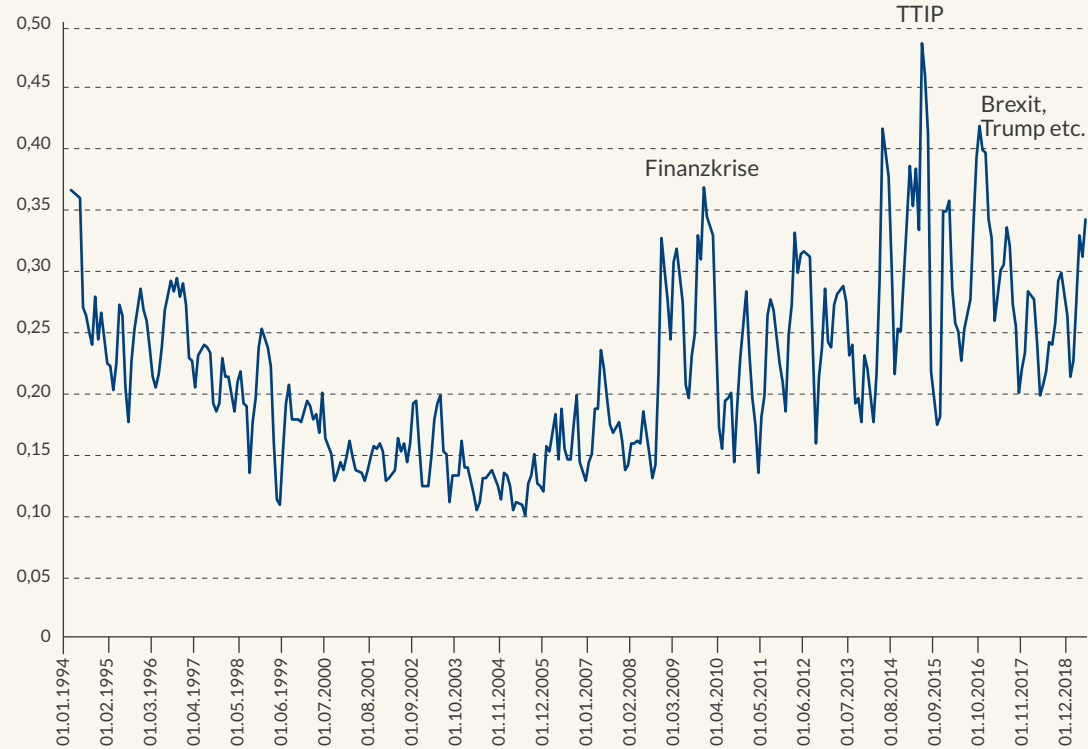
„Die Moral der Unternehmer in Zeiten der Globalisierung“<sup>23</sup>

„Handelsgrenzen abbauen“<sup>24</sup>

„Eine Vision gegen die Verrohung der Welt“<sup>25</sup>

Die WTO wird als Nukleus gesehen, aus dem eine bessere Globalisierung erwachsen kann, in der nicht mehr die Macht des Stärkeren obsiegt, sondern sich alle Akteure gemeinsamen Regeln unterwerfen. Dies allerdings scheitert diesem Deutungsmuster zufolge bislang an nationalen und unternehmerischen Egoismen. Die Finanzkrise ist ab 2008 einer der Treiber dieses Topics. Den Höhepunkt erreicht dieses Narrativ im Zuge der Auseinandersetzungen um das transatlantische Wirtschaftsabkommen TTIP 2015, das außerhalb des WTO-Rahmens verhandelt wird. Auch der protektionistische Populismus und seine Manifestationen (Brexit, Trump) werden prominent behandelt.

ABBILDUNG 4 **Berichterstattung über Globalisierung im WTO-Kontext\***  
(überwiegend kritisch gefärbt)



\* Anteile an der WTO-Berichterstattung, gleitende Drei-Monats-Durchschnitte.  
Quelle: DoCMA.

22 „Süddeutsche Zeitung“, 17. November 2001  
 23 „Süddeutsche Zeitung“, 27. März 2001  
 24 „Handelsblatt“, 23. November 2011  
 25 „Süddeutsche Zeitung“, 9. Juli 2002

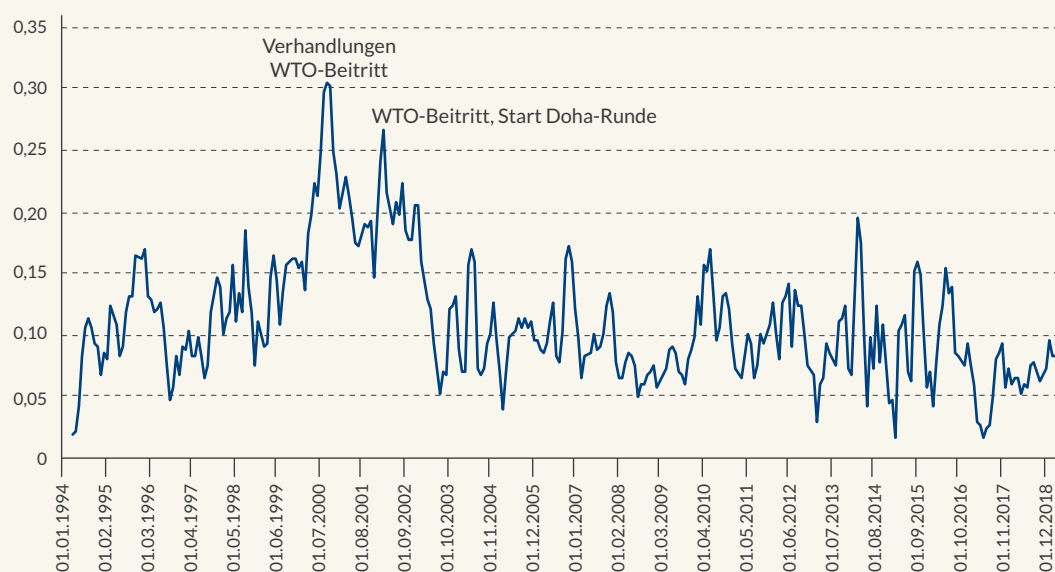


Betrachtet man die beiden System-Topics im Kontext, zeigt sich ein Wandel in der öffentlichen Wahrnehmung: In der ersten Hälfte des Beobachtungszeitraums dominiert der Blick auf die multilaterale Handelsordnung im Rahmen der WTO als hoffnungsstiftendes Ziel. In der zweiten Hälfte weicht diese optimistische Haltung einer Ernüchterung, die durch die Finanzkrise zusätzlich verstärkt wird.

## Fokus auf: China als Akteur

Der in den System-Topics feststellbare Stimmungswandel der deutschen Medienöffentlichkeit zeigt sich auch in den Akteurs-Topics. Charakteristisch für diese erste Phase ist der Blick nach Fernost. Prominent werden die Beitrittsverhandlungen Chinas um die Jahrtausendwende beobachtet, die das wichtigste Ereignis in der WTO-Geschichte darstellen und auch zu jener Zeit so gesehen werden (siehe den Peak in Grafik 1). In der Berichterstattung schwingen durchgängig Erwartungen mit, die wirtschaftliche Öffnung würde auch eine politische und gesellschaftliche Öffnung befördern (Abbildung 5). Der WTO-Beitritt Chinas verbindet sich mit der Hoffnung auf den Siegeszug der liberalen Ordnung.

ABBILDUNG 5 Berichterstattung über China im WTO-Kontext\*  
(überwiegend optimistisch gefärbt)



\* Anteile an der WTO-Berichterstattung, gleitende Drei-Monats-Durchschnitte.  
Quelle: DoCMA.

| BertelsmannStiftung

In den charakteristischen Artikeln mit WTO-Bezug ist viel von „Öffnung“, „Reformen“ und „Hoffnung“ die Rede und von den Chancen, die Chinas Integration in die Weltwirtschaft für westliche Konzerne bietet.<sup>26</sup> Dabei schwingt auch

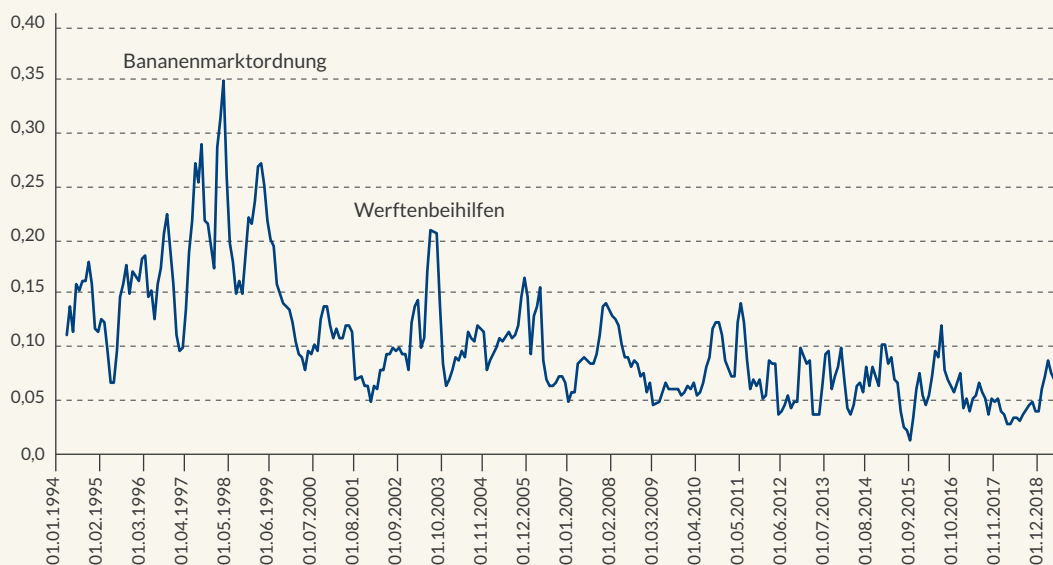
26 Typische Headlines von Artikeln dieses Topics lauten etwa: „Öffnung für ausländische Banken“ („Handelsblatt“, 28. Januar 1999), „China plant Öffnung der Märkte“ („Süddeutsche Zeitung“, 7. November 2001), „In China fallen die Hürden“ („Handelsblatt“, 3. Januar 2006) oder „China will ausländische Investoren anlocken“ („Süddeutsche Zeitung“, 2. Dezember 2002).

die Hoffnung auf eine Öffnung der Gesellschaft und eine allmähliche Demokratisierung mit. Diese optimistische Erzählung hat ihren Höhepunkt um die Jahrtausendwende, als im Zuge des federführend von den USA vorangetriebenen WTO-Beitritts Chinas die sich daraus ergebenden Chancen thematisiert werden. Ab 2003 verliert dieses Topic an Relevanz; das grundsätzlich positive Framing Chinas tritt in den Hintergrund.

### Fokus auf: die EU als Akteur

Bezeichnend für die deutsche Berichterstattung in den frühen Jahren des Bestehens der WTO ist der kritische Blick auf die eigene Handelspolitik, die unter dem Dach der Europäischen Union vergemeinschaftet ist. In der deutschen medialen Öffentlichkeit wird die EU tendenziell kritisch als protektionistischer Akteur wahrgenommen, der Agrarimporte behindert und Agrarexporte subventioniert sowie wettbewerbsschwache Industrien wie die Werften gegen ausländische Konkurrenz zu schützen versucht. Reizbegriffe wie „Bananenstreit“, „Hormonfleisch“ und „Genmais“ finden sich wiederholt in diesem Topic, das vom Konflikt um Einfuhrquoten für „Dollar-Bananen“<sup>27</sup> mit den USA sowie vom Streit mit Südkorea um Beihilfen für Werften geprägt ist. Auf beiden Konfliktfeldern unterliegt die EU immer wieder vor WTO-Schiedsgerichten. Unterschiedliche Positionen werden auch innerhalb der EU deutlich. So steht die Bundesrepublik im Streit um Bananenimporte aufseiten der Konsumenten und setzt sich für eine liberalere

ABBILDUNG 6 **Berichterstattung über die EU im WTO-Kontext\***  
(überwiegend kritisch gefärbt)



\* Anteile an der WTO-Berichterstattung, gleitende Drei-Monats-Durchschnitte.  
Quelle: DoCMA.

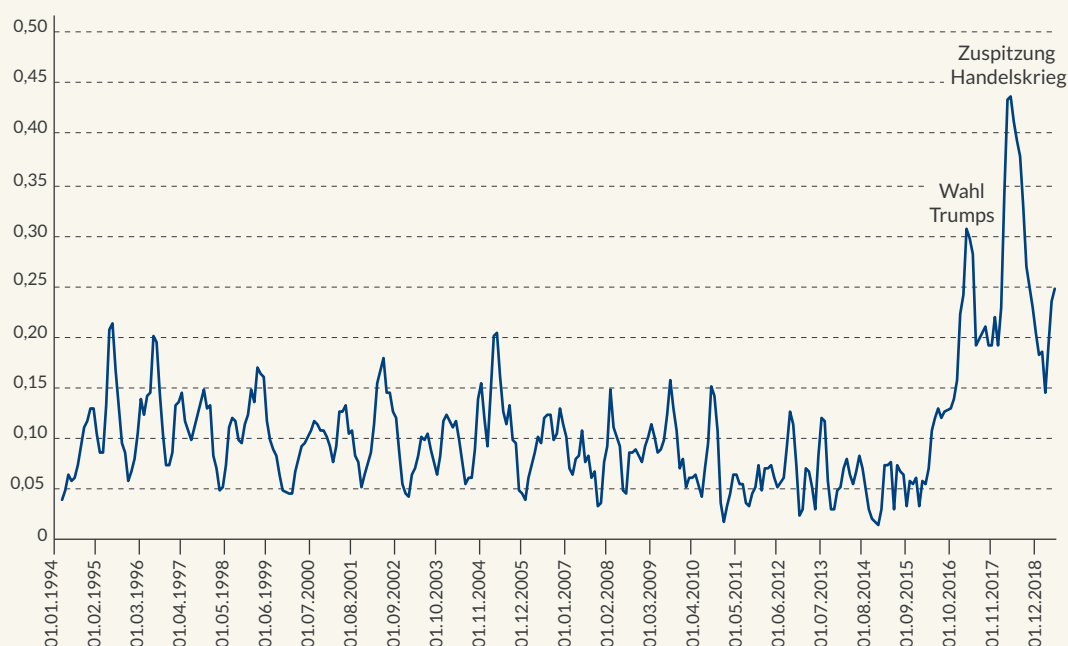
27 Ziel dieser Regelung war es, Bananenproduzenten in der EU, in Afrika und in der Karibik zu schützen. Dabei handelte es sich überwiegend um ehemalige französische Kolonien.

europäische Position ein. Bei den Werftenbeihilfen unterstützt die (damalige rot-grüne) Bundesregierung EU-Abwehrmaßnahmen gegen vermeintliches koreanisches Dumping, während Großbritannien sowie skandinavische Mitgliedstaaten sich gegen solche Maßnahmen aussprechen. WTO-Schiedssprüche zugunsten des Freihandels werden in der deutschen Presse tendenziell begrüßt, eine Haltung, die mit der damals insgesamt optimistischen Sicht auf die WTO korrespondiert. Ab Mitte der 2000er-Jahre verschwindet die kritische Auseinandersetzung mit einer als protektionistisch wahrgenommenen EU nahezu aus der Berichterstattung. Gegen Ende des Beobachtungszeitraums ist sie nahezu aus dem Diskurs verschwunden (Abbildung 6).

### Fokus auf: die USA als Akteur

Im Verlauf der WTO-Geschichte verändert sich auch der Blick auf die USA. Traditionell werden die Vereinigten Staaten in Deutschland als Wegbereiter des Freihandels gesehen, der andere Handelsmächte, darunter die EU, zur Marktöffnung drängt und sich gegen Protektionismus einsetzt. Die Initiative Washingtons zugunsten der Aufnahme Chinas in die WTO um die Jahrtausendwende unterstreicht diese Sicht. Protektionistische Tendenzen in den USA selbst – die Tendenz des US-Akteurs-Topics – werden in deutschen Medien über zwei Jahrzehnte selten thematisiert, wie sich im entsprechenden Akteurs-Topic zeigt (Abbildung 7). Die USA stellen im Spiegel der veröffentlichten Meinung zunächst eine Art Gegenentwurf zur EU dar. Erst gegen Ende des Beobachtungszeitraums verkehrt sich

ABBILDUNG 7 Berichterstattung über die USA im WTO-Kontext\*  
(überwiegend kritisch gefärbt)



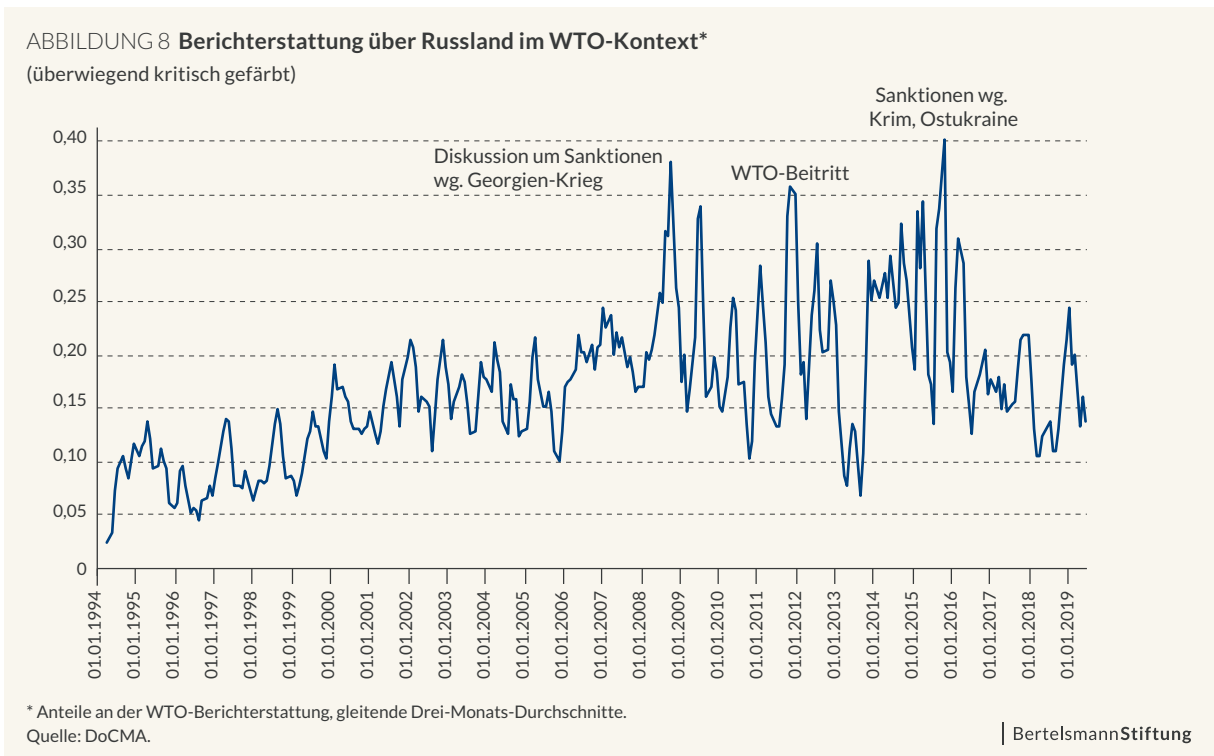
\* Anteile an der WTO-Berichterstattung, gleitende Drei-Monats-Durchschnitte.  
Quelle: DoCMA.

BertelsmannStiftung

diese vergleichende Perspektive ins Gegenteil. Mit der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten und der sich anschließenden eskalierenden Zollauseinandersetzungen, zuvörderst mit China, stellen deutsche Medien die USA zunehmend als protektionistische Macht dar, die die einst von den USA selbst durchgesetzten multilateralen Handelsregeln zugunsten eines unilateralen Ansatzes aushebeln möchte.

### Fokus auf: Russland als Akteur

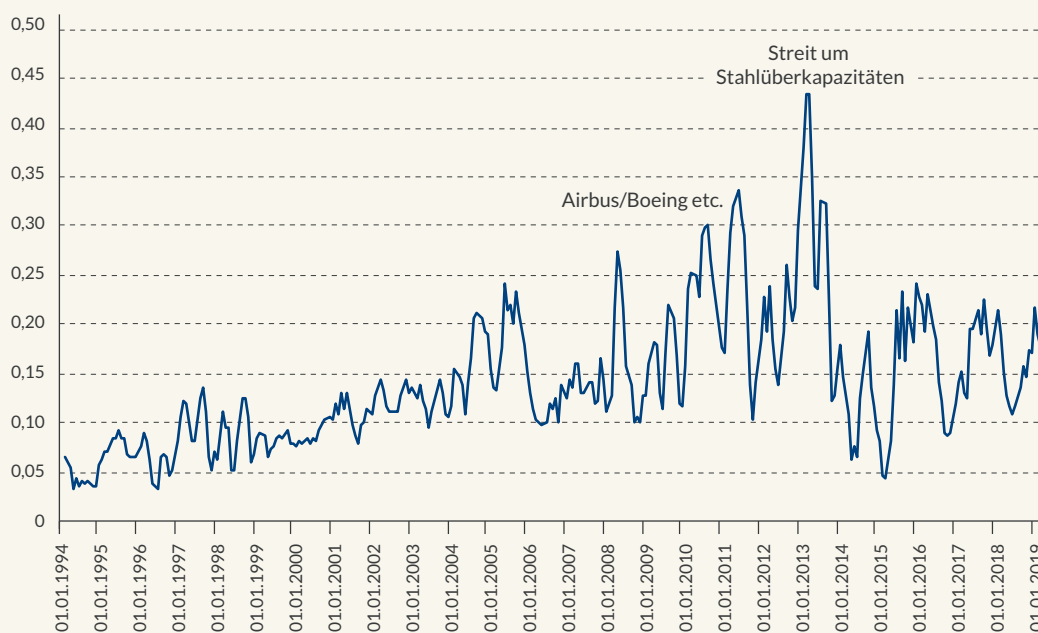
Im Laufe des Bestehens der WTO entwickelt sich die weltwirtschaftliche Arena von einer regelgebundenen Ordnung hin zu einem strategischen Ringen zwischen großen Mächten und Unternehmen. Dies zeigt sich auch in der Darstellung Russlands, das ab 2008 aggressiv auf der Weltbühne auftritt. Ausgangspunkt dieses gewandelten Russland-Bilds ist der Georgien-Krieg 2008 und die daraufhin beginnende Debatte über Sanktionen gegen Moskau. Dieses Muster wiederholt sich nach 2014, als Russland infolge der Krim-Annexion und des Ostukraine-Konflikts mit Sanktionen belegt wird (Abbildung 8).



## Fokus auf: strategische Branchen

Während in der Frühphase der WTO die Landwirtschaft und etwas später Werftenbeihilfen für Handelskonflikte sorgten, rückt im Zeitablauf das strategische Ringen zwischen Konzernen und Branchen, die als strategisch bedeutsam betrachtet werden, in den Fokus der Berichterstattung. Dies betrifft insbesondere den Subventionsstreit zwischen Airbus und Boeing, die sich wechselseitig vorwerfen, unfaire Staatsbeihilfen zu erhalten, und sich in einer Kette von WTO-Verfahren gegenüberstehen. Ab 2013 wird der Konflikt um die weltweiten Stahlüberkapazitäten, die insbesondere von China ausgehen und andere Handelsnationen zu Schutzzöllen und WTO-Klagen animieren, zum prominenten Thema (Abbildung 9).

ABBILDUNG 9 Berichterstattung über strategische Branchen im WTO-Kontext\*  
(überwiegend kritisch gefärbt)



\* Anteile an der WTO-Berichterstattung, gleitende Drei-Monats-Durchschnitte.  
Quelle: DoCMA.

| BertelsmannStiftung

## 4 Zwischenfazit: Drei Phasen – und dann?

---

Das mediale Bild der bisherigen WTO-Geschichte in Deutschland lässt sich in drei Phasen zusammenfassen:

### Phase 1: Der Optimismus der frühen Jahre (Mitte der 1990er- bis frühe 2000er-Jahre)

Die WTO, so die Hoffnung nach der Gründung, würde den Protektionismus der Nachkriegsjahrzehnte endgültig beenden und die weitere Liberalisierung befördern. Verhandlungen im WTO-Rahmen werden in den ersten Jahren nach der Gründung von der Öffentlichkeit aufmerksam verfolgt. Mehr noch: Die Intensivierung des internationalen Handels wird als Mittel gesehen, die sich öffnenden Schwellen-, Entwicklungs- und Transformationsländer in die westlich geprägte liberale internationale Ordnung zu integrieren. Dies betrifft insbesondere die Öffnung Chinas.

### Phase 2: Eine Serie des Scheiterns (Mitte bis Ende der 2000er-Jahre)

Wird die Ende 2001 gestartete Doha-Runde noch mit großer öffentlicher Anteilnahme begleitet, so ist bald klar, dass rasche Fortschritte nicht zu erzielen sind. Das Scheitern der Ministerkonferenzen von Cancún Ende 2003 und von Hongkong Ende 2005 sorgt noch einmal für Schlagzeilen. Unüberwindbar scheinen insbesondere die Interessenkonflikte zwischen den hoch entwickelten und den sich entwickelnden Volkswirtschaften beim Themenpaket Landwirtschaft. Danach intensivieren die USA und die EU ihre Strategie der „competitive liberalization“. Beide westlichen Handelsgroßmächte setzen darauf, jeweils bilaterale Handels- und Investitionsabkommen zu schließen, außerhalb des multilateralen Systems. Dieser Kurswechsel schlägt sich in der Berichterstattung nieder: Die Verhandlungen im WTO-Rahmen, die in der ersten Phase noch ein wiederkehrendes prominentes und positiv gefärbtes Thema der öffentlichen Auseinandersetzung darstellen, verschwinden in der Folge weitgehend aus dem Blickfeld. Die Öffentlichkeit verliert sukzessive das Interesse am Multilateralismus und seiner wichtigsten Institution.

## Phase 3: Abgleiten in die Irrelevanz (späte 2000er-Jahre bis 2017)

Die öffentliche Beachtung der WTO nimmt in dieser Phase immer weiter ab. Selbst Erfolge wie das Agrarabkommen von Bali werden kaum noch zur Kenntnis genommen. Während die multilaterale Handelsordnung allmählich verfällt, ist deutlich sichtbar, dass internationaler Handel nun vornehmlich als strategisches Ringen wahrgenommen wird. Wie die Ergebnisse des Topic Models zeigen, ist das öffentliche Meinungsbild zunehmend geprägt vom Ringen der Großmächte und wichtiger Branchen. Parallel dazu wird in der Öffentlichkeit zunehmend kritisch über die Globalisierung insgesamt und die Rolle der WTO debattiert. Auslöser ist die Finanzkrise von 2008. Einen Höhepunkt erreicht diese deutsche Grundsatzdebatte um die Globalisierung im Zuge des Streits um TTIP, das Transatlantische Handels- und Investitionsabkommen. Dieses als bilateraler Vertrag zwischen der EU und den USA geplante Abkommen findet zwar außerhalb des multilateralen Rahmens der WTO statt, stößt aber auch im WTO-Kontext auf einigen Widerhall.

Während zu Beginn des Analysezeitraums die Hoffnung auf eine weitere wirtschaftliche und gesellschaftliche Öffnung im Rahmen der multilateralen Handelsordnung vorherrscht, wird die WTO als Institution zunehmend marginalisiert. Andere Akteure rücken in den Vordergrund. In dieser dritten Phase ändert sich auch das öffentliche Bild von den USA. Traditionell wurden die USA in Deutschland als offene Volkswirtschaft gesehen, die den Rest der Welt zu weiteren Liberalisierungsschritten drängt. Dieses Bild ändert sich abrupt mit der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten. Von nun an werden die USA als protektionistische Großmacht wahrgenommen, die auf einem aggressiv protektionistischen Kurs steuert.

## Gegenwart und Zukunft

2017 beginnt eine neue Zeitrechnung für die WTO. Die Gegenwart ist nun geprägt von Handelskonflikten zwischen den großen Wirtschaftsräumen, die überwiegend außerhalb der WTO ausgetragen werden.

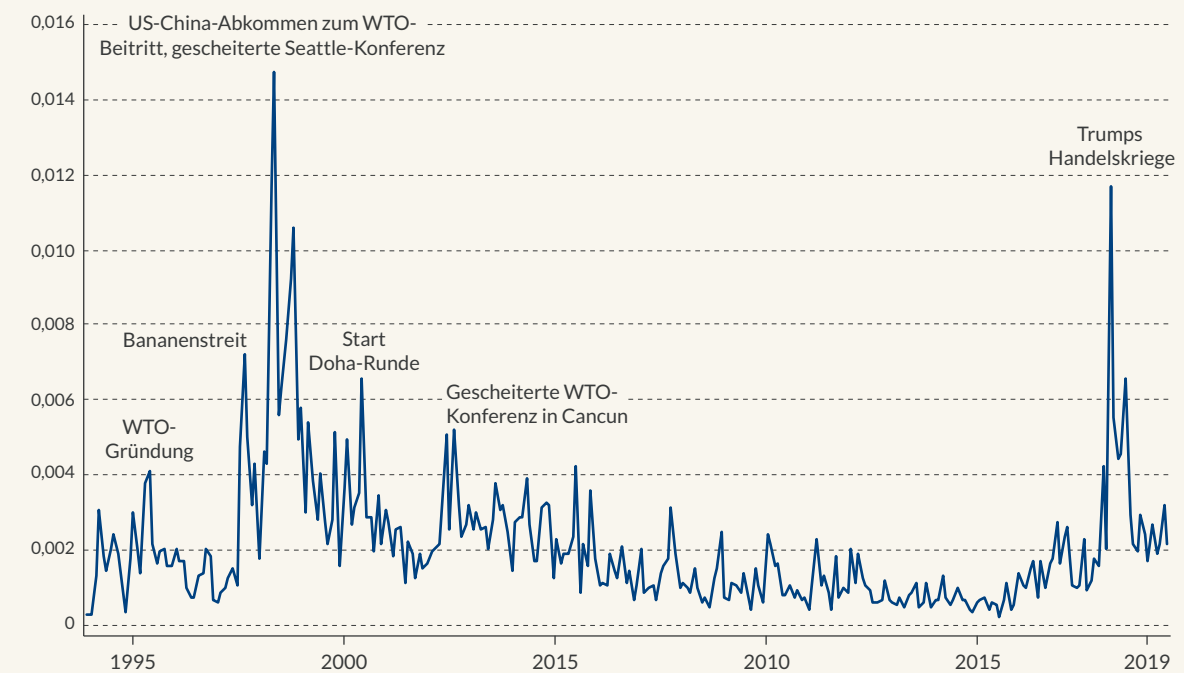
Zwischen Juli 2018 und Juni 2019 werden weltweit Importbeschränkungen auf einen Warenverkehr im Wert von rund 800 Milliarden US-Dollar verhängt.<sup>28</sup> In diversen Fällen stellt die Trump-Administration Importzölle als sicherheitsmotiviert dar, eine in der Vergangenheit selten angeführte Begründung aus Zeiten des Kalten Kriegs, die durch das multilaterale Handelsregime nicht überprüfbar ist. Nach Ende des in den Daten erfassten Beobachtungszeitraums verliert der Konflikt-schlichtungsmechanismus der WTO faktisch seine Funktionsfähigkeit, als im Dezember 2019 die Berufungsinstanz („Appellate Body“) entscheidungsunfähig wird; der Grund ist die fortgesetzte Weigerung der US-Regierung, nach Erreichen des Ruhestandsalters bisheriger Richter neue Kandidaten zu berufen. Ob und inwieweit die WTO in der Zukunft reanimiert werden kann, ist nicht absehbar.

28 vgl. World Trade Organisation (2019)

# 5 Das Bild der WTO in US-Medien

Wie eingangs erwähnt, wurde für diese Studie nicht nur die deutsche, sondern auch die US-amerikanische Berichterstattung über die WTO untersucht. Hinsichtlich der Intensität über die Zeit unterscheidet sich beide Profile deutlich. Während in Deutschland über lange Zeiträume eine kontinuierliche Berichterstattung stattfindet (siehe Abbildung 1, Seite 10), nimmt die US-Öffentlichkeit vor allem in zwei Phasen Notiz von der Welthandelsorganisation: um die Jahrtausendwende, als die Proteste von Seattle allgemeines Erschrecken auslösen und sich die US-Regierung wenig später mit der chinesischen Führung auf die Bedingungen für den WTO-Beitritt einigt, und dann noch einmal, als unter der Präsidentschaft Donald Trumps eine unilaterale Politik der Handelskriege beginnt. Über den Start der Doha-Runde, der zeitlich mit dem Beitritt Chinas zusammen-

ABBILDUNG 10 Intensität der Berichterstattung über die WTO in den USA  
(überwiegend kritisch gefärbt)



Quelle: DoCMA.

| BertelsmannStiftung

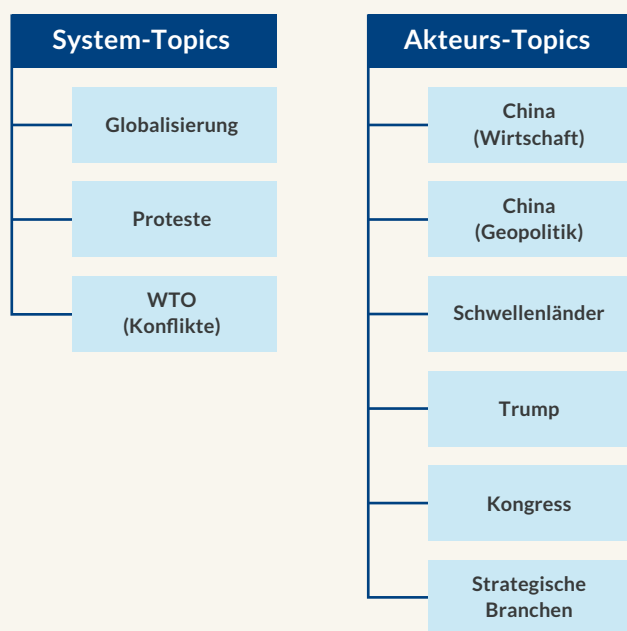


fällt, und die gescheiterte Cancún-Konferenz berichten die untersuchten Qualitätszeitungen noch. Danach verschwindet die WTO jedoch weitgehend aus der Berichterstattung. Erst ab der zweiten Jahreshälfte 2016 ist ein sachter Wiederanstieg auf niedrigem Niveau zu erkennen. Mit Beginn der tatsächlichen Eskalation im Zollkonflikt ab Anfang 2018 erreicht die Intensität der Berichterstattung neue Hochstände (Abbildung 10).

Um herauszufinden, welche Themen und Tendenzen die US-Berichterstattung über die Zeit getrieben haben, wurde auch dieser Datensatz mittels Topic Modeling kategorisiert, wobei sich, wie bei der Analyse für Deutschland, zwei Kategorien ermitteln ließen (Abbildung 11).

In der US-Berichterstattung mit WTO-Bezug finden sich ein kritischer Globalisierungsdiskurs, ähnlich seinem deutschen Pendant, diverse Beiträge über Globalisierungsproteste sowie ein Topic, das sich insbesondere mit Konflikten unter den WTO-Mitgliedstaaten befasst. Unter den Akteurs-Topics finden sich gleich zwei China-Topics (mit unterschiedlichem Fokus und unterschiedlicher Färbung, siehe Abbildung 15, Seite 29), ein Schwellenländer-Topic (in dem es insbesondere um Konflikte von US-Firmen mit Konkurrenten in Brasilien oder Indien um den Schutz geistigen Eigentums in der Pharma- oder Agrarindustrie geht), ein klar abgegrenztes Trump-Topic und ein Kongress-Topic (das diverse handelspolitische Gesetzesinitiativen von Abgeordneten beinhaltet) sowie ein Topic, das sich mit strategischen Branchen beschäftigt (etwa dem Konflikt zwischen Airbus und Boeing).

ABBILDUNG 11 Kategorien von Berichterstattungsmustern in deutschen Zeitungen\*

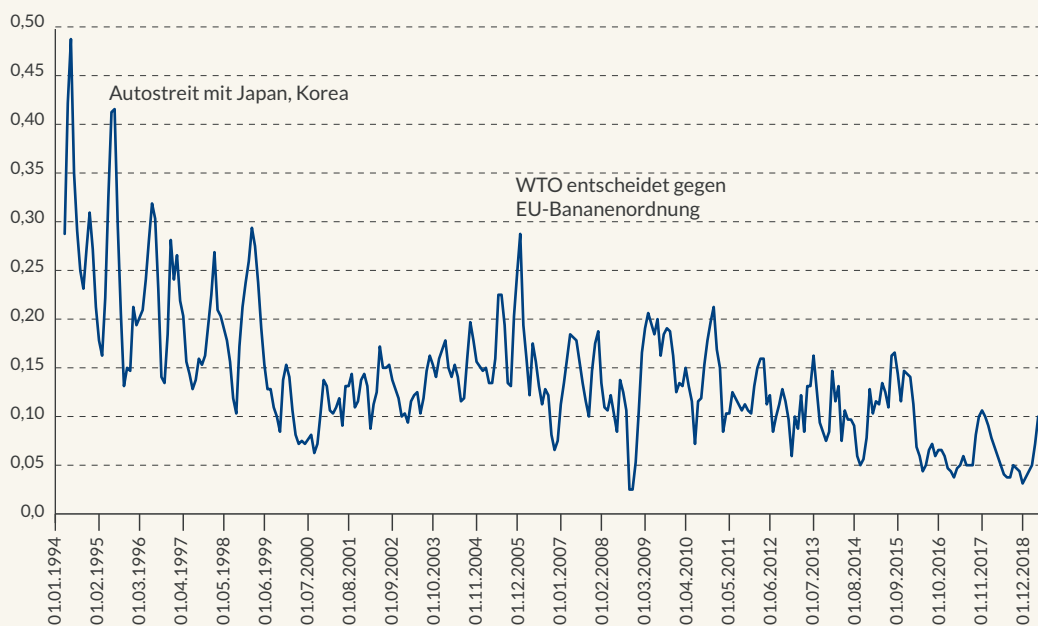


\* Eine zehnte Kategorie umfasst Artikel über den Kinofilm „Battle in Seattle“.  
Quelle: eigene Darstellung.

## Fokus auf: WTO-Handelskonflikte

Die Resultate der Analyse lassen folgenden Schluss zu: Die lange Abwesenheit der WTO in der US-Öffentlichkeit resultiert unter anderem aus einer geringeren Beachtung der WTO-Schiedsgerichtsverfahren. In Deutschland bieten diese Prozesse immer wieder Anlässe zur Berichterstattung, nicht so in den USA. Ab der zweiten Hälfte der 2000er-Jahre sind diese Verfahren immer weniger Anlass zur Berichterstattung (Abbildung 12). Dabei nehmen in den 2010er-Jahren die Handelskonflikte tatsächlich zu, wobei die USA die meisten Klagen vorbringen und China das Land ist, das am häufigsten verklagt wird. Doch in den Medien schlagen sich diese Konflikte – und damit auch der Nutzen des unabhängigen Schiedsgerichtsverfahrens – nicht mehr in angemessener Größenordnung nieder.

ABBILDUNG 12 **US-Berichterstattung über Handelskonflikte im WTO-Kontext\***  
(überwiegend neutral gefärbt)



\* Anteile an der WTO-Berichterstattung, gleitende Drei-Monats-Durchschnitte.  
Quelle: DoCMA.

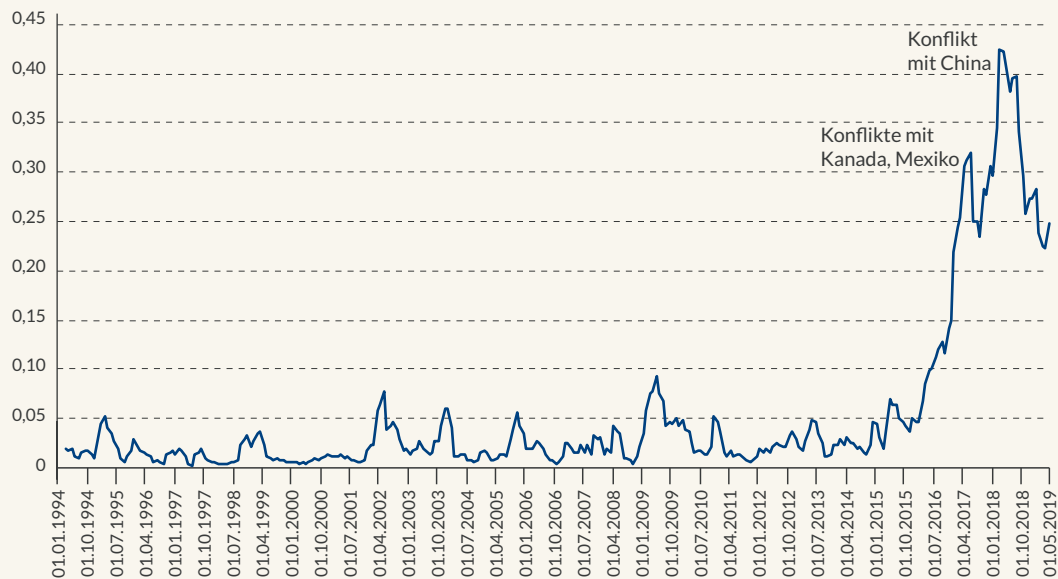
| BertelsmannStiftung

## Fokus auf: Donald Trump als Akteur

Ein gravierender Unterschied zwischen dem amerikanischen und dem deutschen Blick auf die WTO besteht in den betrachteten Akteuren: Während in Deutschland die Weltmächte USA, China, Russland sowie die (der deutschen Öffentlichkeit leicht entrückte) EU die Hauptakteure darstellen und jeweils durch eigene Topics abgebildet werden, sind für die US-Öffentlichkeit nationale Akteure zentral. Die Analyse identifiziert gleich zwei Topics, die sich überwiegend mit nationalen Akteuren befassen: mit dem US-Kongress, über dessen wiederkehrende handelspolitische Initiativen regelmäßig berichtet wird, sowie mit Donald Trump. Gegen

Ende des Beobachtungszeitraums wird die außerhalb der multilateralen Ordnung angesiedelte Handelspolitik des US-Präsidenten bestimmend für die gesamte WTO-Berichterstattung in den USA (Abbildung 13).

ABBILDUNG 13 US-Berichterstattung über (US-Präsident) Donald Trump im WTO-Kontext\*  
(überwiegend kritisch gefärbt)



\* Anteile an der WTO-Berichterstattung, gleitende Drei-Monats-Durchschnitte.  
Quelle: DoCMA.

| BertelsmannStiftung

## Fokus auf: die Bewertung der Globalisierung

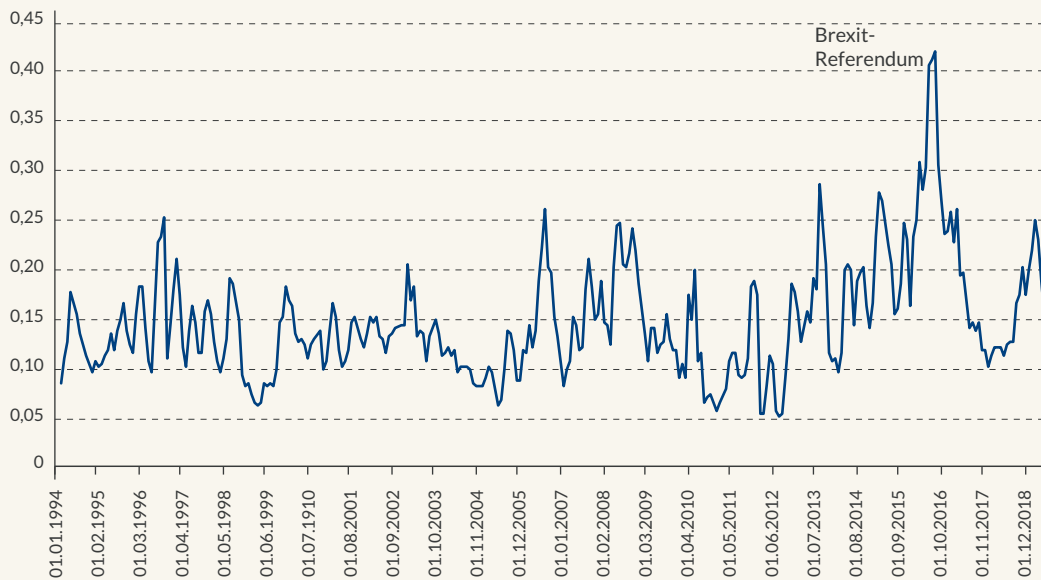
Ähnlich wie in der deutschen Berichterstattung gibt es in den USA eine Debatte über die Globalisierung, die über die gesamte bisherige WTO-Geschichte als System-Topic präsent ist (Abbildung 14). Doch während in der deutschen Öffentlichkeit soziale und sozialpolitische Fragen im Mittelpunkt stehen, werden in den USA insbesondere die Auswirkungen dieser sozialen Verschiebungen auf das politische System des Westens und auf die Weltordnung insgesamt thematisiert. Das entscheidende Schlüsselereignis dieses Topics ist das Brexit-Referendum im Sommer 2016, gefolgt von der Schlussphase des US-Wahlkampfs mit Trump als Spitzenkandidat der republikanischen Partei. Beide Themen verbinden sich zu einem pessimistischen Szenario. Charakteristische Überschriften dieses Topics lauten:

„The World’s losers are revolting, and Brexit is only the beginning”<sup>29</sup>

„The End of the Anglo-American Order“<sup>30</sup>

„Trade in the Trump Era: the ‚Politics of Resentment““<sup>31</sup>

ABBILDUNG 14 US-Berichterstattung über Globalisierung im WTO-Kontext\*  
(überwiegend kritisch gefärbt)



\* Anteile an der WTO-Berichterstattung, gleitende Drei-Monats-Durchschnitte.  
Quelle: DoCMA.

### Fokus auf: China als Akteur

Interessant ist die große Bedeutung, die China als Akteur in der US-Öffentlichkeit spielt. Die sich öffnende Volksrepublik hat, anders als die EU und andere wichtige westliche US-Handelspartner wie Kanada, Mexiko und Japan, eine herausgehobene Bedeutung für die amerikanische Perspektive auf den Welthandel. China ist in der US-Berichterstattung sogar so zentral, dass sich gleich zwei Topics damit befassen. Während der Grundtenor des deutschen China-Topics in den Jahren um die Jahrtausendwende eindeutig optimistisch ist, bleibt die US-Berichterstattung eher nüchtern bis skeptisch. Eine lange Reihe von Artikeln befasst sich mit Chinas

29 „Washington Post“, 27. Juni 2016

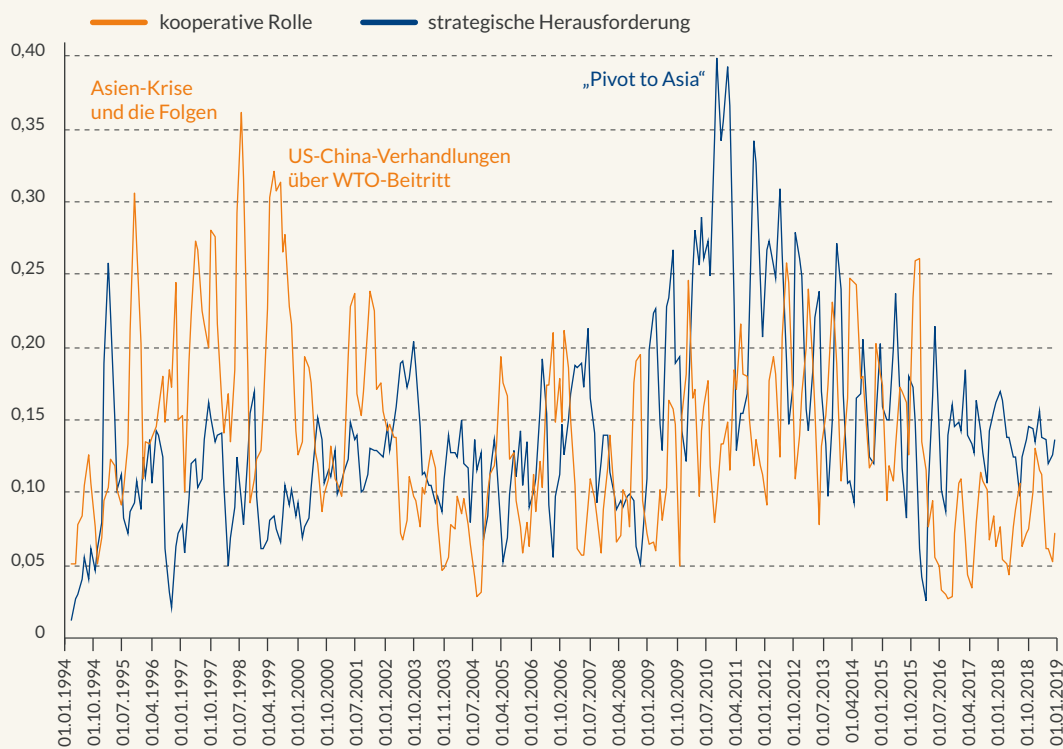
30 „New York Times“, 29. November 2016

31 „New York Times“, 25. Januar 2017

Wirtschaft, insbesondere mit den Konjunkturaussichten, Chinas Rolle bei der Stabilisierung der asiatischen Volkswirtschaften in den Jahren nach der Asien-Krise Ende der 1990er-Jahre und Pekings Bereitschaft, den Wechselkurs des Yuan, ungeachtet der Abwertungen in anderen asiatischen Ländern, unverändert zu lassen. Dies wird als stabilisierend für die Region und die Weltwirtschaft interpretiert. Während deutsche Medien um die Jahrtausendwende China vor allem als Investitionsmöglichkeit und vielversprechenden Absatzmarkt sehen, wird in den USA tendenziell eher Chinas damals kooperative Rolle beim Management einer instabilen Weltwirtschaft betont. Wie in Abbildung 15 (orange Kurve) abzulesen ist, erreicht diese China-Deutung in den späten 1990er- und frühen 2000er-Jahren ihr Maximum. Auch die US-China-Verhandlungen zum WTO-Beitritt fallen in dieses Topic.

ABBILDUNG 15 US-Berichterstattung über China im WTO-Kontext\*

(als kooperative Weltwirtschaftsmacht, orange Kurve; als strategische Herausforderung für die USA, blaue Kurve)



\* Anteile an der WTO-Berichterstattung, gleitende Drei-Monats-Durchschnitte.

Quelle: DoCMA.

| BertelsmannStiftung

Das zweite Topic (Abbildung 15, blaue Kurve) stellt eine Art Gegenschnitt dar. China wird hier überwiegend als Herausforderung im geopolitischen Kontext dargestellt. Die Neuausrichtung der US-Außenpolitik („Pivot to Asia“<sup>32</sup>) unter Barack Obama und seiner Außenministerin Hillary Clinton trägt dieser Einschätzung Rechnung. Nach diesem Hoch geht die Aufmerksamkeit für China im WTO-Kon-

32 Programmatisch begründet wurde dieser veränderte Fokus der US-Außenpolitik von der damaligen Außenministerin Hillary Clinton in einem Beitrag für die Zeitschrift „Foreign Policy“ (Clinton 2011).

text allmählich zurück. Nach der Wahl Trumps finden die nun verschärften wirtschaftlichen Auseinandersetzung zwischen den USA und China überwiegend außerhalb des WTO-Rahmens statt, weshalb sie sich nicht in dieser Grafik finden, sondern in einem gesonderten Topic (siehe Abbildung 13, Seite 27).

**Box 2 Namen sind Nachrichten – die WTO-Chefs in den Medien**

Für das Standing einer Institution in der Öffentlichkeit ist die Bekanntheit ihrer führenden Köpfe ein relevanter Indikator. Da dem Nachrichtenfaktor Prominenz große Bedeutung zukommt, haben journalistische Medien Schwierigkeiten, über Institutionen zu berichten, die nicht über markante Köpfe an ihrer Spitze verfügen. Die WTO hat in dieser Hinsicht ein gravierendes Defizit: Der gegenwärtige Generaldirektor Roberto Azevêdo ist weder in deutschen noch in US-amerikanischen Medien präsent. Selbst wenn über die WTO berichtet wird, spielt die Führungspersönlichkeit der Welthandelsorganisation meist keine Rolle (Abbildung 16). Deutlich bekannter und präsenter war Pascal Lamy, der zunächst als EU-Handelskommissar und dann als WTO-Chef die handelspolitische Berichterstattung über anderthalb Jahrzehnte prägte. Nur der erste WTO-Generaldirektor, der frühere GATT-Vorsitzende Peter Sutherland, war medial ähnlich präsent wie Lamy.

ABBILDUNG 16 Nennungen der WTO-Chefs während ihrer Amtszeit, Anteile am Korpus, deutsche Medien

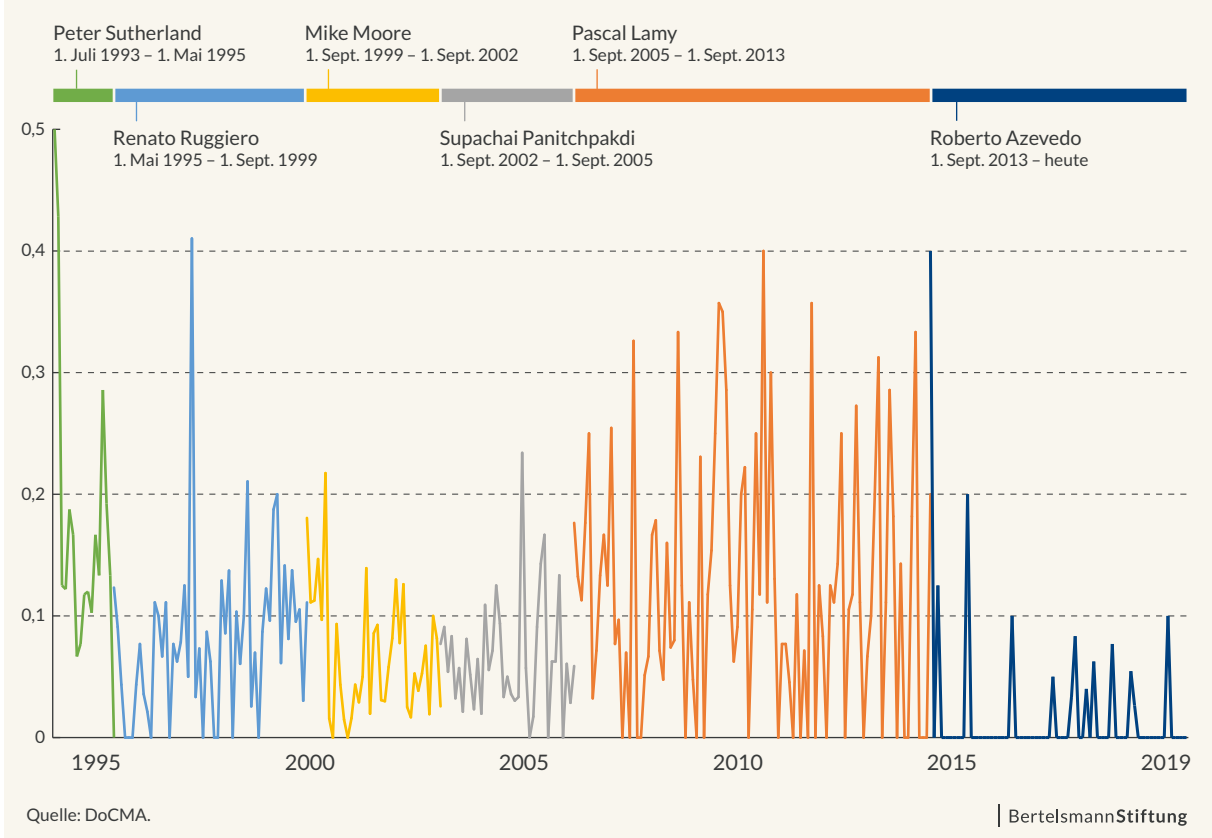
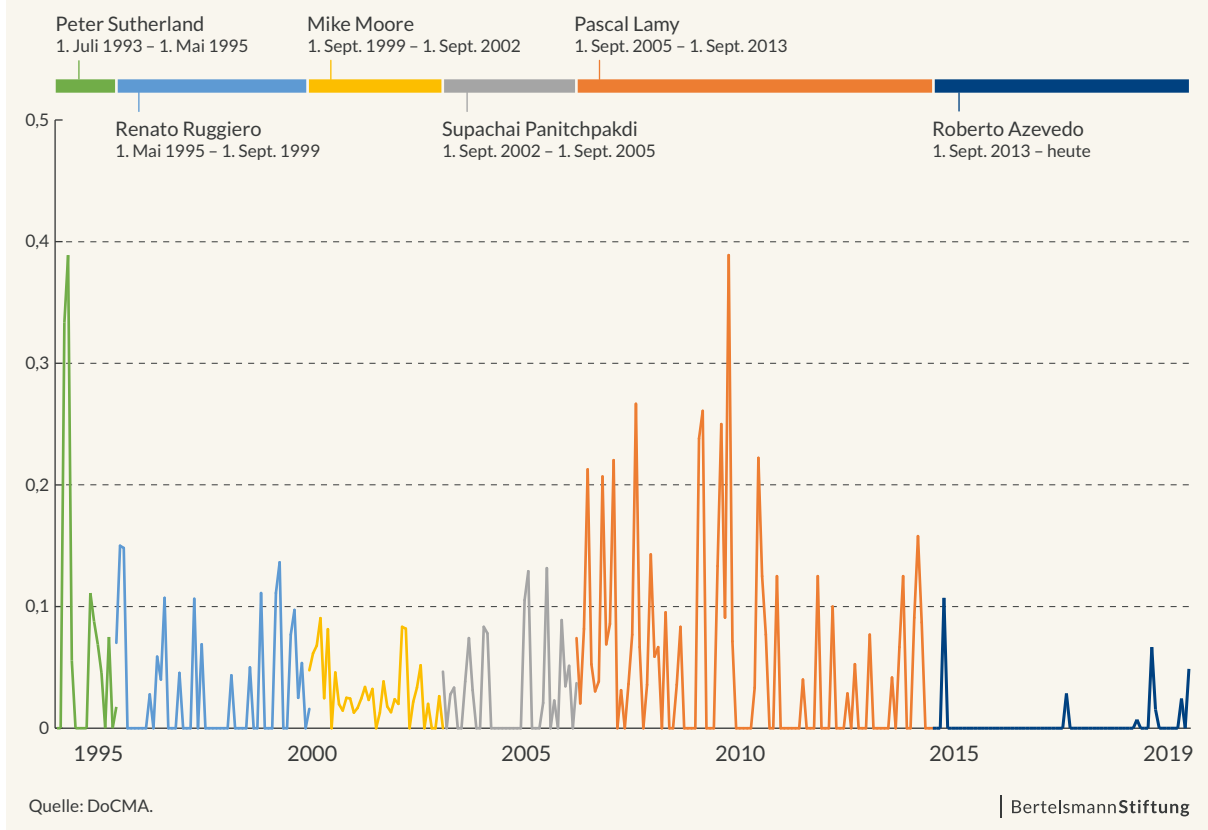


ABBILDUNG 17 Nennungen der WTO-Chefs während ihrer Amtszeit, Anteile am Korpus, US-Medien



## 6 Symptome und Ursachen – ein Fazit

---

25 Jahre nach ihrer Gründung wird die WTO nicht mehr als einflussreiches Forum für ihre Mitgliedsstaaten gesehen. Aus dem „Enabler“ des Multilateralismus ist in der öffentlichen Wahrnehmung eine marginalisierte Institution geworden, die vom Ringen der Großmächte bedroht ist. Dieser Blickwinkel wird unterstrichen durch die schwindende Bedeutung der WTO-Generaldirektoren: Die frühen Führungsfiguren – von Peter Sutherland bis Pascal Lamy – wurden noch relativ häufig erwähnt. Gegen Ende des Analysezeitraums finden ihre Nachfolger kaum noch Beachtung (siehe Abbildung 16, Seite 30).

Das öffentliche Aufmerksamkeitsdefizit in Deutschland und den Vereinigten Staaten, das sich in anderen Ländern ähnlich zeigen dürfte, stellt ein strukturelles Problem dar – für die WTO als Institution und für die multilaterale Handelsordnung insgesamt. In demokratischen Gesellschaften sind jene Akteure im Vorteil, die in der Lage sind, Themen und Lösungsansätze auf die Agenda zu setzen. Gelingt dies nicht (mehr), verlieren sie an Deutungshoheit, während andere die öffentliche Debatte bestimmen. Der Themenkomplex „Welthandel und Globalisierung“ wird inzwischen von der nationalen (und europäischen) Politik sowie von globalisierungskritischen Nichtregierungsorganisationen dominiert. Multilaterale Perspektiven werden dabei weitgehend aus dem Gesichtsfeld der Öffentlichkeit verdrängt. Entsprechend fallen sie aus dem breit debattierten Set von Lösungsoptionen heraus. Konfliktreiche unilaterale Handelsstrategien genießen in hochkompetitiven Mediensystemen Vorteile<sup>33</sup>, während den weit komplexeren multilateralen Konfliktbearbeitungsmechanismen droht, Unterstützung in der Bevölkerung zu verlieren. Das öffentliche Aufmerksamkeitsdefizit, unter dem die WTO leidet, wäre damit nicht nur Symptom des Niedergangs der multilateralen Handelsordnung, sondern zugleich Ursache ihres weiteren Verfalls.

33 vgl. Müller (2017)



---

# Literaturverzeichnis

---

Bergsten, C. F. (1996). „Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century“. Working Paper Series WP96-15, Peterson Institute for International Economics.

Blei, D. M., A. Y. Ng und M. I. Jordan (2003). „Latent Dirichlet Allocation“. *Journal of Machine Learning Research* 3. 993–1022. <http://www.jmlr.org/papers/volume3/blei03a/blei03a.pdf> (zugegriffen am 20. Dezember 2019).

Clinton, H. (2011). „America’s Pacific Century: The future of politics will be decided in Asia, not Afghanistan or Iraq, and the United States will be right at the center of the action“. *Foreign Policy*, 11. Oktober 2011. <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/> (zugegriffen am 20. Dezember 2019).

DiMaggio, P., M. Nag und D. M. Blei (2013). „Exploiting affinities between topic modeling and the sociological perspective on culture: Application to newspaper coverage of U.S. government arts funding“. *Poetics* 41(6). 570–606.

Downs, Anthony (1972). „Up and Down with Ecology – the Issue-Attention Cycle“. *The Public Interest* 28 (1972). 38–50.

European Commission (2000). „The banana case: Background and history“. 5. Juli 2000. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_00\\_40](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_00_40) (zugegriffen am 20. Dezember 2019).

Flint, C., und C. Zhu (2019). „The geopolitics of connectivity, cooperation, and hegemonic competition: The Belt and Road Initiative“. *Geoforum* 99. 95–101.

Koppers, L., J. Rieger, K. Boczek und G. von Nordheim (2018). „Tosca: Tools for Statistical Content Analysis“. R package version 0.1-1. R-Paket. <https://cran.r-project.org/package=tosca> (zugegriffen am 20. Dezember 2019).

Müller, H. (2017). „Populism, de-globalisation, and media competition: The spiral of noise“. *Central European Journal of Communication* 9,1. 64–78.

Müller, H., G. von Nordheim, K. Boczek, L. Koppers und J. Rahnenführer (2018). „Der Wert der Worte – Wie digitale Methoden helfen, Kommunikations- und Wirtschaftswissenschaft zu verknüpfen“. *Publizistik* 63(4): 557–582. doi:10.1007/s11616-018-0461-x.

Shiller, R. J. (2017). „Narrative Economics“. *American Economic Review* 107(4). 967–1004.

Weischenberg, S., M. Malik und A. Scholl (2006). „Journalismus in Deutschland 2005. Zentrale Befunde der aktuellen Repräsentativbefragung deutscher Journalisten“. *Media Perspektiven* 7. 346–361.

World Trade Organisation (2019). „Report on G20 Trade Measures (Mid-October 2018 TO Mid-May 2019)“. 24. Juni 2019. [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/g20\\_wto\\_report\\_june19\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/g20_wto_report_june19_e.pdf), 3 (zugegriffen am 20. Dezember 2019).

World Trade Organisation (2012). „DS27: European Communities — Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas“. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds27\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm) (zugegriffen am 20. Dezember 2019).

World Trade Organisation (o. A.). „The WTO“. [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/thewto\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/thewto_e.htm) (zugegriffen am 20. Dezember 2019).

## **Impressum**

© Bertelsmann Stiftung  
Februar 2020

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

## **Autoren**

Prof. Dr. Henrik Müller  
Jun.-Prof. Dr. Karin Boczek

## **Verantwortlich**

Thomas Rausch

## **Titelfoto**

Montage: © Getty Images/iStockphoto/ricochet64  
Bertelsmann Stiftung

## **Grafiken**

Jürgen Schultheiß, Bielefeld

## **Gestaltung / Satz**

Markus Diekmann, Bielefeld

### **Adresse | Kontakt**

Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
Telefon +49 5241 81-0

Thomas Rausch  
Senior Project Manager  
Global Economic Dynamics  
Telefon +49 5241 81-81330  
Fax +49 5241 81-681330  
thomas.rausch@bertelsmann-stiftung.de

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)