



## Wie funktioniert die Europäische Union?

## **Lernziele**

*Organisation und Funktion zentraler EU-Institutionen sowie den Ablauf des europäischen Gesetzgebungsverfahrens kennen lernen; Einsicht gewinnen in die wachsende Bedeutung des EU-Parlaments als Interessenvertretung der EU-Bürger; das Spannungsfeld zwischen nationalen und europäischen Interessen sowie deren Ausgleich durchschauen; die Entwicklung der EU sachlich-kritisch verfolgen können; die Bereitschaft entwickeln, die eigene Positionen zum europäischen Integrationsprozess zu überdenken und positive Auswirkungen auf die Lebensbedingungen der EU-Bürger zu würdigen.*

## **Vorkenntnisse**

*Begriffe: Fraktion, Vermittlungsausschuss, Gewaltenteilung; Überblick über Entstehung und allgemeine Zielsetzung der Europäischen Union; Kenntnis der Verfassungsorgane der Bundesrepublik Deutschland; Kenntnis des Gesetzgebungsverfahrens nach dem Grundgesetz.*

## **Zum Inhalt**

### **Brüssel – die Schaltzentrale der EU**

Bilder aus Brüssel mit den Gebäuden der EU-Kommission, des EU-Parlaments, des EU-Ministerrats leiten das Thema ein. Ca. 20000 Beschäftigte arbeiten in Brüssel und „(...) was hier geschieht, wird in den Mitgliedstaaten mit Erwartungen und Misstrauen verfolgt“. Die Vision eines vereinten Europa mit dauerhaftem Frieden und Wohlstand steht der Vorstellung eines „Raumschiffs Brüssel, eines bürokratischen Monstrums gegenüber, mit wirklichkeitsfremden Gesetzen, einem unkontrollierbaren Machtapparat, der alles über einen Kamm schert und aus den Europäern eine große graue Masse macht.“

An diese Bewertungspole stellt der Film die Ausgangsfrage: „Worauf läuft das, was in Brüssel die letzten 50 Jahre entstanden ist,

wirklich hinaus? Was spielt sich hinter den Fassaden wirklich ab?“

### **Das Europäische Parlament – Spiegel der europäischen Realität**

Der erste Blick führt in das Europäische Parlament, in welchem sich an einem Sitzungstag über 9000 Menschen einfinden: Abgeordnete, Assistenten, Angestellte, Beamte, Übersetzer, Dolmetscher, Pressevertreter, Wirtschaftsvertreter.

Angesichts einer solchen Vielfalt von Sprachen, Mentalitäten und Interessen, stellt sich die Frage, wie man im EU-Parlament überhaupt zu einer Einigung kommt.

Fünf Abgeordnete des EU-Parlaments versichern im Interview, dass die Arbeit unter den Bedingungen der nationalen Vielfalt zwar schwierig, zugleich aber auch eine interessante Herausforderung sei.

Eine Besonderheit ist die Arbeit in den Fraktionen und die Art der Mehrheitsfindung. Es gibt keine nationalen Fraktionen, die Abgeordneten aller Mitgliedsländer arbeiten in der Fraktion ihrer Partei zusammen, sie sprechen in ihrer Landessprache und werden simultan übersetzt. Sie stimmen nicht wie in nationalen Parlamenten in festen Blöcken ab, da es keine Regierungsfraktion und Oppositionsfraktion gibt. Im EU-Parlament zählt nur die politische Einstellung, nicht die Staatsangehörigkeit und so müssen die Fraktionen mit ihren unterschiedlichen Auffassungen viel enger zusammenarbeiten. Die Mehrheiten zeigen sich erst im Abstimmungsergebnis.

### **Die EU – eine Union von Staaten**

Wird von Brüssel aus regiert? Sind Ministerrat, EU-Parlament und Kommission zusammen die Schaltzentrale eines europäischen Superstaates, ein übernationaler Regierungsapparat? Auf diese Frage gibt der Film

eine knappe und klare Antwort: Die EU ist kein Staat, sondern eine Union von Staaten, in welcher die Institutionen nicht über dieselbe Macht verfügen wie nationale politische Organe. Die Mitgliedstaaten haben nur einen Teil ihrer Macht abgegeben, so z.B. im Bereich Wirtschaft und Umweltschutz, nicht aber im Bereich Außenpolitik.

In den der EU übertragenen Kompetenzbereichen arbeiten die Institutionen, indem sie die Meinungen der Bürger aufnehmen, Gesetze schaffen und in diesem Sinne wie ein Staat handeln, um vergleichbare Lebens- und Arbeitsbedingungen für die Menschen in den Mitgliedstaaten zu schaffen

### **Das europäische Gesetzgebungsverfahren**

Anschließend zeichnet der Film am Beispiel der Verabschiedung der Kosmetikrichtlinie die Phasen der europäischen Gesetzgebung nach.

Im praktischen Prozess des Gesetzgebungsverfahrens wird deutlich, welche Aufgaben und Ziele das EU-Parlament und die Kommission verfolgen, die eher europäische Interessen vertreten, die sie gegenüber dem Ministerrat durchsetzen müssen, da dieser eher nationale Interessen vertritt. Die EU-Gesetzgebung weist eine erfolgreiche Bilanz auf, verdeutlicht aber auch die Problem- und Spannungsfelder europäischer Einigungspolitik.

Am Ende des Films betont die deutsche Abgeordnete Ursula Schleicher im Interview, wie vorteilhaft die Gründung der EG in den 50er Jahren für ihr Leben war und setzt allem Europaskeptizismus das Bild einer EU entgegen, welche zum Sinnbild für ein gelungenes politisches Experiment und zum Beweis für politische Phantasie geworden ist.

### **Zur Verwendung**

Das Thema ‚Europa‘ ist in allen Schularten fester Bestandteil des politischen Unterrichts geworden und bezieht seine Legitimation aus der Vision eines vereinten Europa, in welchem die Mitgliedstaaten um einen Ausgleich zwischen nationalen und gemeinschaftlichen Interessen ringen.

Die didaktische Absicht des Films:

- Die Entscheidungen der EU greifen immer mehr in unseren Alltag ein und hier setzt der Film mit seiner im Titel programmatisch gestellten Frage nach der Funktionsweise der EU an.
- Mit konkretem Bildmaterial, klaren Fragestellungen, aussagekräftigen Interviews von Abgeordneten aus vier verschiedenen Nationen, präzisiertem Kommentar verdeutlicht er die Arbeitsweise und die Probleme der EU im Bereich der Gesetzgebung, schafft er durch die besondere Betonung der Arbeit des Parlaments eine bürgernahe Perspektive.
- Im Gesetzgebungsverfahren wird das Ringen um den Ausgleich zwischen nationalen und europäischen Interessen zwischen Kommission und Parlament einerseits und dem Ministerrat auf der anderen Seite ausgetragen. Harte Überzeugungsarbeit und Kompromissfähigkeit bestimmen letztendlich die Entscheidung. Dies aufzuzeigen ist notwendig, wenn es darum geht, das Funktionieren der Union so konkret wie möglich darzustellen.
- Mit der Kosmetik-Richtlinie als Fallbeispiel stellt der Film ein grundlegendes Ziel der EU in den Vordergrund, welches auf der Grundlage der Menschenrechte und des Naturschutzes ein Leben in Gesundheit und Würde gewährleisten will.
- Das Fallbeispiel Kosmetikrichtlinie ermöglicht vor allem für Jugendliche einen emo-

tionalen Zugang zum Thema, weil die damit verbundene Problematik der Tierversuche ein gesellschaftliches Reizthema geworden ist, für welches viele ein offenes Ohr haben. Zudem greifen immer mehr Jugendliche infolge der Modetrends zu Produkten der Kosmetikindustrie und sind sich der Gefahren vieler Inhaltsstoffe kaum bewusst.

## Die Arbeit mit dem Film

I. Haupt- und Realschulen, Integrierten Gesamtschulen, Sekundarstufe I an Gymnasien, beruflichen Schulen und in der Erwachsenenbildung

- Der Film als Einstieg in das Thema

Ziel: Erarbeitung der Organisation der drei wichtigsten Organe der EU und der Phasen des europäischen Gesetzgebungsverfahrens; die Gewaltenteilung in der EU im Vergleich mit den deutschen Verfassungsorganen

1. Schritt: Vorführung des Films; im Brainstorming-Verfahren erste Eindrücke sammeln lassen.
2. Schritt: Wiederholte Vorführung des Films in Sinnabschnitten (s. innere Struktur unter ‚Inhalt‘). Erarbeitung der gegebenen Informationen durch gezielte Beobachtungs- bzw. Arbeitsaufträge.

Vorschläge für Fragen, dem Inhalt des Films folgend:

- Warum wird die Stadt Brüssel als Schaltzentrale der EU bezeichnet?
- Welche Institutionen sind in den drei Gebäuden zu Beginn des Films untergebracht?
- Wer arbeitet im Europäischen Parlament?
- Welches Problem ergibt sich aus der Vielfalt von Sprachen, Mentalitäten und Inter-

essen für die Arbeit der Abgeordneten?

- Welche Interessen vertreten die Abgeordneten?
- Was ist das Besondere an der Arbeit der Fraktionen und wie kommen Mehrheiten zustande?
- Worin unterscheidet sich die Arbeit der Fraktionen von der im Deutschen Bundestag?
- Woran zeigt sich, dass im Europäischen Parlament die einzelnen Mitgliedstaaten bzw. Regionen in ihrer Besonderheit respektiert werden?
- Wie charakterisieren die Abgeordneten im Film ihre Arbeit im Parlament?
- Warum ist die EU kein Staat, sondern eine Union von Staaten?
- Welche Institutionen sind an diesem Prozess beteiligt?
- In welchen Schritten vollzieht sich das Gesetzgebungsverfahren?
- Welches Thema wird im Film verhandelt?
- Welches Ergebnis steht am Ende des Verfahrens?
- Welche Institutionen vertreten die Interessen der Gemeinschaft und welche die der Mitgliedstaaten?
- Worin besteht nach den Worten der Abgeordneten am Ende des Films der große Gewinn der Einzelnen durch die europäische Einigung?

3. Schritt: Systematische Erarbeitung der im Film vorgestellten Organe; Möglichkeit zu eigenständigem Recherchieren im Internet; Zusammenstellung der Ergebnisse im ‚Busmodell‘ nach Wolfgang Mattes (In: Wochenschau, s. Literatur)

4. Schritt: Vergleich mit den Verfassungsorganen der Bundesrepublik

- Der Film als Wiederholung und Vertiefung

Erarbeitung der Funktionsweise der EU anhand einer konkreten Fallanalyse, z.B. der Kosmetik-Richtlinie (s. Information), vor der Filmvorführung.

Eine methodisch sehr gut aufgearbeitete Unterrichtseinheit zum Thema des Films findet sich in ‚Die Wochenschau‘, Die Europäische Union, Januar/Februar 2002, Kap. D, S. 29 ff. Fallbeispiel ist hier die Altauto-richtlinie. Diese kann bzw. sollte durch die Kosmetikrichtlinie ersetzt werden. Anschließend die Vorführung des Films mit oder ohne Fragestellung zur Sicherung des Lernstoffs.

## II. 11. Jahrgangstufe und Sek. II

Hier eignet sich der Film zur Wiederholung der institutionellen Grundstruktur der EU sowie der Unterschiede zu nationalen Verfassungsorganen.

Der Film dient als Einstieg in eine problemorientierte Diskussion des Themas Osterweiterung und der damit verbundenen Herausforderungen für die beitrittswilligen Länder sowie der Union selbst.

- Ausgehend von den im Film thematisierten Interessenhaltungen in den wichtigsten Organen des Gesetzgebungsverfahrens kann die Frage gestellt werden, inwieweit die geplante Osterweiterung den Rahmen bisheriger Beitritte sprengt und wie das institutionelle Gefüge der EU darauf reagieren muss.
- Der Film bietet mit seiner Betonung der Vertretung der Bürgerinteressen durch das EU-Parlament zugleich die Plattform für eine tiefer gehende Beschäftigung mit den Kompetenzen nationaler Volksvertretungen und des EU- Parlaments, dem Ausmaß und den Auswirkungen der europäischen Gesetzgebung auf die EU-Bürger.
- Die Arbeitsweise der Fraktionen im EU-Parlament unterscheidet sich von der in na-

tionalen Parlamenten erheblich. Der Gebundenheit der Fraktionen im Machtspiel zwischen Regierung und Opposition in nationalen Parlamenten steht die von anderen machtpolitischen Beweggründen getragene Arbeit der Fraktionen im EU-Parlament gegenüber. Die Parteien im EU-Parlament sind deshalb zu einer engeren Zusammenarbeit gezwungen, dadurch geraten partei-strategische Überlegungen in den Hintergrund, die Durchsetzung der Bürgerinteressen dagegen in den Vordergrund. Parlament und Kommission sind die treibenden Kräfte im europäischen Integrationsprozess. Dem Lernenden eröffnet sich die Sichtweise eines ‚Europa für den Bürger‘ und damit eine Chance zur kritischen Auseinandersetzung mit eigenen Positionen zum Thema Europa.

## Weiterführende Informationen

### Gewaltenteilung in der EU – die Rolle des Europäischen Parlaments

Institutionen bezogene Materialien zu den im Film vorgeführten EU-Organen gibt es sowohl im Internet als auch in einschlägigen Lehrbüchern. Der Film veranschaulicht ihre Arbeitsweise und ihre Rolle im Gesetzgebungsverfahren. Davon ausgehend bietet sich eine systematische Erarbeitung der institutionellen Grundstruktur der EU an. (Näheres unter [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)) Diese Struktur ist in ihrer Art unvergleichlich, unterscheidet sich von der repräsentativ-demokratischer Regierungssysteme zwar nicht formal, aber inhaltlich. Folgende Aspekte sollten bei der Erarbeitung des Themas berücksichtigt werden:

- Das Europäische Parlament spielt im Gesetzgebungsverfahren nicht die zentrale Rolle.

- Seit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam wandelt es sich aber von einer beratenden Versammlung in ein Parlament mit Gesetzgebungs- und Kontrollbefugnis, das auf europäischer Ebene Aufgaben wahrnimmt, die mit denen der nationalen Parlamente vergleichbar sind.
- Über die klassischen Zuständigkeiten hinausgehend gewinnt das EU-Parlament auch immer mehr Einfluss auf die internationalen Aktivitäten der Union und war maßgeblich an der Einberufung des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union beteiligt.
- Als einziges durch allgemeine Direktwahl demokratisch legitimiertes politisches Organ der EU versteht es sich als Interessenvertretung der Bürgerinnen und Bürger in Europa.

(Näheres unter [www.europarl.eu.int/presentation/default\\_de.htm](http://www.europarl.eu.int/presentation/default_de.htm))

### Die Fraktionen

Die große Mehrheit der 626 Abgeordneten gehört einer der sieben Fraktionen an, in welchen mehr als 100 nationale Parteien vertreten sind. 14 Abgeordnete sind fraktionslos. Im Plenum sitzen die Abgeordneten nicht nach ihren nationalen Delegationen, sondern nach ihrer parteipolitischen Zuordnung in Fraktionen getrennt. Die Abgeordneten sprechen in ihrer Sprache und werden simultan übersetzt. Der multinationale Charakter der Fraktionen lässt diese zum eigentlichen Faktor der Integration werden, welcher der Herausbildung eines europäischen Bewusstseins dient und den politischen Willen der Bürger in der Union zum Ausdruck bringt.

Näheres über die Fraktionen ist unter der Internetadresse des Europäischen Parlaments zu erfahren (s. ebenda).

### Gesetzgebungsverfahren und Kosmetikrichtlinie

Die Richtlinie 76/768/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel erfuhr immer wieder Änderungen. Die sechste Änderung im Jahr 1993 beinhaltet ein Verbot der Vermarktung von Kosmetika ab 1998, deren Inhaltsstoffe in Tierversuchen getestet wurden, allerdings mit der Einschränkung, dass bis dahin wissenschaftlich geprüfte tierversuchsfreie Testverfahren verfügbar sein müssten. 1997 verschob die Kommission das Vermarktungsverbot auf das Jahr 2000 mit der Begründung, dass keine ausreichenden Fortschritte in der Entwicklung von tierversuchsfreien Methoden erzielt werden konnten. Zusätzlich sei ein Vermarktungsverbot von in Tierversuchen entwickelten Kosmetika nicht mit den Bestimmungen der Welthandelsorganisation über den freien Handelsverkehr vereinbar.

Im Jahr 2000 wurde das Vermarktungsverbot mit den gleichen Begründungen ein weiteres Mal auf das Jahr 2002 verschoben, obwohl mittlerweile tierversuchsfreie Methoden offiziell anerkannt wurden. Das Verbot trat nicht in Kraft, vielmehr wurden unter dem Einfluss von Wirtschaftsinteressen Gesetzesentwürfe zur siebten Änderung der Richtlinie vorgelegt, welche das Vermarktungsverbot in ein Tierversuchsverbot umwandeln sollte.

Vermarktungsverbot bedeutet, dass in der EU generell keine Kosmetika verkauft werden, die in Tierversuchen entwickelt werden. Auch nicht solche Produkte, für die Tiertests außerhalb der EU durchgeführt wurden. Tierversuchsverbot betrifft dagegen nur Produkte, die in der EU entwickelt werden. Importierte Produkte, die im Tierversuch ge-

testet wurden, dürften uneingeschränkt auf den Markt gebracht werden. So besteht die Gefahr, dass Tierversuche in Drittländer verlagert werden.

Der EU-Ministerrat forderte den Verzicht auf das Vermarktungsverbot und wollte sich auf keinen konkreten Termin für das Inkrafttreten eines Tierversuchsverbots festlegen lassen. Das EU-Parlament forderte das Verbot von Vermarktung und Tierversuchen sowie konkrete Zeitpunkte. Erst über die Einberufung des Vermittlungsausschusses einigte man sich im November 2002 auf einen Kompromiss, dem beide Gremien im Januar 2003 offiziell zustimmten:

- Ab 2003 sind Tierversuche für die Prüfung von fertigen kosmetischen Produkten wie Shampoo, Lippenstiften oder Duschcremes verboten.
- Ab 2009 gilt das Tierversuchsverbot für die Inhaltsstoffprüfung von Kosmetika.
- Der Verkauf von Produkten, die außerhalb der EU in Tierversuchen entwickelt wurden, wird EU-weit verboten.

### **Literatur**

Wochenschau, Januar/Februar 2002, Kap. D.  
S. 29ff. (Eine didaktisch-methodisch sehr gut aufbereitete Unterrichtseinheit zum Thema des Films)

Internet:

Allgemeine Informationen zur EU:

[www.europa.eu.int/abc-de.htm](http://www.europa.eu.int/abc-de.htm)

Erklärungen zu EU-relevanten Themen und Begriffen:

[www.europa.eu.int/scadplus/legde/cig/g4000.htm](http://www.europa.eu.int/scadplus/legde/cig/g4000.htm)

### **Produktion**

Leo Linder Filmproduktion

### **Im Auftrag des**

FWU Institut für Film und Bild, 2003

### **Buch und Regie**

Leo Linder

### **Begleitkarte**

Helma Schumertl

### **Bildnachweis**

Europäisches Parlament

### **Pädagogischer Referent im FWU**

Dr. Wolf Theuring

### **Mit freundlicher Unterstützung des Europäischen Parlaments**

**Verleih** durch Landes-, Kreis- und Stadtbildstellen,  
Medienzentren und konfessionelle Medienzentren

**Verkauf** durch FWU Institut für Film und Bild,  
Grünwald

Nur Bildstellen/Medienzentren: öV zulässig

© 2003

FWU Institut für Film und Bild  
in Wissenschaft und Unterricht  
gemeinnützige GmbH  
Geiseltasteig  
Bavariafilmplatz 3  
D-82031 Grünwald  
Telefon (0 89) 64 97-1  
Telefax (0 89) 64 97-2 40  
E-Mail [Info@fwu.de](mailto:Info@fwu.de)  
Internet <http://www.fwu.de>



FWU Institut für Film und Bild  
in Wissenschaft und Unterricht  
gemeinnützige GmbH  
Geiseltalsteig  
Bavariafilmplatz 3  
D-82031 Grünwald  
Telefon (0 89) 64 97-1  
Telefax (0 89) 64 97-240  
E-Mail [Info@fwu.de](mailto:Info@fwu.de)  
Internet <http://www.fwu.de>

**zentrale Sammelnummern für  
unseren Vertrieb:**

**Telefon (0 89) 64 97-4 44**  
**Telefax (0 89) 64 97-2 40**  
**E-Mail [vertrieb@fwu.de](mailto:vertrieb@fwu.de)**

Alle Urheber- und  
Leistungsschutzrechte vor-  
behalten.  
Keine unerlaubte Vervielfältigung,  
Vermietung,  
Aufführung, Sendung!

**Freigegeben  
o. A. gemäß  
§ 7 JÖSchG FSK**

## **FWU - Schule und Unterricht**

**VHS 42 02833**

24 min, Farbe

### **Wie funktioniert die Europäische Union?**

Die Europäische Union hat mehr Einfluss auf unser tägliches Leben, als den meisten Menschen bewusst ist. Trotzdem weiß keiner so richtig, wie sie funktioniert. Der Film stellt die drei wichtigsten Institutionen der EU mit ihren Aufgaben und Arbeitsweisen vor: das Europäische Parlament, die Kommission und den Rat der EU. An einem konkreten Fallbeispiel, der Kosmetikrichtlinie, wird gezeigt, wie ein europäisches Gesetz im Zusammenspiel von Kommission, Rat und Parlament entsteht.

### **Schlagwörter**

Europäische Union; Europaparlament; Europäische Kommission; Ministerrat; Europäisches Gesetzgebungsverfahren; Kosmetikrichtlinie

### **Politische Bildung**

Politikfelder  
Internationale Beziehungen  
Europäische Union

Allgemeinbildende Schule (ab 9)

Erwachsenenbildung; Lehrerfort- und weiterbildung

### **Weitere Medien**

42 02376 Der Euro – eine Geschichte in drei Akten,  
Teil 1, 50 min, f/sw

42 02377 Der Euro – eine Geschichte in drei Akten,  
Teil 2, 50 min, f/sw

42 02378 Der Euro – eine Geschichte in drei Akten,  
Teil 3, 50 min, f/sw