

**„Welche Faktoren führten dazu, dass das Europäische Parlament den europäischen Entscheidungsprozess um die 7. Änderung der Kosmetikrichtlinie klar gewonnen hat?“**

**Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades  
Doktor der Sozialwissenschaften  
an der Fakultät  
für Sozialwissenschaften  
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen**

**von Marcelo Vollmann**

**DANKSAGUNG & WIDMUNG .....6**

**EINLEITUNG UND ZUSAMMENFASSUNG .....7**

I.	Das Vorhaben der Dissertation auf einen Blick.....	7
II.	Abgrenzung des Themas und Relevanz der Arbeit.....	8
1.	Gegenstand der Dissertation, Zielsetzung und Vorgehensweise.....	8
2.	Die Fallstudie: Die 7. Kosmetikrichtlinie.....	9
3.	Auswahl des theoretischen Rahmens.....	12
III.	Verwendung der Quellen und Kürzel.....	14
IV.	Das Ergebnis der Dissertation auf einen Blick.....	18

**TEIL I: THEORETISCHE GRUNDLAGEN .....21**

<b>A)</b>	<b>Der liberale Intergouvernementalismus von Moravcsik.....</b>	<b>21</b>
I.	Einführung.....	21
II.	Der Ansatz von Moravcsik.....	23
1.	Die Prämisse von Moravcsik's Theorie: Der rationale Rahmen.....	23
2.	Die Erklärung nationaler Präferenzen.....	26
3.	Zwischenstaatliches Verhandeln.....	29
III.	Ableitung von Hypothesen.....	35
1.	Anwendungsmöglichkeit der Theorie von Moravcsik auf alltägliche Entscheidungsverfahren der EU.....	35
2.	Ableitung von Hypothesen aus dem Ansatz von Moravcsik.....	36
3.	Zusammenfassung seiner Hypothesen.....	38
<b>B)</b>	<b>Der Institutionalismus von Tsebelis.....</b>	<b>39</b>
I.	Einführung.....	39
II.	Die Abgrenzung von Tsebelis Ansatz gegen Intergouvernementalismus und Supranationalismus.....	41
1.	Tsebelis Kritik an den Intergouvernementalisten.....	41
2.	Tsebelis Kritik an supranationalen Ansätzen.....	43
3.	Der Institutionalismus kristallisiert sich aus einem Vergleich der beiden Ansätze Supranationalismus und Intergouvernementalismus heraus.....	44
III.	Die Vetospielertheorie.....	47
1.	Einführung.....	47
2.	Individuelle Vetospieler.....	50
3.	Kollektive Vetospieler.....	53
4.	Die Anwendung der Vetospielertheorie auf die Europäische Union.....	56
IV.	Ableitung von Hypothesen.....	58
1.	Ableitung von Hypothesen aus dem Ansatz von Tsebelis.....	58
2.	Eine Gegenüberstellung der Hypothesen von Moravcsik und Tsebelis.....	60

**TEIL II: DER ABLAUF DER 7. KOSMETIKRICHTLINIE .....61**

<b>A)</b>	<b>Begriffe, Vorgeschichte und Akteure.....</b>	<b>61</b>
I.	Einführung.....	61
II.	Die umstrittenen Themenfelder und Begriffe der 7. Richtlinie.....	64
1.	Themenfeld Tierversuche: Vermarktungsverbot, Tiertestverbot für Bestandteile etc.....	64
2.	Themenfeld Verbraucherschutz: CMR Stoffe, Mindesthaltbarkeit, Allergene etc.....	67
III.	Die Vorgeschichte der Kosmetikpolitik der EG/EU bis zur 7. Änderung der Richtlinie.....	69
1.	Die Kosmetikpolitik der EWG/EG seit 1976.....	69
2.	Die Entstehung der 6. Richtlinie.....	71
IV.	Die Akteure und ihre Präferenzen auf einen Blick.....	76
1.	Die Kosmetikindustrie.....	77
2.	Die Tierschützer.....	79
3.	Die Verbraucherschützer.....	82
4.	Die europäischen Institutionen.....	84

<b>B)</b>	<b>Die Entstehung des Kommissionsvorschlages .....</b>	<b>86</b>
I.	Einführung .....	86
II.	Die Auseinandersetzungen innerhalb der Kommission von 1998 bis 1999 .....	87
1.	Rückmeldungen des ersten unbekanntes Entwurfes zeigen eine vereinte Kommission .....	87
2.	Der zweite Entwurf ist industriefreundlicher als der später veröffentlichte Vorschlag .....	87
3.	Die Generaldirektion Unternehmen diskutiert ihre Optionen .....	90
III.	Die Auseinandersetzungen innerhalb der Kommission bis zur Veröffentlichung des Vorschlages .....	92
1.	Das interne Konsultationsverfahren aus dem Jahre 2000 führt zu mehr Tierschutz .....	92
2.	Ziel, Motivation und Inhalt des Kommissionsvorschlags zur 7. Richtlinie .....	94
3.	Das Agieren der Kommission in den Augen der Anderen .....	95
<b>C)</b>	<b>Das Parlament verkehrt den Vorschlag der Kommission in der ersten Lesung in sein Gegenteil und öffnet die Richtlinie für den Verbraucherschutz.....</b>	<b>97</b>
I.	Einführung .....	97
1.	Übersicht .....	97
2.	Das Mitentscheidungsverfahren .....	98
3.	Die Akteure im Parlament .....	102
4.	Ausgangslage und Erwartungshaltung im Parlament und den Lobbyisten .....	106
II.	Die Diskussion am Runden Tisch überzeugt die Berichterstatterin von ihren Chancen .....	107
1.	Die Teilnehmer .....	107
2.	Die Diskussion zum Themenfeld Tierschutz .....	108
3.	Die Diskussion zum Themenfeld Verbraucherschutz .....	112
III.	Die erste Lesung im IETR Ausschuss .....	113
IV.	Die erste Lesung im ENVI Ausschuss .....	115
1.	Einführung in den Verfahrensablauf und die Positionen der Akteure .....	115
2.	Die Auseinandersetzung um die Anträge .....	119
3.	Das Resultat der Abstimmung .....	127
V.	Die erste Lesung im Plenum .....	133
1.	Einführung .....	133
2.	Die Plenardebatte .....	133
3.	Die Auseinandersetzung um die Anträge .....	139
4.	Das Resultat der Abstimmung .....	149
5.	Die Reaktionen der anderen Akteure auf das Ergebnis der ersten Lesung .....	155
<b>D)</b>	<b>Der Rat weist in seiner ersten Lesung die Forderungen des Parlaments zurück.....</b>	<b>157</b>
I.	Einführung .....	157
1.	Übersicht .....	157
2.	Die Funktionsweise des Rates .....	158
3.	Präsidentschaften und Interessen der Länder .....	162
II.	Die französische Präsidentschaft: Erstes Abtasten .....	167
III.	Die schwedische Präsidentschaft: Gescheiterte Kompromissvorschläge .....	170
1.	Der erste schwedische Vorschlag sieht ein Vermarktungsverbot vor und scheidet .....	170
2.	Der zweite schwedische Vorschlag findet trotz seiner industriefreundlicheren Ausrichtung keine Mehrheit .....	173
IV.	Die belgische Präsidentschaft: Durchbruch bei den Verhandlungen .....	182
1.	Belgien richtet seinen Vorschlag stärker an der Industrie aus .....	182
2.	Der Rückzug Schwedens führt zu einer qualifizierten Mehrheit .....	187
<b>E)</b>	<b>Das Parlament nimmt in der zweiten Lesung eine harte Position ein um Verhandlungsmasse für das Vermittlungsverfahren aufzubauen .....</b>	<b>194</b>
I.	Einführung .....	194
II.	Die zweite Lesung im ENVI Ausschuss .....	196
1.	Die Auseinandersetzung um die Anträge .....	196
2.	Das Resultat der Abstimmung .....	201
III.	Die zweite Lesung im Plenum .....	206
1.	Einführung .....	206
2.	Die Auseinandersetzung um die Anträge .....	207
3.	Das Resultat der Abstimmung .....	210
4.	Die Reaktion der anderen Akteure auf das Ergebnis der zweiten Lesung .....	215

<b>F)</b>	<b>Das Vermittlungsverfahren führt zu einem Sieg des Parlaments.....</b>	<b>217</b>
I.	Einführung .....	217
II.	Die politische Lage vor dem Vermittlungsverfahren .....	218
III.	Der Ablauf des Vermittlungsverfahrens .....	221
1.	Die Teilnehmer, der zeitliche Ablauf und das erneute Verschieben der 6. Richtlinie.....	221
2.	Die ersten drei Trialoge bringen kaum Fortschritte, da alle Akteure auf ihren Positionen verharren .....	222
3.	Im Rat verschärfen sich die Auseinandersetzungen .....	227
4.	Der Durchbruch erfolgt in der zweiten Sitzung des Vermittlungsausschusses .....	234
5.	Das Verhalten der Akteure.....	238
IV.	Der Gesamtkompromiss .....	239
1.	Die beschlossene 7. Richtlinie in der Analyse .....	239
2.	Reaktion der anderen Akteure auf das Endergebnis.....	241
3.	Nachspiel.....	244

## **TEIL III: DAS RESULTAT DER UNTERSUCHUNG .....246**

<b>A)</b>	<b>Ergebnisdiskussion: Warum hat das Europäische Parlament die Auseinandersetzung um die 7. Richtlinie gewonnen? .....</b>	<b>246</b>
I.	Einführung .....	246
1.	Übersicht .....	246
2.	Geschlossenes Parlament – gespaltenen Rat.....	247
II.	Die Faktoren .....	248
1.	Die Rahmenbedingungen: Die Schatten der Vorgeschichte auf der 7. Richtlinie .....	248
2.	Das Verhalten der institutionellen Akteure .....	249
3.	Fortschritte im Verbraucherschutz und Fehler der Industrie.....	250
III.	Der Einfluss der Faktoren auf die Geschlossenheit des Parlaments, die Spaltung des Rates und die Kommission .....	252
IV.	Versuch einer Gewichtung in Haupt-, Primär- und Sekundärfaktoren .....	255
1.	Probleme der Gewichtung.....	255
2.	Die Spaltung des Rates.....	256
3.	Die Geschlossenheit des Parlaments .....	257
V.	Bedeutung des Ergebnisses für das Entscheidungssystem der EU .....	259
<b>B)</b>	<b>Ergebnisdiskussion: Waren die Hypothesen von Moravcsik oder von Tsebelis aussagekräftiger? .....</b>	<b>262</b>
I.	Hypothesentest über das Abstimmungsverhalten des Parlaments .....	262
1.	Einführung .....	262
2.	Die Spaltungen des Parlaments und seine Gründe .....	264
II.	Hypothesentest über den Einfluss von großen und kleinen Staaten auf den Entscheidungsprozess.....	270
1.	Einführung .....	270
2.	Der Einfluss der Akteure beim Zustandekommen und Zerfall des gemeinsamen Standpunktes .....	271
III.	Hypothesentest über den Einfluss der europäischen Institutionen auf den Entscheidungsprozess .....	277
1.	Einführung .....	277
2.	Der Einfluss des Rates im Gegensatz zu dem der anderen beiden Akteure .....	277
IV.	Hypothesentest über den Einfluss von Lobbyisten auf den Entscheidungsprozess .....	278
1.	Einführung .....	278
2.	Der Einfluss der Lobbyisten.....	278
V.	Zusammenfassung .....	280
1.	Zusammenfassung der Forschungsergebnisse betreffend der Faktoren, die zur 7. Richtlinie führten .....	280
2.	Zusammenfassung der Forschungsergebnisse des Hypothesenvergleichs .....	281

## **ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....283**

## **ANHANG .....285**

<b>A)</b>	<b>Anhang I: Die Analyse der Roll-Call-Votes.....</b>	<b>285</b>
I.	Analyse der Roll-Call-Votes im Plenum der ersten Lesung .....	285
II.	Analyse der Roll-Call-Votes im Plenum der zweiten Lesung .....	286
<b>B)</b>	<b>Anhang II: Zusammengefasste Abstimmungslisten aus dem Parlament.....</b>	<b>287</b>

I.	Abstimmungsergebnisse im ENVI - Ausschuss der ersten Lesung am 20.3.2001 .....	288
II.	Abstimmungsergebnisse im Plenum der ersten Lesung am 3.4.2001 .....	295
III.	Abstimmungsergebnisse im ENVI - Ausschuss der zweiten Lesung am 23.5.2002.....	300
IV.	Abstimmungsergebnisse im Plenum der zweiten Lesung am 11.6.2002 .....	304
C)	<b>Anhang III: Gemeinsamer Standpunkt des Rates und Position der Kommission zu den beschlossenen Anträgen aus dem Plenum der I. Lesung am 3.4.2001 .....</b>	<b>307</b>
	<b>VERZEICHNIS DER DOKUMENTE, LITERATUR &amp; INTERVIEWS .....</b>	<b>310</b>

## **Danksagung & Widmung**

Das Ziel dieser Dissertation bestand in der Analyse des europäischen Gesetzgebungsverfahrens anhand der Fallstudie der so genannten 7. Kosmetikrichtlinie und einem Vergleich der Aussagekraft zweier Theorien der europäischen Entscheidungsfindung. Da es über den Ablauf der 7. Kosmetikrichtlinie keinerlei Sekundärliteratur gab, war es zuerst notwendig, sämtliche dazu verfügbaren Unterlagen und Akten der europäischen Institutionen sowie beteiligten Interessenvertreter als empirische Basis der Arbeit zu sammeln. Anschließend wurden diese Daten um Interviews mit am Entscheidungsprozess beteiligten Akteuren angereichert. All dies wäre ohne die freundliche Bereitschaft vieler Menschen, mir ihre Zeit und Fachkenntnis zur Verfügung zu stellen, nicht möglich gewesen. Von daher möchte ich mich bei allen, die mir geholfen haben, herzlich bedanken. Nur auf Grundlage dieses gelieferten Rohmaterials konnte meine Analyse stattfinden.

Entscheidend für die konzeptionelle Ausrichtung der Dissertation war die fruchtbare Zusammenarbeit mit meinem Betreuer und seinem Oberseminar in den Jahren 2004 bis 2007. Mein herzlicher Dank gilt daher in erster Linie Professor Dr. Hrbek für seine Unterstützung, Anregungen und Hilfe, aber auch allen Teilnehmern seines Seminars.

Ein Dankeschön geht an alle Freunde für ihre freundliche Bereitschaft, mich bei meinen Forschungs- und Interviewaufenthalten in Paris, London, Brüssel und Berlin bei sich aufgenommen und mir den einen oder anderen Ratschlag gegeben zu haben.

Mit dieser Dissertation schließe ich meine lehrreiche und spannende Studienzeit ab, die mich von München über Paris und Brügge nach Tübingen geführt hat. Ohne die Hilfe meiner Eltern wäre dies trotz einiger Stipendien nicht möglich gewesen. Daher ist diese Arbeit ihnen gewidmet.

# Einleitung und Zusammenfassung

## I. Das Vorhaben der Dissertation auf einen Blick

Die Art und Weise wie Gesetzesakte der Europäischen Union entstehen, gilt vielen Beobachtern als undurchschaubar. In der akademischen Welt ist umstritten, welche Akteure den Entscheidungsprozess am stärksten innerhalb des institutionellen Entscheidungsgefüges auf europäischer Ebene zwischen Rat, Parlament und Kommission prägen.

Um einen Beitrag zur Klärung dieser Frage zu leisten, soll diese Dissertation den legislativen Verlauf eines europäischen Gesetzesvorhabens im Mitentscheidungsverfahren rückwirkend vom ursprünglichen Kommissionsvorschlag bis zum letztendlich verabschiedeten Ergebnis in Form einer qualitativen Inhaltsanalyse untersuchen. Bei der Analyse des Prozesses soll untersucht werden, welche Akteure den europäischen Entscheidungsfindungsprozess am stärksten beeinflusst haben. Um dies zu leisten sollen zwei Theorien der europäischen Entscheidungsfindung, die Ansätze von Andrew Moravcsik und George Tsebelis, auf ihre Aussagekraft geprüft werden. Ersterer spricht den Staaten mit ihren nationalen Interessen den entscheidenden Einfluss zu, während letzterer die aus den Verfahrensregeln resultierende Macht der supranationalen Institutionen hervorhebt.

Als Fallstudie dient die im Februar 2003 verabschiedete 7. Änderung der Kosmetikrichtlinie<sup>1</sup>, die aufgrund der heftigen Auseinandersetzungen und der erst späten Einigung im Vermittlungsverfahren keinen Standard-, sondern einen aussagekräftigen Sonderfall darstellt, da der Entscheidungsprozess bis zum Ende in aller Intensität ausgereizt wurde. Die verschiedenen Akteure haben darum gerungen, inwieweit Kosmetika, die auf Tierversuchen basieren, in Europa verkauft werden dürfen. Das Ergebnis der Kosmetikrichtlinie entsprach einem Erfolg des Parlaments und der Tierschützer. Die Kommission, die Industrie und das aufgrund der bedeutenden französischen Kosmetikhersteller engagierte Frankreich unterlagen in der Auseinandersetzung. Die Fragestellung lautet daher: „Welche Faktoren führten dazu, dass das Europäische Parlament den europäischen Entscheidungsprozess um die 7. Änderung der Kosmetikrichtlinie klar gewonnen hat?“

---

<sup>1</sup> Um Platz zu sparen wird in dieser Arbeit die „7. Änderung der Kosmetikrichtlinie“ in Anlehnung an den Sprachgebrauch der Akteure als „7. Kosmetikrichtlinie“ abgekürzt.

## **II. Abgrenzung des Themas und Relevanz der Arbeit**

### **1. Gegenstand der Dissertation, Zielsetzung und Vorgehensweise**

Der europäische Entscheidungsfindungsprozess gilt in der Öffentlichkeit mit seiner wenig transparenten Verteilung an Kompetenzen und Macht zwischen den europäischen Institutionen als ein Buch mit sieben Siegeln. Die Politikwissenschaft streitet darüber, welche Akteure den Entscheidungsprozess am stärksten innerhalb des institutionellen Entscheidungsgefüges auf europäischer Ebene zwischen Rat, Parlament und Kommission beeinflussen. Unterschiedliche Theorien betonen die Durchsetzungskraft der Nationalstaaten, die integrative Wirkung von Regeln oder die Rolle der europäischen Institutionen.

Das Anliegen des Forschungsvorhabens besteht daher darin, die Komplexität des europäischen Entscheidungsfindungsprozesses mit allen Einflussfaktoren, Akteuren und Prozessabläufen aufzuzeigen und anhand einer Fallstudie zu erfassen. Diese Dissertation wird daher den legislativen Verlauf eines europäischen Gesetzesvorhabens im Mitentscheidungsverfahren rückwirkend vom ursprünglichen Kommissionsvorschlag bis zum letztendlich verabschiedeten Ergebnis analysieren. Dabei soll aufgezeigt werden, welche Akteure den europäischen Entscheidungsfindungsprozess am stärksten beeinflusst haben.

Diese Dissertation hat somit eine dreifache Zielsetzung, aus der ihre Relevanz deutlich wird: Erstens will die Arbeit einen Beitrag zur Frage leisten, welche Akteure am stärksten den Entscheidungsprozess innerhalb des Institutionengefüges der Europäischen Union beeinflussen. Zweitens will sie die zwei Theorien der europäischen Entscheidungsfindung von Andrew Moravcsik und George Tsebelis auf ihre Aussagekraft überprüfen. Drittens will sie den legislativen Ablauf anhand einer markanten Fallstudie nachzeichnen und damit einen Beitrag zum besseren Verständnis der Funktionsweise der Europäischen Union für eine interessierte Öffentlichkeit leisten.

Die Analyse soll drei Ebenen umfassen: Zum einen wird auf die Interaktion zwischen den europäischen Institutionen Rat, Parlament und Kommission eingegangen. Zum anderen ist eine Analyse der Willensbildung innerhalb der jeweiligen Institutionen notwendig. Zudem wird, in schwächerer Ausprägung, die Einwirkung der nationalen und europäischen Interessenvertreter auf das Gesetzgebungsverfahren einbezogen. Die Analyse stellt dabei immer die Konflikte zwischen den Akteuren in den Vordergrund um zu Ergebnissen zu gelangen.

Der Aufbau der Dissertation besteht aus drei Teilen: Zuerst werden die beiden Theorien dargestellt und aus ihnen Hypothesen für die weitere Untersuchung abgeleitet. Dann analysiert der zweite Teil die Entwicklung der Kosmetikrichtlinie von Anfang bis Ende.



Abschließend werden in einem dritten Teil die Ergebnisse präsentiert: Zum einen welche Faktoren zu einem Sieg des Parlamentes geführt haben, zum anderen, inwiefern die aus dem ersten Teil abgeleiteten Hypothesen auf die im zweiten Teil ermittelte Realität der Kosmetikrichtlinie zutreffen. Insgesamt wird dabei besonderes Augenmerk auf die Rolle des Parlaments gelegt.

## **2. Die Fallstudie: Die 7. Kosmetikrichtlinie**

### Kriterien für die Auswahl der Fallstudie

Um über genügend Material für eine Untersuchung zu besitzen und für eine qualitative Inhaltsanalyse geeignet zu sein, hatte die Richtlinie folgenden Kriterien entsprechen: Erstens musste die Fallstudie zu einem Politikfeld gehören, das dem Europäischen Parlament das Mitentscheidungsrecht zubilligt. Ansonsten dominiert der Rat das Verfahren und das Parlament hat deutlich weniger Möglichkeiten Einfluss auszuüben.

Zweitens musste die Fallstudie zwischen Parteien und Nationen sehr umstritten gewesen sein. Ohne Konfliktlinien und Knackpunkte gibt es keine analysierbaren Machtkämpfe. Außerdem ist es hilfreich, wenn das Entscheidungsverfahren nicht gleich in erster Lesung, sondern erst in zweiter Lesung oder im Vermittlungsausschuss beendet wurde. Dies garantiert eine mehrstufige Gesetzesentwicklung, die man anhand von offiziellen Dokumenten auch leichter nachvollziehen kann.

Drittens musste die Fallstudie den Entscheidungsprozess abgeschlossen haben, ihr Ende durfte aber nicht zu lange zurück liegen. Dies ist nötig um die Möglichkeit zu haben, einige Akteure für Interviews zu gewinnen. Aktuell laufende Gesetzgebungsverfahren sind dagegen nicht verwendbar, da die Beteiligten aus Geheimhaltungsgründen Interviews ablehnen. Umso länger Gesetzesakte vorüber sind, desto größer ist die Gefahr, dass Ansprechpartner immer schwerer zu erreichen sind, da Diplomaten versetzt und Politiker abgewählt werden. Alle Beteiligten vergessen darüber hinaus Geschehnisse.

Viertens sollte die Fallstudie technisch nicht zu schwer verständlich sein. Einerseits erleichtert das die Arbeit, da man bei einer verständlichen Thematik besser vorankommt. Andererseits bietet eine leicht zugängliche Materie den Vorteil, dass „gewöhnliche Bürger“ die Streitpunkte ebenso schnell verstehen. Außerdem sollte die Fallstudie zu einem Politikfeld gehören, das interessant und wichtig ist. Damit trägt diese Dissertation dazu bei, dem Bürger Europa besser zu vermitteln und das Zustandekommen europäischer Gesetzgebung näher zu bringen.

## Der Ablauf der 7. Kosmetikrichtlinie

Für die 7. Kosmetikrichtlinie treffen alle oben genannten Punkte zu: Das Parlament verfügte über das Mitentscheidungsrecht, die Richtlinie war sehr umstritten wie bedeutsam und wurde erst im Vermittlungsausschuss im Februar 2003 abgeschlossen. Außerdem ist die Thematik dieser Richtlinie leicht verständlich.

Das Spannungsverhältnis bestand zwischen den Interessen<sup>2</sup> von Kosmetikindustrie, dem Verbraucher- und dem Tierschutz. Die Tierschützer forderten erstens ein Verbot von Tierversuchen innerhalb der EU für die Herstellung von Kosmetikprodukten und zweitens ein Verbot Kosmetikprodukte, die auf Tierversuchen basieren, innerhalb der EU zu verkaufen. Die Industrie widersprach dem mit Hinblick auf ihre Pflicht zur Fürsorge für die Kundengesundheit, die durch fehlende Tests beeinträchtigt werden könnte und erklärte außerdem, dass die technische Machbarkeit, Tierversuche zu ersetzen, noch nicht gegeben sei. Weiterhin drohten Arbeitsplatz- und Wettbewerbsverlust für die Kosmetikindustrie in der EU und Klagen vor der Welthandelsorganisation. Die Verbraucherschützer forderten verschiedene Verbesserungen im Verbraucherschutz wie z.B. eine Kennzeichnung von Allergenen und ein Verbot von krebserregenden Stoffen.

Der Kern der Auseinandersetzung drehte sich um die Frage, inwieweit Kosmetika, zu deren Herstellung Tiertests benötigt wurden, innerhalb der EU verkauft werden dürfen. Im Jahre 1993 war ein diesbezügliches Verbot erlassen worden, das aber aufgrund von Verschiebungen nie in Kraft trat. Die Kommission initiierte nun die industriefreundliche 7. Richtlinie um dieses Verbot endgültig abzuschaffen. Das Parlament stellte in seiner ersten Lesung den Originalzustand wieder her und öffnete die Richtlinie für Verbesserungen im Verbraucherschutz. Der Rat positionierte sich unter französischem Einfluss wieder nahe dem Kommissionsvorschlag. Im Vermittlungsverfahren zerfiel dann die Koalition des Rates vor dem vereint auftretendem Parlament.

Das Ergebnis der Kosmetikrichtlinie bedeutete einen Erfolg des Europäischen Parlaments, einiger nordeuropäischen Staaten sowie der Tier- und Verbraucherschützer. Die Kommission, die Industrie und Frankreich haben die Auseinandersetzung verloren.

## Was eine qualitative Inhaltsanalyse über die Kosmetikrichtlinie rechtfertigt

Der Fokus auf einer einzigen Richtlinie in dieser Dissertation legitimiert sich durch folgende Punkte: Erstens stellt die Entstehungsgeschichte der 7. Kosmetikrichtlinie aufgrund der intensiven und langen Auseinandersetzungen zwischen den Akteuren einen interessanten

---

<sup>2</sup> Die Begriffe Interessen und Präferenzen werden in dieser Arbeit als Synonyme verwendet.

Einzelfall dar, dessen Aufarbeitung einen Beitrag zum besseren Verständnis des europäischen Entscheidungssystems leisten kann. Die zu untersuchende Fallstudie spiegelt dabei nicht den einfachen Regelfall im Ablauf des europäischen Entscheidungsverfahrens wider, da sie aufgrund der hohen Intensität der Konflikte unter den Akteuren erst im Vermittlungsverfahren beendet werden konnte, während die Mehrheit der Gesetzesvorhaben dagegen meist in erster oder zweiter Lesung abgeschlossen wird. Der ursprüngliche industriefreundliche Kommissionsentwurf wurde vom Parlament radikal umgeschrieben und selbst der Rat erreichte im Vermittlungsverfahren nur geringe Änderungen an dieser Position. Gerade diese intensiven Konflikte bieten einer qualitativen Inhaltsanalyse bei ihrer Untersuchung des Prozesses eine Fülle an Material zur Erforschung.

Zweitens war die 7. Kosmetikrichtlinie das erste Mitentscheidungsverfahren in diesem Politikfeld für die teilnehmenden Akteure. Es ist daher interessant zu analysieren, welchen Einfluss der Machtzuwachs des Parlaments auf das Verfahren und das Verhalten der anderen Akteure ausübte.

Drittens hat ein bedeutender Staat mit starken Interessen in diesem Politikfeld - Frankreich mit seiner bedeutenden Kosmetikindustrie mit l'Oreal als Weltmarktführer - den Entscheidungsprozess klar verloren. Frankreich wurde im Rat überstimmt und klagte vor dem Europäischen Gerichtshof erfolglos gegen diese Richtlinie. Dies zeigt, dass auch große Staaten bei der Durchsetzung ihrer nationalen Interessen auf europäischer Ebene scheitern können. Die beiden letzten Punkte werfen die Frage auf, inwiefern es dazu kommen konnte?

Viertens beinhaltet eine Debatte um den Tierschutz selbst auf europäischer Ebene ein emotionales Element, das diese Richtlinie aus dem normalen Dickicht der europäischen Gesetzgebung hervorhebt.

Fünftens unterscheiden sich die Beziehungen der drei größten Mitgliedsländer zu diesem Thema. Die Position Frankreichs entsprach weitgehend der seiner Kosmetikindustrie, Großbritannien stand vor dem Problem eine wichtige Industrie und eine ungemein starke Tierschutzbewegung zu versöhnen, Deutschland hatte ein Spannungsverhältnis zwischen den wirtschaftlichen Interessen der nicht unwichtigen deutschen Kosmetikindustrie und dem für eine rot-grüne Regierung mit einem noch deutlich höheren Stellenwert versehenen Tierschutz.

Alle diese Punkte fließen in die Arbeit ein. Allerdings soll der Schwerpunkt darauf liegen, welche Faktoren dazu führten, dass das Europäische Parlament seine Interessen im Entscheidungsprozess gegen Rat und Kommission durchsetzen konnte. Die Fragestellung lautet daher: „Welche Faktoren führten dazu, dass das Europäische Parlament den

europäischen Entscheidungsprozess um die Änderung der 7. Kosmetikrichtlinie klar gewonnen hat?“

### **3. Auswahl des theoretischen Rahmens**

#### Einführung

Ein Ziel der Dissertation ist ein Vergleich der Erklärungskraft von unterschiedlichen theoretischen Ansätzen aus dem Themengebiet Entscheidungsfindung der Europäischen Union anhand der Fallstudie der Kosmetikrichtlinie. Zu diesem Zweck werden die Ansätze von zwei bedeutenden Theoretikern gegeneinander gestellt, die Vertragsverhandlungen bzw. den Entscheidungsfindungsprozess auf europäischer Ebene zu erklären versuchen, aber zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Einerseits der „liberal intergovernmentalist“ Ansatz<sup>3</sup> von Moravcsik und andererseits der „rational-choice institutionalist“ Ansatz<sup>4</sup> von Tsebelis. Der Kernunterschied der beiden Theorien liegt in ihrer gegensätzlichen Bewertung der Rolle der europäischen Institutionen sowie der Staaten im Entscheidungsfindungsprozess der Europäischen Union. Ersterer spricht den Staaten mit ihren nationalen Interessen den entscheidenden Einfluss zu, während letzterer die aus den Verfahrensregeln resultierende Macht der supranationalen Institutionen betont.

Wegen dieser Gegensätzlichkeit und der damit einhergehenden Möglichkeit zur Gegenüberstellung ihrer Hypothesen erfolgte die Auswahl der beiden Ansätze für diese Arbeit. Um als theoretisches Rahmengerüst für die Analyse des Entscheidungsprozesses dienen zu können, müssen diese Ansätze allerdings auf die Interaktionen zwischen und innerhalb der europäischen Institutionen sowie die Einwirkung der Lobbyisten Bezug nehmen und anwendbar sein. Dafür ist es nötig Hypothesen aus ihnen zu diesen Themenbereichen abzuleiten. Dies soll in den an die Einleitung sich anschließenden zwei Kapiteln über die Theorien von Moravcsik und Tsebelis geleistet werden. Die Aussagekraft dieser Hypothesen wird dann in den Schlusskapiteln anhand der Fallstudie Kosmetikrichtlinie verglichen.

#### Der liberale Intergouvernementalismus von Moravcsik

Moravcsik sieht die Staaten als wichtigste Akteure, die ihre nationalen Interessen nach einer wirtschaftlichen Kosten-Nutzen Analyse definieren und anschließend in der europäischen Arena verteidigen. Mächtigere Staaten dominieren dort schwächere und zwingen ihnen ihren

---

<sup>3</sup> Der Ansatz wird in dieser Dissertation als Intergouvernementalismus bezeichnet und wurde in dem folgenden Buch von Andrew Moravcsik entwickelt: „The Choice for Europe“, Published in the UK by UCL Press, 1998.

<sup>4</sup> Der Ansatz wird in dieser Dissertation als Institutionalismus bezeichnet. George Tsebelis fasst seine Forschungsergebnisse in dem folgenden Buch zusammen: „Vetoplayers: How Political Institutions work“, Russel Sage Foundation, Published by Princeton University Press, 2002.

Willen auf. Der Zweck der europäischen Institutionen erschöpft sich in der Bereitstellung eines Rahmens für die Verhandlungen und einer größeren Unabhängigkeit für die nationalen Akteure von ihrer Heimatbasis. Europäische Institutionen besitzen daher keinen eigenen Willen, Gesetzgebung zu beeinflussen, sondern exekutieren lediglich den der Nationalstaaten. Vier Hypothesen können aus diesen Prämissen abgeleitet werden.

Erstens dürfte innerhalb des Europäischen Parlamentes nicht nach europäischer Parteizugehörigkeit, sondern nach nationalen Linien abgestimmt werden. Die Koalition innerhalb des Europäischen Parlamentes müsste die des europäischen Rates widerspiegeln. Zweitens dürften innerhalb des Europäischen Rates die mächtigeren Länder die weniger mächtigen dominieren. Drittens dürfte sich innerhalb des institutionellen Entscheidungsdreiecks der Rat gegenüber der Kommission und dem Parlament durchsetzen. Viertens müssten die Interessen von nationalen Lobbyisten durch den eigenen Staat aufgenommen werden. Der Staat sollte eine Art „black box“ darstellen, die nach außen keinerlei unterschiedliche interne Auffassungen zu erkennen gibt und es dürfte kein erfolgreiches Lobbying auf europäischer Ebene gegen ihn aus dem eigenen Land geben.<sup>5</sup>

#### Der Institutionalismus von Tsebelis

Tsebelis vertritt dagegen eine andere Auffassung als Moravcsik. Er akzeptiert die starke Stellung von Staaten, legt aber Wert auf den unabhängigen Willen und das Machtpotential der europäischen Institutionen, die mit Vetorechten, Tagesordnungsmacht, Regeln etc. ausgestattet sind. Damit üben diese ihren eigenen Einfluss auf die Gesetzgebung aus. Von der Theorie von Tsebelis können ebenso vier Hypothesen abgeleitet werden, die jenen von Moravcsik direkt widersprechen.

Erstens dürfte das Europäische Parlament seinen politischen Willen unabhängig von den Mitgliedsstaaten ausdrücken und eine andere Koalition als im Rat aufweisen. Tsebelis geht davon aus, dass das Parlament einen hohen Grad an Geschlossenheit zeigt, um als möglichst starker Spieler gegenüber den anderen Institutionen, insbesondere dem Rat, aufzutreten. Zweitens dürften die mächtigen Staaten im Rat nicht den kleineren Staaten ihren Willen aufzwingen können, sondern diese sollten auch über einen gewissen Spielraum verfügen. Drittens müssten das Parlament und die Kommission in der Lage sein, ihren Einfluss im institutionellen Dreieck gegenüber dem Rat auszuüben. Viertens kann es innerhalb eines Staates abweichende Meinungen über das nationale Interesse geben. Die Verlierer des

---

<sup>5</sup> Die Herleitung der Hypothesen erfolgt im Teil I B) Der liberale Intergouvernementalismus von Moravcsik.

innerstaatlichen Meinungsbildungsprozesses haben auf europäischer Ebene eine Chance ihre Interessen gegenüber den Institutionen durchzusetzen.<sup>6</sup>

### Zusammenfassung der Hypothesen

Zusammengefasst lauten die vier sich widersprechenden Hypothesen der zwei Theoretiker für das Verhalten der beteiligten Akteure folgendermaßen:

- Nach Tsebelis tritt das Parlament einheitlich auf, laut Moravcsik spaltet es sich in nationale Gruppen.
- Nach Tsebelis haben auch die kleineren Staaten Möglichkeiten, das Ergebnis zu beeinflussen, laut Moravcsik entscheiden die größten Staaten die wichtigsten Streitpunkte im Rat alleine.
- Nach Tsebelis sind die Kommission und das Parlament in der Lage, den Entscheidungsprozess zu beeinflussen, laut Moravcsik setzt sich der Rat in den Hauptpunkten alleine durch.
- Nach Tsebelis haben Lobbyisten, die auf nationaler Ebene nicht berücksichtigt wurden, auf europäischer Ebene Möglichkeiten, ihre Interessen durchzusetzen, laut Moravcsik haben sie dort keine Chance.<sup>7</sup>

### **III. Verwendung der Quellen und Kürzel**

#### Den Ansprüchen Moravcsik's gerecht zu werden

Da es über die Entstehung der 7. Kosmetikrichtlinie noch keine wissenschaftliche Literatur gibt, stützt sich der empirische Teil meiner Promotion ausschließlich auf Interviews mit beteiligten Akteuren und Dokumente aus dem Entscheidungsprozess. Die Dissertation soll dabei den hohen Ansprüchen, die Moravcsik an die Verwendung von Fakten knüpft, genügen. Dieser kritisiert Politikwissenschaftler für ihre Neigung, sich zu stark auf Sekundärliteratur zu verlassen. „Political scientists and policy analysts working on the EC continue to rely on one another's secondary work, government rhetoric, or journalistic commentary. This practice precludes from the start any effort to revise the conventional wisdom. This practice of treating speculation as data has been rightly condemned by professional historians“.<sup>8</sup>

Moravcsik strebt daher an, wo immer möglich, harte Primärquellen zu benutzen. Dazu zählen unter anderem interne Regierungsdokumente, Tagebucheintragungen, vertrauliche Gespräche

---

<sup>6</sup> Die Herleitung der Hypothesen erfolgt im Teil I C) Der Institutionalismus von Tsebelis.

<sup>7</sup> Siehe die Kapitel in Teil I B) und C).

<sup>8</sup> Moravcsik, „The Choice for Europe“, Published in the UK by UCL Press, 1998, S. 81.

und lange Interviews mit mehreren entscheidenden Politikgestaltern.<sup>9</sup> Moravcsik nimmt für sich in Anspruch, durch diese Verwendung von Primärquellen, wie ein Historiker und genauer als die meisten seiner Kollegen zu arbeiten.<sup>10</sup> Dieser Meßlatte will auch diese Dissertation gerecht werden.

Die Frage der wissenschaftlichen Notwendigkeit von Tierversuchen wird in der naturwissenschaftlichen Fachliteratur diskutiert. Allerdings existiert bisher, von Presse- und Zeitschriftenartikeln abgesehen, keine Sekundärliteratur zur politischen Entstehungsgeschichte der 7. Kosmetikrichtlinie! Um den Ablauf nachzuzeichnen, mussten alle relevanten Dokumente von den einzelnen Behörden angefordert, ausgewertet und wie Mosaiksteinchen mit Hilfe von Interviews zu einem großen Ganzen zusammengesetzt werden. Die folgenden Abschnitte geben Auskunft über die Art der Dokumente und Interviews sowie die Quellenlage in den einzelnen Phasen des Ablaufs der 7. Kosmetikrichtlinie.

### Dokumente

Folgende Typen von Dokumenten können unterschieden werden: Erstens *veröffentlichte EU-Dokumente*, die den legislativen Verlauf der Kosmetikrichtlinie zwischen den europäischen Institutionen Rat, Parlament und Kommission wiedergeben. Diese Dokumente sind über die Internetseiten der jeweiligen Institution einfach erhältlich und rekapitulieren die Zwischenstufen des politischen Prozesses.

Zweitens *interne EU-Dokumente*, die den Entstehungsprozess der Kosmetikrichtlinie innerhalb der verschiedenen EU-Institutionen aufzeigen. Aus dem Parlament sind dies die Änderungsanträge von Politikern für die Richtlinie mit den dazugehörigen Wahlvorgaben der Parteien, die Abstimmungsergebnisse im zuständigen Ausschuss sowie im Plenum und schließlich Dokumente, die die Vorgänge im Vermittlungsausschuss beschreiben. Aus dem Rat die Protokolle der Verhandlungssitzungen und die Kompromissvorschläge der jeweiligen Ratspräsidentschaft. Aus der Kommission verschiedene Dokumente, die zur Formulierung der Richtlinie beigetragen haben. Die internen EU Dokumente sind auf Anfrage freigegeben worden.

Drittens *interne Dokumente aus den ständigen Vertretungen der Mitgliedsstaaten und der nationalen Behörden*, die den dortigen internen Entscheidungsprozess darlegen. Allerdings ist ihre Anzahl sehr gering, da die Mitgliedsstaaten den Zugang zu Dokumenten leider sehr

---

<sup>9</sup> Ebd. S. 82.

<sup>10</sup> Ebd. S. 83.

restriktiv handhaben. Viertens *Informationsmaterial der Interessenvertreter und Artikel aus Zeitschriften*. Dieses Material ist auf Anfrage dagegen leicht erhältlich.

### Interviews

Diese Untersuchung eines Gesetzgebungsverfahrens basiert auch auf Interviews mit Entscheidungsträgern, die in Brüssel, Paris, London, Berlin und München geführt wurden. Die Gesprächspartner setzten sich aus Politikern, Diplomaten, europäischen und nationalen Beamten sowie Industrie-, Verbraucherschutz- und Tierschutzlobbyisten zusammen. Bei den meisten Interviews wurde vereinbart, keine Zitate namentlich auszuzeichnen. Damit der Leser die Bedeutung der Aussagen besser einordnen kann, wurden die Zitate allerdings Gruppen wie beispielsweise „Industrie“ zugeordnet. Die Gruppe „Kommission und Parlament“ wurde gebildet um die wenigen Gesprächspartner dort besser zu schützen. Allerdings akzeptierten einige Gesprächspartner ihre namentliche Auflistung im Anhang, damit sich der Leser ein Bild von der Reichweite der Interviews machen kann. Viele Kontakte erscheinen auf persönlichen Wunsch auch dort nicht. Damit ist eine Rückführung eines Zitates zu einer im Annex genannten Person für den Leser nicht möglich. Im Einzelnen fanden folgende Gespräche statt:

- *Im Europäischen Parlament* mit der Berichterstatterin der 7. Richtlinie, Frau Dagmar Roth-Behrendt, Assistenten von Abgeordneten sowie Beamten des Parlamentssekretariats.
- *Im Europäischen Rat* mit Diplomaten der ständigen Vertretungen der Mitgliedsstaaten und des Ratsekretariats.
- *In der Europäischen Kommission* mit Beamten aus der Generaldirektion Industrie und dem Generalsekretariat.
- *In den Mitgliedsländern* Frankreich, Deutschland und Großbritannien mit Beamten der zuständigen Ministerien.
- *Mit Unternehmen* wie L’Oreal, LVMH und Unilever sowie *Unternehmensvereinigungen* wie „The European Cosmetics Toiletry and Perfumery Association“ (Colipa), „Cosmetic, Toiletry & Parfumery Association“ (CTPA/UK) und dem Verband der deutschen Riechstoffhersteller (DVRH).
- *Mit nationalen und europäischen Tierschutzvereinigungen* wie Deutscher Tierschutzbund (DTB), „British Union for the abolition of vivisection“ (BUAV) und „Eurogroup for animal welfare“.
- Mit dem dänischen *Verbraucherschutz* und der europäischen Dachorganisation „Beuc“.



In der Einstellung zu Transparenz und Offenheit zog sich eine Nord-Süd-Linie durch Europa. Die Kooperationsbereitschaft von Nordeuropäern war im Allgemeinen höher als die von Südeuropäern. Die europäischen Institutionen kooperierten insgesamt sehr gut bei dem Zugang von Dokumenten, das Parlament und Mitglieder des Rates darüber hinaus auch bei der Gewährung von Interviews. Die nationalen Vertretungen und einige nationale Bürokratien waren dagegen bei der Freigabe ihre Dokumente sehr restriktiv und einige auch bei den Äußerungen in den Interviews zurückhaltender. Die Vertreter der Industrie, des Tier- und Verbraucherschutzes kooperierten dagegen sehr stark. Der Ausgang des Entscheidungsprozesses war unbedeutend für die Kooperationsbereitschaft des jeweiligen Akteurs. Die Gewinner waren genauso offen wie die Verlierer. Die Qualität jedes Gesprächspartners beruhte auf der Intensität mit der er in den Prozess involviert war, seiner Kompetenz und seiner Auskunftsbereitschaft. Dabei gab es natürlich Unterschiede zwischen den einzelnen Personen. Die verwendeten Zitate der meisten Gesprächspartner wurden auf ihren Wunsch verschleiert.

#### Die Quellenlage in den einzelnen Abschnitten des Verfahrens

Die Struktur des zweiten Teils dieser Arbeit orientiert sich am zeitlichen Ablauf des Mitentscheidungsverfahrens der Europäischen Union und zerlegt ihn in sechs Abschnitte: Vorgeschichte und Entstehung des Kommissionsvorschlages, erste Lesung im Parlament, erste Lesung im Rat, zweite Lesung im Parlament und das Vermittlungsverfahren. Um den Ablauf jeder der sechs Abschnitte nachvollziehen zu können, wurden die dazugehörigen Dokumente gesammelt und mit Interviewaussagen kombiniert.

Der erste Abschnitt gibt mit Hilfe von Artikeln, Interviews und Dokumenten die Vorgeschichte der 7. Richtlinie wieder. Der zweite Abschnitt konzentriert sich auf die Entstehung des Vorschlages im Inneren der Kommission. Dabei kommen in erster Linie Dokumente der einzelnen Generaldirektionen zum Tragen. Leider fanden sich kaum Partner für Interviews innerhalb der Kommission.

Der dritte und fünfte Abschnitt behandeln die erste und zweite Lesung des Parlaments. Hier werden die Entwürfe der Berichterstatterin im Ausschuss und Plenum sowie die dazugehörigen Änderungsanträge der Parlamentarier samt Abstimmungslisten verwendet. Interviews mit Beamten des Parlaments sowie Beteiligten anderer Akteure runden das Bild ab. Allerdings stand von den involvierten Akteuren lediglich die Berichterstatterin Roth-Behrendt zur Verfügung.

Der vierte Abschnitt stellt die Entstehung des gemeinsamen Standpunktes im Rat in den Mittelpunkt. Er beruht auf den internen Dokumenten des Rates und der Kommission sowie

einigen wenigen Positionspapieren von Mitgliedsstaaten. Zahlreiche Interviews mit Mitgliedern des Ratssekretariats, der Ständigen Vertretungen und der nationalen Ministerien beleuchteten den Sachverhalt. Eine stärkere Bereitschaft zur Weitergabe von Positionspapieren wäre trotzdem hilfreich gewesen.

Der letzte Abschnitt untersucht das Zustandekommen des Ergebnisses im Vermittlungsausschuss. Er stützt sich auf Dokumente aus dem Parlament und der Kommission und Aussagen von Interviewpartnern.

Das Einwirken der Industrie und der Nichtregierungsorganisationen auf den Prozess wird in allen Abschnitten mit Hilfe von Dokumenten und Interviews zur Sprache gebracht. Insgesamt erschließen die verwendeten Dokumente mitsamt den durchgeführten Interviews jedoch den gesamten Ablauf des Verfahrens.

### Kürzel

Um Platz zu sparen und die Lesbarkeit zu erleichtern werden in dieser Arbeit die europäischen Institutionen normalerweise als Rat, Kommission und Parlament bezeichnet, anstatt die ausführlicheren Namen Ministerrat, Europäische Kommission und Europäisches Parlament aufzuführen. Aus der gleichen Intention heraus werden die Kürzel der Parteien EVP, PES, Grüne, GUE und ELDR verwendet, anstatt die damit verbundenen Namen immer auszuschreiben.<sup>11</sup> Gleiches gilt auch für Abkürzungen von Generaldirektion der Kommission (GD bzw. DG) oder von Lobbyisten (COLIPA, BUAV, RSPCA, DTB etc.). Die Nennung von Namen von Politikern und Wissenschaftlern erfolgt ohne Vornamen. Jede Abkürzung wird in einer Fußnote und am Ende der Arbeit in einem Abkürzungsverzeichnis aufgeführt. Begriffe und Fremdwörter werden mit Fußnoten in der Arbeit erklärt.

## **IV. Das Ergebnis der Dissertation auf einen Blick**

Ziel dieser Arbeit war es, einen Beitrag zur Klärung der Frage zu leisten, welche Akteure den europäischen Entscheidungsprozess am nachhaltigsten beeinflusst haben. Dies sollte mit Hilfe einer qualitativen Inhaltsanalyse über den Werdegang der 7. Kosmetikrichtlinie geschehen, indem die Faktoren bestimmt wurden, die zu ihrem Ergebnis führten. Daneben sollte die Erklärungskraft von zwei theoretischen Ansätzen miteinander verglichen werden.

---

<sup>11</sup> In dieser Arbeit werden die Verts/ALE als Grüne, die GUE/NGL als GUE und die PPE-DE als EVP bezeichnet.

## Die Entscheidungsfaktoren der 7. Kosmetikrichtlinie

Ausschlaggebend für die endgültige Form der Kosmetikrichtlinie war die Dominanz des Parlaments. Der entscheidende Grund dafür lag in der unterschiedlichen internen Verfasstheit der beiden kollektiven Vetospieler Rat und Parlament. Während das Parlament geschlossen auftrat, kollabierte der Rat wegen seiner inneren Zerrissenheit. Die unterschiedlichen Faktoren, die zur Geschlossenheit des Parlamentes bzw. zur Spaltung des Rates führten, wurden in dieser Arbeit in abnehmender Bedeutung in Haupt-, Primär- und Sekundärfaktoren klassifiziert. Hauptfaktoren hatten demnach entscheidenden, Primärfaktoren einen starken und Sekundärfaktoren einen gewissen Einfluss auf das Ergebnis.

Die Spaltung des Rates resultierte aus einem Haupt-, fünf Primär- und zwei Sekundärfaktoren. Der Hauptfaktor bestand im drohenden Inkrafttreten der 6. Richtlinie im Falle des Scheiterns der Verhandlungen, was starken Druck auf die einzelnen Ratsmitglieder ausübte. Die fünf Primärfaktoren unterstützten die davon ausgehenden Auflösungstendenzen: Sie bestanden aus dem Rechtsgutachten des juristischen Dienstes, das die Sorge um die WHO abmilderte; die politisch-emotionale Dimension der Tierschutzfrage, die zu einer Mobilisierung der Öffentlichkeit hätte führen können und seine Gegner einschüchtern; dem unflexiblen Beharren Frankreichs und der Industrie auf dem Vermarktungsverbot; der Positionierung Deutschlands im Sinne des Parlaments gegen Ende der Verhandlungen und die Verhandlungsführung der dänischen Präsidentschaft im Vermittlungsausschuss, die das Parlament unterstützte. Eventuell hatte auch ein Seitenwechsel der Kommission gegen Ende des Verfahrens im Vermittlungsausschuss einen starken Einfluss, die Meinungen der Akteure gehen darüber aber weit auseinander. Als Sekundärfaktoren spielten noch die Sorge um die Verbesserungen im Verbraucherschutz und das effiziente Lobbying der Tierschützer eine Rolle.

Die Geschlossenheit des Parlaments rührte aus vier Haupt-, einem Primär- und zwei Sekundärfaktoren. Die vier Hauptfaktoren bestanden in der politisch-emotionalen Dimension des Themas, auf die eine direkt gewählte Institution sehr sensibel reagiert; dem Agieren der Kommission mit ihrem zweimaligen Verschieben der 6. Richtlinie ohne Beteiligung des Parlaments, ihrem Versuch das Vermarktungsverbot zu kippen, ihrer Missachtung des Parlaments und ihrer Aufgabe der Vermittlerrolle; dem Agieren der Berichterstatterin mit ihrem Beharren auf dem Vermarktungsverbot, ihrer Öffnung der Richtlinie für den Verbraucherschutz, ihrem Kompromiss mit der EVP und ihrer harten Haltung gegenüber dem Rat sowie dem Agieren der Industrie mit ihrer Radikalstrategie ohne Rückfallposition, dem fehlendem Verständnis für die politisch-emotionale Dimension des Tierschutzthemas und der

Ignoranz gegenüber dem Parlament und den NGOs. Als Primärfaktor zählte das effiziente Lobbying der Tierschützer. Den geringsten Einfluss auf die Geschlossenheit des Parlaments hatten das Lobbying der Verbraucherschützer und der Wunsch die Fortschritte aus den Verhandlungen zur 7. Richtlinie im Verbraucherschutz zu sichern. Diese beiden Punkte können daher als Sekundärfaktoren eingeordnet werden.<sup>12</sup>

#### Die Hypothesen der beiden Theoretiker: Tsebelis aussagekräftiger als Moravcsik

Von den vier Hypothesen der beiden Theoretiker besaßen immer diejenigen von Tsebelis die größere Erklärungskraft, während diejenigen von Moravcsik nicht der Realität standhielten. Die erste Hypothese zielte auf das Abstimmungsverhalten des Parlaments. Tsebelis Annahme sagte ein einheitliches Abstimmen voraus, da sich das Parlament gegenüber dem Rat durchsetzen will, während Moravcsik ein ähnliches Abstimmungsverhalten im Parlament wie im Rat prognostizierte. Tsebelis Vorstellung sollte sich bewahrheiten. Allerdings zeigte eine nationale Abspaltung französischer Abgeordneten von dieser Parlamentslinie, dass bei wichtigen Abstimmungen ein gemeinsames Abstimmen von Nationalstaat und seinen europäischen Abgeordneten möglich ist. Moravcsik kann somit auch, wenngleich eine geringere Geltung beanspruchen.

In der zweiten Hypothese stand die Entscheidungsfindung im Rat im Mittelpunkt. Tsebelis gestand auch den kleineren Staaten Einfluss auf das Geschehen mittels der Verfahrensregeln zu, während Moravcsik diese von den größeren Staaten dominiert sah. Tsebelis sollte Recht behalten, da die Präsidentschaften und Stimmrechte der kleinen Länder Einfluss geltend machen konnten und die großen Länder das Verfahren nicht alleine kontrollierten.

Die dritte Hypothese behandelte das Verhältnis zwischen dem Rat und den beiden supranationalen Institutionen. Laut Tsebelis sollten diese ihren Einfluss wahrnehmen können, während Moravcsik von einer Dominanz des Rates ausging. Vor dem Hintergrund des Vetorechts des Parlaments und der Durchsetzung seiner Interessen im Verfahren erwies sich die Hypothese von Tsebelis als zutreffend.

Die vierte Hypothese hob auf die Möglichkeiten der Lobbyisten ab, das Verfahren auf EU Ebene zu beeinflussen. Für Tsebelis stand dem nichts entgegen, Moravcsik billigte den auf nationaler Ebene erfolglosen Lobbyisten allerdings nicht zu, auf EU Ebene Einfluss zu nehmen. Auch hier sollte sich die Hypothese von Tsebelis als richtig erweisen.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Die Ergebnisdiskussion erfolgt im Teil III B) Warum hat das Europäische Parlament die Auseinandersetzung um die 7. Richtlinie gewonnen?

<sup>13</sup> Die Ergebnisdiskussion erfolgt im Teil III C) Waren die Hypothesen von Moravcsik oder Tsebelis aussagekräftiger?

# Teil I: Theoretische Grundlagen

## A) Der liberale Intergouvernementalismus von Moravcsik

### I. Einführung

Moravcsik gilt als einer der profiliertesten Theoretiker über die Europäische Union, der seine Auffassung insbesondere in dem Buch „A Choice for Europe“ publiziert hat.<sup>14</sup> Der von ihm entwickelte liberale Intergouvernementalismus konzentriert sich auf die Faktoren, die zur Entstehung und Weiterentwicklung der europäischen Integration beigetragen haben und analysiert daher in erster Linie die Vertragsverhandlungen und -revisionen und nicht die Alltagsentscheidungen der EU. Trotzdem kann man aus den Prämissen seiner Theorie auch Hypothesen für die Alltagsentscheidungen der EU ableiten. Nach einer hier abschließenden Zusammenfassung sollen die einzelnen Teile von Moravcsik's Theorie vorgestellt werden um dann Elemente seiner Theorie auf Alltagsentscheidungen der EU anzuwenden.

Moravcsik untersucht, warum die europäischen Staaten wiederholt ihre Souveränität in einigen Politikfeldern auf supranationale Institutionen übertragen haben. Dafür analysiert er die fünf wichtigsten Vertragsverhandlungen der europäischen Staaten zur Weiterentwicklung der europäischen Einigung: Die Verträge von Rom 1957, die Konsolidierung des gemeinsamen Marktes in den 1960zern, die Gründung des europäischen Wechselkurssystems in den Siebzignern, die Einheitliche Europäische Akte 1986 und den Vertrag von Maastricht 1991. Seine Analyse basiert darauf, die Erklärungskraft von verschiedenen theoretischen Ansätzen bei allen fünf Verhandlungen miteinander zu vergleichen.<sup>15</sup>

Moravcsik Theorie stützt sich auf einen dreiteiligen rationalen Rahmen, mit dem er die Verhandlungen, die zur internationalen Kooperation führen, analysiert. Seine Annahme lautet, dass Staaten die primären politischen Akteure sind, nach außen einheitlich auftreten und zu jedem Zeitpunkt rational in der Verfolgung ihrer gut geordneten Präferenzen handeln.

Der Rahmen teilt den Entstehungsprozess jedes Abkommens in drei Schritte ein: Zuerst die Ausbildung nationaler Interessen in einem innerstaatlichen Willensbildungsprozess, dann das zwischenstaatliche Verhandeln der Regierungen und schließlich die Auswahl von Institutionen zur Sicherung der beschlossenen Abkommen. In jeder dieser drei Phasen lässt

---

<sup>14</sup> Andrew Moravcsik, "The Choice for Europe", Published in the UK by UCL Press, 1998.

<sup>15</sup> Ebd. S. 2.

Moravcsik in seinem Buch verschiedene Theorien um die bessere Aussagekraft rivalisieren. Mit diesem Rahmen will er sich von den seiner Auffassung nach vagen früheren Theorien der europäischen Integration abheben.<sup>16</sup>

Er kommt zu dem Ergebnis, dass die europäische Integration am besten als eine Serie von rationalen Entscheidungen durch Regierungen erklärt werden kann. Diese Entscheidungen resultierten aus Zwängen und Möglichkeiten, die auf die wirtschaftlichen Interessen von mächtigen innerstaatlichen Akteuren, der relativen Verhandlungsmacht von jedem Staat im internationalen System und der Rolle von internationalen Institutionen als Garanten von zwischenstaatlichen Abkommen, zurückgehen.<sup>17</sup>

Moravcsik hält seine Methodologie derjenigen anderer Forscher der europäischen Integration für überlegen, da seine Arbeit von der Herangehensweise von Historikern beeinflusst ist.<sup>18</sup>

Seine Methodologie beruht auf drei Prinzipien: Erstens der Formulierung von konkreten und falsifizierbaren Hypothesen von miteinander konkurrierenden Theorien, zweitens der Aufteilung von Fallstudien in kleine Unterabschnitte und drittens, wo immer möglich, dem Abstützen auf Primärquellen. Moravcsik nimmt für sich in Anspruch, der Erste zu sein, der diese Methodologie auf die Forschung der EU anwendet.<sup>19</sup>

Moravcsik's Hauptmotivation ist es Theorien zu testen. Seine Theorie soll aber weder eine Konfrontation mit dem vorherrschenden Neofunktionalismus, der die Entstehung der europäischen Integration begleitet hatte, noch eine einzige Ablehnung desselben darstellen. Allerdings arbeitet er seinen theoretischen Ansatz stark in Abgrenzung aus der neofunktionalistischen Großtheorie heraus und verwirft viele ihrer Aussagen: Beispielsweise widerspricht er der Vorstellung, wonach die innerstaatliche Willensbildung technokratischer Natur sei, supranationale Akteure einen entscheidenden Einfluss auf zwischenstaatliche Verhandlungen hatten, oder die Delegation an supranationale Institutionen der Notwendigkeit des dortigen Expertenwissens geschuldet sei.<sup>20</sup>

Moravcsik hat den theoretischen Anspruch testbare Hypothesen zu entwickeln, zu evaluieren und gegebenenfalls abzulehnen. Daher benützt er keine neofunktionalistischen Theorien der europäischen Integration, denen er vorwirft nur intuitiv plausible Behauptungen zu multiplizieren, sondern verwendet konkrete Hypothesen von allgemeinen Theorien der

---

<sup>16</sup> Ebd. S. 18.

<sup>17</sup> Ebd. S. 18.

<sup>18</sup> Ebd. S. 83.

<sup>19</sup> Ebd. S. 19.

<sup>20</sup> Ebd. S. 13.

Wirtschaftslehre, des zwischenstaatlichen Handelns und der internationalen Regime, um harte Tests zu ermöglichen.<sup>21</sup>

Es ist Teil seiner theoretischen Vorgehensweise, die Erklärungskraft verschiedener Theorien miteinander konkurrieren zu lassen um damit die Aussagekräftigste von ihnen zu ermitteln. Er testet die fünf genannten Vertragsverhandlungen mit folgenden Theorien: Erklärt sich die nationale Präferenzenformierung aus wirtschaftlichen oder geopolitischen Gründen? Erklären sich die zwischenstaatlichen Abkommen durch die relative Verhandlungsmacht jeden Akteurs oder die Intervention supranationaler Akteure? Erklärt sich die Auswahl von Institutionen durch föderale Ideologie, technokratisches Informationsmanagement oder dem Wunsch nach der Einhaltung der Verpflichtungen?<sup>22</sup> Moravcsik leitet von jeder Theorie Hypothesen ab und testet sie in dem empirischen Teil auf ihre Aussagekraft. Das Resultat bestätigt immer die letzte der genannten Theorien als richtig und ausschlaggebend.

In dieser Arbeit sollen aber nur die für diese Untersuchung notwendigen Elemente aus Moravcsik's Analyse vorgestellt werden, um aus ihnen Hypothesen für die Untersuchung von alltäglichen Entscheidungen der EU ableiten zu können. Dazu ist es notwendig, den Hauptargumentationsstrang von Moravcsik in seinem Buch „The Choice for Europe“ nachzuzeichnen. Eine völlige Widergabe seines Werkes wird allerdings nicht angestrebt.

## **II. Der Ansatz von Moravcsik**

### **1. Die Prämisse von Moravcsik's Theorie: Der rationale Rahmen**

#### Der rationale Rahmen

Moravcsik wirft dem Studium der europäischen Integration vor, dass es lange nur von klassischen großen Integrationstheorien betrieben wurde, die die EWG/EU entweder mit einem beherrschenden Antriebsfaktor oder als Idealtyp analysiert haben, was dazu geführt hat, dass sie als eine Disziplin mit einer eigenen „sui generis“ Terminologie entstanden sind. Laut Moravcsik kann man die wichtigsten Integrationsentscheidungen dagegen mit engeren fokussierten, aber leichter verallgemeinerbaren Theorien von mittlerer Reichweite mit einem Fokus auf wirtschaftlichen Interessen, Verhandeln und institutioneller Auswahl, die aus der allgemeinen Literatur der internationalen Kooperation hervorgehen, besser erklären.<sup>23</sup>

Moravcsik strukturiert seine Untersuchung mit einem dreiteiligen rationalen Rahmen der internationalen Kooperation. Den Ausdruck Rahmen, im Gegensatz zu Theorie und Modell,

---

<sup>21</sup> Ebd. S. 17.

<sup>22</sup> Ebd. S. 23.

<sup>23</sup> Ebd. S. 19.

definiert er als ein Set von Annahmen, die ihm erlauben ein Phänomen in seine Elemente aufzuteilen, von denen jedes einzeln behandelt werden kann. Weitere Theorien, von denen jede mit den Annahmen des übergeordneten rationalen Rahmens konsistent ist, werden angewendet um jedes Element zu erklären. Die Elemente werden dann zusammengefasst um mit einer aus mehreren Faktoren bestehende Erklärung ein größeres Politikresultat wie ein multilaterales Abkommen erklären zu können.<sup>24</sup>

Der rationale Rahmen teilt internationale Verhandlungen in drei Phasen ein: nationale Präferenzenformierung, zwischenstaatliches Verhandeln und institutionelle Auswahl. Jede Stufe wird durch eine eigene Theorie erklärt: Zuerst formulieren Regierungen ein konsistentes Set von nationalen Interessen, deren Existenz Moravcsik unabhängig von jeglicher speziellen internationalen Verhandlung definiert. In der zweiten Stufe verhandeln Staaten miteinander um Ergebnisse zu erzielen, die ihre nationalen Interessen besser schützen, als es unilaterales Handeln würde. Zum Schluss wählen sie internationale Institutionen aus um die geschlossenen Abkommen zu überwachen.<sup>25</sup>

Der dreistufige Analyseschritt beruht auf der Prämisse von allen konventionellen Theorien über Macht oder Verhandeln: Der Einfluss von Akteuren kann nicht analysiert werden, solange unklar ist, welche Ziele diese zu realisieren versuchen. Diese Unterscheidung ist der Kern der modernen Regimetheorie: Erst muss in zwischenstaatlichen Verhandlungen über das Ziel und das Ausmaß der internationalen Kooperation entschieden werden, bevor die Frage entschieden wird, wie die Souveränität geteilt wird. Regierungen debattieren erst dann über Institutionen, wenn sie ein bedeutsames Abkommen geschlossen haben.<sup>26</sup>

#### Der Nationalstaat als einheitlicher und rationaler Akteur

Dieser dreiteilige Rahmen ist theoretisch nicht neutral, da er bereits wichtige theoretische Annahmen beinhaltet. Er beruht auf der Annahme, dass das primäre politische Instrument, durch das Individuen und Gruppen in einer Zivilgesellschaft Einfluss auf internationale Verhandlungen nehmen wollen, der Nationalstaat ist, der nach außen als einheitlicher und rationaler Akteur handelt.

Die Annahme, dass Staaten einheitliche Akteure sind, bedeutet, dass jeder Staat in internationalen Verhandlungen mit einer einheitlichen Stimme auftritt und Regierungen innerhalb einer gewissen Periode der Verhandlungen stabile Präferenzen verfolgen. Moravcsik möchte zwei potentiellen Kritiken entgegenwirken:

---

<sup>24</sup> Ebd. S. 20.

<sup>25</sup> Ebd. S. 20.

<sup>26</sup> Ebd. S. 21.



Erstens nimmt er nicht an, dass Staaten in der Innenpolitik mit einer Stimme sprechen. Im Gegenteil, die Herausbildung nationaler Präferenzen, die materieller oder ideeller Natur sein können, erfolgt in einer Auseinandersetzung der innenpolitischen Akteure. Aber die „Staat als einheitlicher Akteur These“ nimmt an, dass sobald ein Ergebnis des innerstaatlichen Machtkampfes feststeht, Staaten sich strategisch gegenüber anderen Staaten als einheitliche Akteure positionieren um ihre Interessen durchzusetzen. In diesem Sinne unterscheidet Moravcsik im Verhalten nach Außen auch nicht mehr zwischen Regierung und Staat.

Zweitens brauchen Regierungen nicht unbedingt einen einzelnen Repräsentanten bzw. eine streng hierarchische Struktur verwenden, um einheitlich nach Außen zu agieren. Selbst wenn in mehreren Institutionen unterschiedliche Akteure eines Staates integriert sind, werden diese eine gemeinsame nationale Position vertreten.<sup>27</sup>

Die Annahme, dass Staaten nicht nur einheitlich, sondern auch rational handeln, bedeutet, dass Regierungen ihre Position aus einem stabilen Set aus innenpolitischen Politikoptionen auswählen. Laut Moravcsik soll diese Annahme nicht zu weit getrieben werden, da sie sehr schwach ist. Die Interessen von Staaten variieren in Reaktion auf exogene Veränderungen in der wirtschaftlichen, ideologischen und geopolitischen Landschaft. Die „Staat als rationaler Akteur These“ behauptet lediglich, dass ein politisches System eines Landes für jede internationale Verhandlung ein Set von stabilen und gewichteten Zielen erzeugt, die Regierungen mit maximaler Effizienz bei begrenzten Mitteln verfolgen. Die „Staat als rationaler Akteur These“ bezieht aber keine Position zur Frage, inwieweit Staaten völlig informiert sind, obwohl ein Rahmen, der davon ausgeht, dass Staaten sehr gut informiert sind, gute Ergebnisse liefert.<sup>28</sup>

Die Behauptung, dass der Nationalstaat das primäre politische Instrument ist, durch das Individuen und Gruppen in einer Zivilgesellschaft Einfluss auf internationale Verhandlungen nehmen und der nach Außen als einheitlicher Akteur auftritt, bedeutet, dass Moravcsik den europäischen Institutionen keinen eigenen Willen zuerkennt, sondern davon ausgeht, dass ihre Vertreter genau wie ihre Nation agieren werden. Demnach sollte das Abstimmungsverhalten des Parlaments die Konfliktlinien des Rates widerspiegeln. Aus seiner Fokussierung auf den Nationalstaat als Hauptvehikel der Einflussnahme von Individuen und Gruppen auf internationale Verhandlungen folgt, dass Akteure, die innenpolitisch unterliegen, keine Chance haben sollten, auf europäischer Ebene ihre Interessen durchsetzen zu können.

---

<sup>27</sup> Ebd. S. 22.

<sup>28</sup> Ebd. S. 23.

## 2. Die Erklärung nationaler Präferenzen

### Die Definition von nationalen Präferenzen

Bei einem auf den Staat fokussierten Ansatz wie dem von Moravcsik stehen die nationalen Präferenzen der Nationalstaaten natürlich im Mittelpunkt der Analyse. Bevor man aber die Ergebnisse internationaler Verhandlungen erklären kann, muss man erst die Herausbildung der nationalen Präferenzen in den einzelnen Staaten erläutern.

Moravcsik definiert nationale Präferenzen als ein geordnetes und gewichtetes Set von Werten, die auf zukünftige Abkommen ausgerichtet werden. Sie reflektieren die Ziele von denjenigen innerstaatlichen Gruppen, die den Staatsapparat beeinflussen. Sie werden für ein Themengebiet für ein Land und eine Verhandlung als stabil angesehen. Sofern die Präferenzen über mehrere Verhandlungen, Themengebiete oder Länder hinausgehen, sind sie nicht mehr unbedingt stabil. Präferenzen sind im Gegensatz zu Strategien und Politiken unabhängig von einem speziellen internationalen politischen Umfeld.<sup>29</sup>

Für Moravcsik ist das Ausmaß der Übereinstimmung der Präferenzen von verschiedenen Staaten von besonderer Bedeutung für das Verständnis von internationalen Verhandlungen. Um die Ergebnisse von Verhandlungen erklären zu können, müssen die Position und der Zustand der Pareto-Grenze bekannt sein. Diese bezeichnet die Grenze zu dem Set von Abkommen, das den Wohlstand von allen Regierungen verbessert und daher von allen akzeptiert wird. Moravcsik nimmt an, dass die Präferenzen von Staaten sowohl Punkte enthalten, bei denen alle gewinnen können<sup>30</sup>, als auch Punkte, bei denen eine Seite nur auf Kosten einer anderen<sup>31</sup> gewinnen kann.<sup>32</sup>

### Die innerstaatliche Willensbildung der nationalen Präferenzen

In seiner Untersuchung der wichtigsten Antriebsfedern für die Weiterentwicklung der Europäischen Union lässt Moravcsik zwei Theorien gegeneinander antreten, die geopolitische bzw. politisch-wirtschaftliche Beweggründe in den Vordergrund stellen. Moravcsik verwirft die geopolitische Theorie und befindet nur die Erklärungskraft der politisch-wirtschaftlichen Theorie für richtig. Deswegen wird hier die innerstaatliche Herausbildung von Präferenzen nur mit der politisch-wirtschaftlichen Theorie erklärt.

---

<sup>29</sup> Ebd. S. 24.

<sup>30</sup> Sogenannte „positive-sum“ Punkte.

<sup>31</sup> Sogenannte „zero-sum“ Punkte.

<sup>32</sup> Ebd. S. 25.

Diese nimmt an, dass nationale Präferenzen aus einem Kosten-Nutzen Denken der dominanten innerstaatlichen Akteure hervorgehen und deren themenspezifischen Interessen reflektieren.<sup>33</sup> Zwei Elemente führen demnach zur Herausbildung der nationalen Präferenzen: Erstens der Einfluss der bedeutendsten innerstaatlichen Gruppe, die aus Produzenten aus Industrie, Landwirtschaft und Dienstleistungen besteht und sich gegen schwächere Gruppen wie Konsumenten, Steuerzahlern, der restlichen Welt und zukünftigen Produzenten durchsetzen kann. Der von diesen Produzenten ausgeübte Druck auf die Regierung versteht Moravcsik als Hauptgrund für die Formierung der nationalen Präferenzen.<sup>34</sup>

Außerdem nimmt er an, dass Politiken stärker auf die Lobbygruppen ausgerichtet sind, die konzentrierte, intensive und klar vorherrschende Interessen haben, statt auf diejenigen, deren Interessen diffus, unsicher und unterrepräsentiert sind.<sup>35</sup>

Zweitens wägen laut Moravcsik Regierungen verschiedene Gesichtspunkte eines Problems auf europäischer Ebene, beispielsweise Tierschutz gegenüber Industrieinteressen, in gleicher Weise untereinander ab, wie sie das auf innerstaatlicher Ebene tun würden. Dies beweist Moravcsik mit Hinweis auf vier Sachgebiete Landwirtschaft, Industrie, Regulierungsabbau und Geldpolitik.<sup>36</sup>

#### Moravcsik's fünf Hypothesen aus seiner politisch-wirtschaftlichen Theorie

Insgesamt folgert Moravcsik die innerstaatliche Willensbildung aus der politisch-wirtschaftlichen Theorie heraus und stellt Hypothesen zu fünf verschiedenen Bereichen auf: Erstens worauf die Präferenzen der Nationen beruhen, zweitens warum es zu einer Änderung dieser Präferenzen kommt, drittens inwieweit die Europäische Integrationspolitik mit der weiteren Außenpolitik des Landes übereinstimmt, viertens welche Akteure den internen politischen Prozess dominieren und fünftens auf welcher Hauptargumentation die interne Entscheidungsfindung beruht.<sup>37</sup> Demnach erwartet die politische Wirtschaftstheorie von Moravcsik folgendes:

Die Präferenzen der Nationen lassen sich aus ihren wirtschaftlichen Interessen ableiten: „On the first dimension, cross-issue and cross-national variation, the political economic approach predicts that national positions will vary by issue and by country, following the nature and intensity of economic incentives“.<sup>38</sup>

---

<sup>33</sup> Ebd. S. 26.

<sup>34</sup> Ebd. S. 36.

<sup>35</sup> Ebd. S. 39.

<sup>36</sup> Ebd. S. 37.

<sup>37</sup> Ebd. S. 28 und 49f.

<sup>38</sup> Ebd. S. 49.

Die Präferenzen der Nationen werden sich ändern, wenn sich ihre wirtschaftlichen Interessen durch wirtschaftliche Ereignisse oder inneren Politikwechsel ändern. “On the second dimension, timing, shifts in preferences should follow the onset and precede the resolution of shifts or trends in economic circumstances. Changes in European policy should correlate with major changes in economic circumstances or domestic policy reversals.”<sup>39</sup>

Die EU Politik eines Nationalstaates wird mit seiner unilateralen, bilateralen und globalen Politik übereinstimmen und sich nicht nur an Sicherheitsfragen orientieren. „On the third dimension, policy consistency and negotiating demands, we should expect that governments will pursue a regional EC policy consistent with their unilateral, bilateral, and global multilateral policies rather than one consistent with their geopolitical policies.”<sup>40</sup> Diese Dimension ist für diese Arbeit natürlich irrelevant.

Bei der Formulierung der nationalen Präferenzen werden die wirtschaftlichen Interessengruppen gemeinsam mit regierenden Parteien den innerstaatlichen Konflikt um die Formulierung der nationalen Präferenzen gewinnen. „On the fourth dimension, domestic actors and cleavages, the political economic theory predicts that economic interest groups and economic officials, along with ruling parties and chief executives, will take the lead in formulating policy.”<sup>41</sup>

Bei der Entscheidungsfindung soll der Diskurs der Eliten von wirtschaftlichen und nicht von sicherheitspolitischen Argumenten geprägt werden. “On the fifth dimension, negotiating demands and salient concerns in domestic policy discourse, the political economic theory predicts confidential policy discourse among top decision-makers about the efficient attainment of economic objectives.”<sup>42</sup> Auch diese Dimension kann in dieser Arbeit nicht verwendet werden.

Für den Zweck dieser Arbeit sind somit lediglich die erste, zweite und vierte Dimension von Belang. Die dritte und fünfte Dimension untersuchen das Spannungsfeld von Sicherheits- und Wirtschaftspolitik, das in dieser Arbeit nicht existiert und können deshalb verworfen werden. Einer Anwendung der drei anderen Hypothesen auf die Fragestellung dieser Dissertation steht dagegen nichts entgegen. Es ist möglich, die erste und vierte Hypothese zusammenzulegen, da die eine die nationalen Präferenzen aus den wirtschaftlichen Beweggründen herausfolgert und die andere wirtschaftliche Interessengruppen als dominante Kraft im Inneren eines Landes bezeichnet.

---

<sup>39</sup> Ebd. S. 50.

<sup>40</sup> Ebd. S. 50.

<sup>41</sup> Ebd. S. 50.

<sup>42</sup> Ebd. S. 50.

Demnach erklärt sich die innere Willensbildung der Nationalstaaten folgendermaßen: Die dominanten wirtschaftlichen Interessengruppen werden den innerstaatlichen Konflikt gewinnen und die nationalen Präferenzen bestimmen. Änderungen erfolgen lediglich falls sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verändern oder ein Politikwechsel erfolgt.

### 3. Zwischenstaatliches Verhandeln

#### Einführung

Nachdem Moravcsik die Herausbildung der nationalen Präferenzen erklärt hat, folgt nun im zweiten Schritt seines rationalen Rahmens die Analyse der zwischenstaatlichen Verhandlungen auf EU Ebene. Im Mittelpunkt stehen für Moravcsik dabei die Nationalstaaten, während er den supranationalen Institutionen auf EU Ebene in diesem Prozess nur eine untergeordnete Rolle zugesteht.

Da die nationalen Präferenzen verschiedener Länder oft heterogen sind, will Moravcsik wissen, inwieweit man die speziellen Bedingungen erklären kann, unter denen Regierungen wichtige Verhandlungen führen. Um diese Frage zu beantworten behandelt er die Vertragsverhandlungen als Verhandlungsspiele mit den Bedingungen internationaler Kooperation als Einsatz. In der Literatur der Spieltheorie existieren zwei Dimensionen um Ergebnisse von Verhandlungen zu messen: *Effizienz* und die *zwischenstaatliche Verteilung von Gewinnen*. Die erste Dimension fragt: Haben die Regierungen alle möglichen Abkommen geschlossen, oder hätte es noch mehr Gewinn für alle gegeben? Die zweite Dimension fragt: Welcher innerstaatliche Akteur hat bei diesem Ergebnis verloren und welcher gewonnen?<sup>43</sup>

Moravcsik lässt nun zwei miteinander konkurrierende Theorien, die beide die Effizienz und die Verteilung der Gewinne von EU Verhandlungen erklären wollen, gegeneinander antreten: Zum einen die aus dem Neofunktionalismus abgeleitete *supranationale* Theorie und zum anderen seine *intergouvernementale* Theorie. Die Erklärungskraft beider Theorien wird in den folgenden drei Dimensionen miteinander verglichen: Verteilung von Informationen zwischen den Akteuren, Einfluss der Akteure in den Verhandlungen und Zustandekommen der Ergebnisse.<sup>44</sup>

Die *supranationale Theorie* betont die entscheidende Rolle der führenden supranationalen Akteure, die den Regierungen Informationen zur Verfügung stellen. Dies führt dazu, dass ansonsten ineffizient verlaufende zwischenstaatliche Verhandlungen einen erfolgreichen Abschluss erreichen können und die Verteilung der Gewinne für alle akzeptabel ist.

---

<sup>43</sup> Ebd. S. 50f.

<sup>44</sup> Ebd. S. 52.

Die *intergouvernementale Theorie* unterstreicht dagegen, dass nicht die Hilfe der supranationalen Akteure, sondern die unterschwellige Notwendigkeit nach Kooperation zu Ergebnissen führt. Die Effizienz der zwischenstaatlichen Verhandlungen ist zu keinem Zeitpunkt gefährdet, da alle Regierungen auch ohne die supranationalen Akteure über genügend Informationen verfügen um zu agieren. Der Hauptfokus der Verhandlungen liegt dagegen auf der Verteilung der Gewinne, die durch die relative Macht jeder Regierung, gemessen in der asymmetrischen politischen Abhängigkeit, entschieden werden. Diese gegenseitigen Abhängigkeiten unterliegen glaubwürdigen Drohungen wie Vetos, Abbruch der Verhandlungen, Ausschluss von anderen Regierungen, Verbindungen von unterschiedlichen Themengebieten und Zahlungen.<sup>45</sup>

Kurz gesagt, die supranationale Theorie geht davon aus, dass der Zugang zu Informationen für die staatlichen Akteure im Verhältnis zu den Gewinnen relativ hoch sind und nur durch die supranationalen Akteure überwunden werden können. Die intergouvernementale Theorie nimmt dagegen an, dass der Zugang zu Informationen für die staatlichen Akteure niedrig sind und das daher die entscheidenden Faktoren von abgeschlossenen Abkommen in den Staatspräferenzen, dem Machtpotential und den Opportunitätskosten von künftigen Abkommen liegen.<sup>46</sup> Obwohl Moravcsik die supranationale Theorie verwirft und nur die Ergebnisse der intergouvernementalen Theorie anerkennt, sollen hier beide Theorien kurz vorgestellt werden, da ihre Konfrontation den theoretischen Anspruch Moravcsik klarer herausstreicht.

#### Supranationale Verhandlungstheorie: Einfluss durch Informationen

Moravcsik kritisiert viele Studien für ihre Behauptung, wonach die Teilnahme von supranationalen Akteuren bei Verhandlungen eine notwendige Bedingung für einen erfolgreichen Abschluss sein soll. Er wirft ihnen vor, nur zu demonstrieren, dass diese supranationalen Akteure Vorschläge machen, zwischen Regierungen vermitteln, Lobbygruppen mobilisieren und vielleicht Vorschläge durchsetzen. Was diese Studien laut Moravcsik *nicht* zeigen ist, dass supranationale Akteure entscheidende Akteure sind. Supranationale Anstrengungen können daher auch nur symbolisch, redundant oder antizipierend sein.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Ebd. S. 52.

<sup>46</sup> Ebd. S. 52.

<sup>47</sup> Ebd. S. 53.

Dementsprechend bezeichnet Moravcsik die Hervorhebung der angeblich entscheidenden Rolle der supranationalen Institutionen in den Verhandlungen als eine der ehrgeizigsten Behauptungen in der Literatur über die europäische Union.

Angeblich unterscheidet die Existenz der supranationalen Akteure – das Parlament, die Kommission und der EuGH – die EU von anderen internationalen Organisationen und hilft den Erfolg der europäischen Integration zu erklären. Ohne die entscheidende Intervention dieser Kräfte wären wichtige EU Verhandlungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner von nationalen Gruppeninteressen abgeschlossen worden.<sup>48</sup> Nach dieser Theorie wären supranationale Akteure eine notwendige Bedingung um ein unbestimmtes Set von Möglichkeiten in ein gemeinsames europäisches Interesse und Abkommen umwandeln zu können. Ohne ihre Führung wäre das Verlangen nach Kooperation gering geblieben.<sup>49</sup> Supranationale Akteure üben diese Führung in drei Wegen aus: Erstens durch die Initiierung von Vorschlägen, die gemeinsame Probleme und Lösungen aufwerfen und als Basis für die Verhandlungen dienen. Zweitens durch die Vermittlung zwischen den Regierungen. Drittens durch die Mobilisierung von innerstaatlichen Politikern, Beamten und Interessengruppen, indem sie Informationen selektiv preisgeben.<sup>50</sup>

Moravcsik steht dem sehr skeptisch gegenüber. Seiner Auffassung nach liegen der Vorstellung, wonach supranationale Akteure Verhandlungen entscheidend bestimmen, drei Annahmen zugrunde: Erstens, dass Macht in internationalen Verhandlungen zu großen Teilen aus der Erzeugung und Manipulation von Informationen besteht. Zweitens, dass diese Informationen, die für den erfolgreichen Abschluss von Verhandlungen benötigt werden, für die Regierungen sonst nur mit hohen Kosten zu erlangen und kaum verfügbar sind. Drittens, dass zentralisierte supranationale Akteure privilegierten Zugang zu Informationen haben. Falls diese daher über eigene Präferenzen verfügen, können sie diese selektiv verteilen und sind unter Umständen in der Lage, die Verhandlungsergebnisse zu beeinflussen.<sup>51</sup>

Supranationale Theorien müssen daher erklären, warum supranationale Akteure einen Vorteil gegenüber Staaten in der Erzeugung und Verteilung von Informationen besitzen. Die dafür vorgebrachten Argumente fallen in drei Kategorien: Erstens wegen der Kreativität der supranationalen Akteure. Zweitens wegen dem Vertrauen, das Regierungen und innerstaatliche Interessengruppen den neutralen supranationalen Akteuren entgegenbringen.

---

<sup>48</sup> Ebd. S. 54.

<sup>49</sup> Ebd. S. 56.

<sup>50</sup> Ebd. S. 56.

<sup>51</sup> Ebd. S. 57f.

Drittens wegen der Kommunikation, da der Austausch und die Koordination von Informationen kostspielig sind.

Sollten die obigen drei Annahmen der supranationalen Verhandlungstheorie zutreffen, dann gibt es gute Gründe zu glauben, dass supranationale Akteure Verhandlungsmacht und Einfluss in intergouvernementalen Verhandlungen besitzen.<sup>52</sup> Sollte das nicht der Fall sein, dann ist das supranationale Modell theoretisch unbrauchbar und empirisch falsifiziert.

### Die supranationalen Hypothesen

In der ersten Dimension, der Verfügbarkeit von Informationen, sagt die supranationale Theorie voraus, dass Informationen asymmetrisch verteilt sind. Supranationale Akteure sollten im Gegensatz zu Staaten über einen privilegierten Zugang dazu verfügen.<sup>53</sup>

In der zweiten Dimension, dem Einfluss der Akteure in den Verhandlungen, sagt die supranationale Theorie voraus, dass der Zugang zu Informationen nur durch die Beteiligung von supranationalen Akteuren ermöglicht werden kann. Sollten diese nicht ihre Dienste zur Verfügung stellen, so drohen suboptimale Ergebnisse in den Verhandlungen. Die Positionen der Regierungen sollten sich ändern, wenn sie Informationen seitens der supranationalen Akteure bekommen. Insgesamt konzentrieren sich die Verhandlungen in erster Linie auf das Erreichen eines effizienten Abkommens im Sinne des Ausschöpfens aller Möglichkeiten, anstatt um Verteilungskonflikte zwischen den Akteuren.<sup>54</sup>

In der dritten Dimension, der Struktur der Verhandlungsergebnisse, folgen drei Vorhersagen: Erstens, dass verhandelte Abkommen ohne die Beteiligung supranationaler Akteure Pareto-suboptimal und damit ineffizient sind, also nicht alle Möglichkeiten ausschöpfen. Zweitens, dass wenn supranationale Akteure ihre verfügbaren Informationen manipulieren können, Verhandlungsergebnisse wahrscheinlich systematisch zu ihren Gunsten gewendet werden. Drittens, dass Regierungen in Verhandlungen weder Ausschluss noch Abbruch androhen, sondern sich stattdessen den bestehenden Institutionen verpflichtet fühlen, da sie in ihnen handeln können, um das gemeinsame Interesse zu verbessern. Die supranationale Theorie macht keine Aussagen über etwaige „linkage deals“, außer, dass sie davon ausgeht, dass diese durch supranationale Akteure vermittelt werden.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Ebd. S. 59.

<sup>53</sup> Ebd. S. 60.

<sup>54</sup> Ebd. S. 60.

<sup>55</sup> Ebd. S. 60.



### Zwischenstaatliche Verhandlungstheorien: Einfluss durch asymmetrische Abhängigkeiten

Moravcsik verwirft in seinem Buch die supranationale Theorie und beweist die Richtigkeit seiner intergouvernementalen Theorie. Sie konzentriert sich nicht auf den Zugang von Informationen und die Interventionen von supranationalen Akteuren, sondern auf die verschiedenen Interessen der Länder und die Verteilung von Verhandlungsmacht in dem diesbezüglichen Politikbereich. Moravcsik wirft der politikwissenschaftlichen EU Literatur vor, die Macht von Staaten oft zu erwähnen, ohne diese jedoch genauer zu präzisieren.<sup>56</sup>

Moravcsik versucht die Macht von Staaten in zwischenstaatlichen Verhandlungen durch die Verwendung von Verhandlungstheorien genauer anzugeben. Er will dabei zeigen, dass die asymmetrische, gegenseitige Abhängigkeit den relativen Wert, den jeder Staat dem erfolgreichen Abschluss eines Abkommens einräumt, diktiert. Kurz gesagt, umso wichtiger dem Staat das Erreichen eines Abkommen ist, desto höher ist seine Konzessionsbereitschaft.<sup>57</sup>

Er stellt für seine intergouvernementale Verhandlungstheorie drei Annahmen auf: Erstens, dass die Verhandlungen in einem einstimmig entscheidenden System stattfinden, zweitens, dass der Zugang zu Informationen leicht für alle Akteure ist und drittens, dass die asymmetrisch wechselseitige Abhängigkeit die relative Macht jedes Akteurs definiert. Sollten diese Annahmen sich bewahrheiten, dann müsste das Verhandlungsergebnis folgende Faktoren reflektieren.<sup>58</sup>

Erstens den Wert der möglichen unilateralen Politikalternativen relativ zum Status quo für jede Regierung. Diese unilateralen Politikalternativen verkörpern die glaubwürdige Vetodrohung einzelner Regierungen in einem einstimmigen Entscheidungssystem. Demnach muss sich jede Regierung zwischen der einstimmig erzielten europäischen Einigung und der möglichen alleinigen Politikalternative nach einem Veto entscheiden. Diejenigen, die sich mehr von der zukünftigen Kooperation versprechen, werden größere Zugeständnisse machen als die anderen. Die Drohung einstimmige Verhandlungen platzen zu lassen ist allerdings nur glaubwürdig, wenn der betreffende Staat über attraktive, unilateral gangbare Alternativen verfügt.

Zweitens den Wert der alternativ möglichen Koalitionen. Wo andere Koalitionen möglich sind, muss eine rational handelnde Regierung den Wert einer Einigung nicht nur gegenüber unilateralem Handeln vergleichen, sondern auch mit zwei weiteren Möglichkeiten: Zum einen mit dem Wert eines Abkommens mit verschiedenen Koalitionen und zum anderen mit den Kosten bei einem Ausschluss von einem anderen Abkommen.

---

<sup>56</sup> Ebd. S. 60.

<sup>57</sup> Ebd. S. 60.

<sup>58</sup> Ebd. S. 63.

Drittens die Möglichkeiten Verhandlungspunkte miteinander zu verbinden („issue linkage“) bzw. mit Zahlungen zu verknüpfen („sidepayments“), was die Grundlage für Paketlösungen bildet.<sup>59</sup> Sofern sich Verhandlungen über mehrere Sachgebiete erstrecken, sind gegenseitige Konzessionen in unterschiedlichen Sachgebieten möglich. Es existieren drei Möglichkeiten von Paketlösungen: Die Gewinne und Verluste verbleiben erstens beim selben innerstaatlichen Akteur, zweitens bei einem Akteur, der sich nur schlecht wehren kann oder drittens ist noch nicht klar, wann es wen trifft.<sup>60</sup>

### Die Hypothesen der intergouvernementalen Theorie

Folgerichtig macht die intergouvernementale Verhandlungstheorie folgende Vorhersagen: In der ersten Dimension, der Verfügbarkeit von Information, sagt sie leichten Zugang zu Information für alle Akteure voraus. Wichtige Informationen werden von denen eingeführt, die am stärksten an einem Fortschritt in einem Sachgebiet interessiert sind. Daher halten supranationale Akteure keine privilegierte Position inne.

In der zweiten Dimension, dem Einfluss der Akteure in den Verhandlungen, sagt die intergouvernementale Theorie voraus, dass die zwischenstaatlichen Verhandlungen nicht von supranationalen Akteuren, sondern von den Staaten entscheidend betrieben werden. Die Verhandlungen fokussieren sich nicht auf die Effizienz, sondern drehen sich ausschließlich um die Verteilung der Gewinne.

In der dritten Dimension, der Struktur der Verhandlungsergebnisse, sagt die intergouvernementale Theorie vier widersprüchliche Prognosen voraus: Erstens tendieren Abkommen auch ohne die Hilfe von supranationalen Akteuren dazu, effizient zu sein, da alle Staaten über Informationen verfügen. Zweitens bieten Regierungen, die am stärksten an einem Abkommen interessiert sind, die meisten Konzessionen an. Drittens sind Drohungen Verhandlungen scheitern zu lassen nur dann effizient, wenn sie glaubwürdig sind. Viertens sind Paketlösungen nur in einigen limitierten Fällen möglich, da innerstaatliche Verlierer dieses Abkommens dagegen protestieren würden.<sup>61</sup>

Insgesamt wird hier deutlich, dass Moravcsik in Verhandlungen zwischen Staaten und supranationalen Institutionen den letzteren keinen wichtigen Einfluss zugesteht. Die Ergebnisse werden daher nicht zu Gunsten der internationalen Organisationen ausfallen, wie die supranationale Theorie das voraussagt, da diese keine Informationsvorsprung besitzen und die von ihnen ausgeübte Initiativkraft, Vermittlung und Mobilisierung genauso auch von

---

<sup>59</sup> Ebd. S. 63.

<sup>60</sup> Ebd. S. 63-65.

<sup>61</sup> Ebd. S. 66.

Staaten übernommen werden können. Dagegen geht Moravcsik davon aus, dass die Verteilung der Verhandlungsmacht und die Präferenzen der Staaten die Verhandlungen entscheiden. Das Ergebnis wird in Verhandlungen unter ihnen ausgemacht. Es wird widerspiegeln, dass diejenigen Staaten, die sich mehr von der Kooperation versprechen, größere Zugeständnisse machen, als die anderen, dass Staaten die Kosten eines möglichen Verlierens in ihr Verhalten einbeziehen und dass Staaten „package deals“ über verschiedene Punkte schließen, um ein Abkommen zu ermöglichen, sofern potentielle innenpolitische Verlierer nicht protestieren.

### **III. Ableitung von Hypothesen**

#### **1. Anwendungsmöglichkeit der Theorie von Moravcsik auf alltägliche Entscheidungsverfahren der EU**

Das Ziel dieser Arbeit ist die Anwendung von zwei miteinander konkurrierenden Theorien auf eine Fallstudie des alltäglichen Verhandlungsgeschäftes der EU. Wie weit erstreckt sich die Reichweite von Moravcsik's liberalen Intergouvernementalismus? Moravcsik konzentriert sich auf die Analyse der Vertragsrevisionen der europäischen Integration. Er untersucht die so genannten „Geschichte schreibenden Entscheidungen“ und nicht das europäische Alltagsgeschäft. Inwieweit ist es zulässig, seine Theorie auf alltägliche Verfahren der EU zu übertragen?

Moravcsik's Position dazu ist nicht eindeutig. Einerseits begrenzt er seine Theorie auf die Vertragsrevisionen. „Unlike the EC's everyday legislation process – which can involve formal procedures such as major voting, unique formal agenda-setting powers for the Commission and Parliament, and regulatory and legal oversight by the EC Commission and Court – treaty amendments are subject to essentially no procedural constraints.“<sup>62</sup>

Andererseits vertritt er den Anspruch seine Theorie durch die Aufgabe der „sui generis“ Behauptung der EU auf andere regionale Integrationsbestrebungen und auch auf alltägliche Entscheidungen der EU anzuwenden: „The fundamental goal is not simply to provide narrative reconstructions of events that capture something of their complexity, uncertainty, and subjective impact, but also to assess the importance of causal processes of international cooperation and institution-building which can be applied to a wide range of decisions in the EC and in world politics more generally.“<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> Ebd. S. 61.

<sup>63</sup> Ebd. S. 78.

„The use of general theories permits us to formulate more detailed and consistent explanations, to test them more rigorously and in ways that are replicable, and finally to generalize the results to other situations.“<sup>64</sup>

Aufgrund dessen ist es nur mit Abstrichen möglich, den theoretischen Ansatz von Moravcsik auf die alltäglichen Entscheidungsprozesse zu übertragen. In jedem Fall können aber zentrale Elemente seines Ansatzes dafür herausgefiltert werden.

## **2. Ableitung von Hypothesen aus dem Ansatz von Moravcsik**

### Grundannahme: Der Staat als rationaler, einheitlicher und zentraler Akteur

Die Vorhersagen von Moravcsik zum Ablauf von Entscheidungsverfahren im Alltagsgeschäft der EU können darüber hinaus aus seinen Prämissen für die Analyse der Vertragsrevisionen abgeleitet werden. Das Gerüst von Moravcsik's Ansatz ist der rationale Rahmen, der internationale Verhandlungen in drei Phasen einteilt: nationale Präferenzenformierung, zwischenstaatliches Verhandeln und institutionelle Auswahl. Für diese Dissertation sind nur die ersten beiden Phasen relevant, da eine Auswahl der Institutionen nicht erfolgt. Im Kern der Überlegungen von Moravcsik steht dabei seine Annahme des Staates als rationaler, einheitlicher und zentraler Akteur.

Moravcsik Annahme, dass der Staat als *zentraler Akteur* agiert, impliziert bereits eine Geringschätzung der supranationalen Institutionen wie des Europäischen Parlamentes und der Kommission sowie der Zivilgesellschaft mit ihren Interessenvertretern. Der *Staat als einheitlicher Akteur* bedeutet, dass sobald ein Ergebnis des innerstaatlichen Willensbildungsprozess vorliegt, jeder Staat sich nach außen als ein einheitlicher Akteur positioniert. Selbst wenn unterschiedliche Akteure desselben Staates in verschiedenen Institutionen integriert sind, werden diese eine gemeinsame nationale Position vertreten.<sup>65</sup> Demnach sollte das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten im europäischen Parlament nicht ideologisch oder einheitlich im Sinne des Parlamentes verlaufen, sondern sich nach der nationalen Linie im Heimatland ausrichten. Es sollte daher kein Unterschied zwischen den Konfliktlinien im Rat und im Parlament bestehen. Dieser Gedankengang gilt auch für das Verhalten der Kommissare, die sich im Sinne ihrer Heimatländer verhalten sollten.

### Verhandlungen zwischen Staaten und internationalen Institutionen

Bei *Vertragsverhandlungen zwischen Staaten und supranationalen Institutionen* gesteht Moravcsik den Letzteren keinen wichtigen Einfluss zu, da er die Verteilung der

---

<sup>64</sup> Ebd. S. 18.

<sup>65</sup> Ebd. S. 22.

Verhandlungsmacht und die Präferenzen der Staaten für entscheidend hält.<sup>66</sup> Die Ergebnisse werden daher nicht zu Gunsten der internationalen Organisationen ausfallen, wie die supranationale Theorie das voraussagt<sup>67</sup>, da die von ihnen ausgeübte Initiativkraft, Vermittlung und Mobilisierung genauso auch von Staaten übernommen werden können.

Im *EU Alltagsgeschäft* verfügt das Parlament natürlich über das Mitentscheidungsrecht und damit stärkere Einflussmöglichkeiten. Aufgrund seiner Fixierung auf den Staat als zentralem Akteur können die Vorhersagen von Moravcsik für den Ablauf der Beziehungen zwischen Rat und den beiden supranationalen Institutionen trotzdem auf Alltagsentscheidungen übertragen werden. Bei Anwendung von Moravcsiks Annahmen wird davon ausgegangen werden können, dass die supranationalen Institutionen auch dort nur einen geringen Einfluss auf den Prozess nehmen können und die wichtigsten Vorgänge innerhalb des Rates zwischen den Staaten stattfinden. Daher sollte die Kommission, die nur über das Initiativrecht und die Agendasettermacht verfügt, über keinerlei Einfluss verfügen und die Bruchlinien des Parlaments die der Staaten widerspiegeln. Insgesamt sollten beide Institutionen nur den Willen der Staaten exekutieren.

#### Verhandlungen zwischen Staaten

Bei *Verhandlungen zwischen den Staaten* kann ebenso das Leitmotiv der Vertragsverhandlungen übernommen werden. Moravcsik geht davon aus, dass die Verteilung der Verhandlungsmacht und die Präferenzen der Staaten die Verhandlungen entscheiden.<sup>68</sup> Dabei wird das Ergebnis drei Faktoren widerspiegeln: Erstens, dass diejenigen Staaten, die sich mehr von der Kooperation versprechen, größere Zugeständnisse machen, als die anderen. Zweitens, dass Staaten die Kosten eines möglichen Verlierens in ihr Verhalten einbeziehen. Drittens, dass Staaten „Package deals“ über verschiedene Punkte schließen, um ein Abkommen zu ermöglichen, sofern dem keine innenpolitischen Probleme entgegenstehen.<sup>69</sup>

#### Innerstaatlicher Willensbildungsprozess

Moravcsik Sichtweise auf den *innerstaatlichen Willensbildungsprozess* kann über seine Auffassung von nationaler Präferenzformierung herausgefiltert werden:

Aufgrund seiner Betonung der wirtschaftlichen Interessen bei der europäischen Integration räumt Moravcsik den wichtigsten wirtschaftlichen Interessen bei der innerstaatlichen

---

<sup>66</sup> Ebd. S. 60.

<sup>67</sup> Ebd. S. 66.

<sup>68</sup> Ebd. S. 60.

<sup>69</sup> Ebd. S. 63 und 66.

Willensbildung den Vorrang vor anderen ein.<sup>70</sup> Er erwartet, dass wirtschaftliche Interessengruppen die Führung bei der Formulierung der Präferenzen übernehmen werden.<sup>71</sup> Die Verlierer im nationalen Willensbildungsprozess werden dagegen keine Chance haben, ihre Interessen gegen den Willen ihres Staates auf EU Ebene durchzusetzen.

Außerdem postuliert er, dass Politiken stärker auf Lobbygruppen ausgerichtet sind, die konzentrierte, klare und intensive Interessen verfügen.<sup>72</sup> Moravcsik geht weiter davon aus, dass der innerstaatliche Stellenwert eines politischen Themas dem entspricht, den Regierungen ihm in internationalen Verhandlungen zubilligen.<sup>73</sup>

### **3. Zusammenfassung seiner Hypothesen**

Zusammengefasst lassen sich folgende Hypothesen laut der Theorie von Moravcsik in den vier Themenbereichen ableiten, die als Grundlage für einen Vergleich mit den Hypothesen von Tsebelis dienen:

Erstens sollte das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten im europäischen Parlament nicht ideologisch oder einheitlich im Sinne des Parlamentes sein, sondern sich nach der nationalen Linie im Heimatland ausrichten. Es sollte daher kein Unterschied zwischen den Konfliktlinien im Rat und im Parlament bestehen.

Zweitens sollten im Rat die großen Staaten ihre Interessen gegen die kleineren Staaten durchsetzen, da sie über mehr Macht zur Bildung von Allianzen und so genannten „Package deals“ verfügen.

Drittens sollten die supranationalen Institutionen Parlament und Kommission über deutlich weniger Einfluss als der Rat verfügen. Die Regierungen sollten sich über den Rat im institutionellen Dreieck durchsetzen.

Viertens sollten sich zwei Arten von Lobbygruppen im innerstaatlichen Willensbildungsprozess durchsetzen: Die wichtigsten, wirtschaftlichen Interessengruppen und diejenigen, die konzentrierte und klare Interessen vertreten. Die Verlierer im innerstaatlichen Willensbildungsprozess sollten sich dagegen nicht auf europäischer Ebene durchsetzen können.

---

<sup>70</sup> Ebd. S. 18.

<sup>71</sup> Ebd. S. 50.

<sup>72</sup> Ebd. S. 39.

<sup>73</sup> Ebd. S. 37.

## **B) Der Institutionalismus von Tsebelis**

### **I. Einführung**

In diesem Kapitel sollen den aus der Theorie von Moravcsik abgeleiteten Hypothesen diejenigen von Tsebelis entgegengestellt werden um einen Test zwischen der Aussagekraft der beiden Ansätze für den Einzelfall der Kosmetikrichtlinie zu ermöglichen und somit das theoretische Grundgerüst dieser Arbeit zu vervollständigen. Tsebelis hat seine theoretischen Aussagen zur Funktionsweise von Institutionen im Allgemeinen und denen der Europäischen Union im Speziellen in verschiedenen Aufsätzen und in seinem Buch „Vetoplayers: How Political Institutions work“ publiziert.<sup>74</sup> Die Vetospielertheorie von Tsebelis beschränkt sich nicht auf die Analyse der europäischen Institutionen allein, sondern zielt auf eine allgemeine Erklärung der Funktionsweise von Institutionen in politischen Systemen ab. Sein institutioneller Ansatz betont im Gegensatz zu Moravcsik die Bedeutung von Institutionen mit ihrem eigenen politischen Willen und den Verfahrensregeln, anstatt nur auf die Macht und Interessen der Staaten zu fokussieren.

Das Buch und insbesondere seine davor publizierten Artikel beinhalten darüber hinaus auch Tsebelis Sicht auf die Funktionsweise der europäischen Institutionen in Abgrenzung zu anderen theoretischen Ansätzen. Er führt in seiner Theorie die sich konträr gegenüberstehenden Ansätze des Supranationalismus und des Intergouvernementalismus zusammen, indem er Teile von beiden in seinem institutionellen Ansatz aufgehen lässt. Es ist wichtig diese zwei Ebenen zu sehen um Tsebelis Ansatz ganz zu erfassen und eine Herleitung der Hypothesen zu ermöglichen: Einerseits Tsebelis Abgrenzung gegenüber supranationalistischen und intergouvernementalistischen Ansätzen und andererseits die Vetospielertheorie mit ihrer detaillierten Beschreibung des Ablaufs von Interaktionen zwischen Institutionen. In genau diese Teile zerfällt auch das Kapitel: Nach einer kurzen Zusammenfassung seiner Überlegungen, folgt zuerst die theoretische Abgrenzung gegen die beiden genannten Ansätze und dann die Darstellung der Vetospielertheorie. Anschließend werden aus beiden Teilen die Hypothesen für diese Arbeit herausgefiltert.

Der Kernunterschied zwischen Tsebelis und Moravcsik liegt in der unterschiedlichen Beurteilung der Bedeutung von Institutionen für den EU-Entscheidungsprozess. Moravcsik stellt die Staaten ins Zentrum seines Ansatzes und gesteht den Institutionen keinen eigenen

---

<sup>74</sup> „Vetoplayers: How Political Institutions work“, Russel Sage Foundation, Published by Princeton University Press, 2002. Die Referenzen der verschiedenen Aufsätze finden sich im Anhang.

politischen Willen zu. Diese fungieren nur als Bühne und Ausführungsorgane der Staaten. Der Institutionalist Tsebelis erkennt zwar die Bedeutung der Staaten an, betont aber die wichtige Rolle der Verfahrensregeln, die für jeden Akteur die Machtfülle in einem Entscheidungsprozess bestimmen und gesteht den Institutionen einen eigenen politischen Willen zu.

Die Verfahrensregeln legen die Machtverteilung der Akteure in einem Entscheidungsprozess fest. Einer besonderen Bedeutung kommt dabei der Rolle des so genannten Agendasetters zu, der als einziger die Möglichkeit hat, den anderen Akteuren Vorschläge zu unterbreiten und damit Einfluss auf das Verfahren nehmen kann. Andere Regeln wie die Verteilung von Stimmrechten oder der Vorsitz in einem Gremium, wie beispielsweise die Präsidentschaft des Rates in der EU, bestimmen die Macht jeden Akteurs. Neben der Rolle des Agendasetters kommt der Vetomacht von individuellen oder kollektiven Akteuren entscheidender Einfluss auf ein Politikresultat zu. Gemäß der Vetospielertheorie ist beim Ablauf eines politischen Prozesses nur wichtig, wer die Vetospieler sind, wie sie intern entscheiden und wer wie stark die Agenda kontrolliert.

Tsebelis betont die Bedeutung der Institutionen, die für ihn in einem Entscheidungsprozess wie selbständige Akteure mit ihren eigenen Interessen agieren. Demnach handelt das Parlament im Mitentscheidungsverfahren als ein Akteur mit Vetorecht, der versucht, sich gegen den Rat und die Kommission durchzusetzen und daher möglichst geschlossen auftreten will. Die Kommission verfügt dagegen über die oben genannte Rolle des Agendasetters, die sie zu ihrem Vorteil nutzen kann.

Kurz gesagt, der institutionelle Ansatz von Tsebelis Vetospielertheorie konzentriert sich auf die Wechselbeziehung zwischen den gesetzgebenden Akteuren, den so genannten Vetospielern. Entscheidend für ein Ergebnis in einem politischen Ablauf sind die Präferenzen der involvierten Akteure und der Institutionen. Der legislative Prozess auf EU Ebene kann daher nur durch eine detaillierte institutionelle Analyse der Wechselbeziehungen zwischen dem Rat, der Kommission, dem Parlament und ihrer Reihenfolge verstanden werden.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Geoffrey Garrett and George Tsebelis, International Organisation, „An institutional critique of intergovernmentalism“, Vol. 50, No. 2, Spring 1996, p. 270.



## **II. Die Abgrenzung von Tsebelis Ansatz gegen Intergouvernementalismus und Supranationalismus**

### **1. Tsebelis Kritik an den Intergouvernementalisten**

Der Intergouvernementalismus stellt die Handlungen der Regierungen in das Zentrum seiner Analyse und spricht den supranationalen Institutionen nur sehr geringe Einflussmöglichkeiten zu. Im Fokus seiner Untersuchung stehen die Vertragsrevisionen der EU. Da der Gesetzesausstoß der EU immer größer geworden ist, haben die Intergouvernementalisten ihren Ansatz verstärkt auf die alltäglichen Entscheidungen angewandt.

Allerdings blieben sie dabei ihrem Credo, wonach alle wichtigen Entscheidungen maßgeblich von den Regierungen getroffen werden, treu. Viele konzentrieren sich daher auf die Entscheidungsverfahren im Rat und berechnen jedem Land einen mathematischen Machtindex, der bestimmt, in wie vielen Entscheidungen ein Land das Zünglein an der Waage ist, um den Einfluss jedes Landes aufzuzeigen.<sup>76</sup> Tsebelis steht diesen Vorstellungen kritisch gegenüber und kritisiert den Intergouvernementalismus in all seinen Spielarten in mehreren Veröffentlichungen aus der Perspektive eines Institutionalistens:

Erstens hält Tsebelis den Fokus der Intergouvernementalisten auf den Vertragsrevisionen für falsch. Damit würde nur die „Spitze des Eisberges“ analysiert und die alltäglichen Entscheidungen der europäischen Integration ignoriert.<sup>77</sup> „Intergouvernementalist theory has been either uninterested or unable to explain or incorporate the day-to-day realities of European integration.“<sup>78</sup> Er ist der Auffassung, dass um überhaupt analysieren zu können, warum welches System auf der EU Ebene eingeführt worden ist, man wissen muss, wie diese Systeme funktionieren.<sup>79</sup>

Zweitens hält Tsebelis eine Analyse des EU-Entscheidungsverfahrens mit Schwerpunkt auf den Regierungen im Rat für falsch. „The purpose of this section has been to show that studies of decision making in the EU that focus exclusively on dynamics within the Council of ministers are likely to misperceive most policy dynamics.“<sup>80</sup>

Für Tsebelis war der Fokus auf dem Rat von der Zeit des Luxemburger Kompromisses bis zur EEA richtig, wo einstimmig entschieden wurde. Es kann auch heute noch in einer Reihe von

---

<sup>76</sup> Geoffrey Garrett and George Tsebelis, International Organisation, „An institutional critique of intergovernmentalism“, Vol. 50, No. 2, Spring 1996, p. 269.

<sup>77</sup> Ebd. S. 293.

<sup>78</sup> George Tsebelis and Amie Kreppel, European Journal of Political Research, „The history of conditional agenda-setting in European institutions“, Vol. 33, No. 1, January 1998, p. 48.

<sup>79</sup> Geoffrey Garrett and George Tsebelis, International Organisation, „An institutional critique of intergovernmentalism“, Vol. 50, No. 2, Spring 1996, p. 293.

<sup>80</sup> Ebd. S. 293.

Fragen richtig sein, sich auf den Rat zu konzentrieren, sofern dies eine Analyse der Politikpositionen der einzelnen Mitglieder und nicht eine Fixierung auf den Machtindex bedeutet. Aber er kritisiert, dass viele Intergouvernementalisten die Entscheidungsverfahren im Rat untersuchen, als ob die Ergebnisse nur von ihm alleine abhängen.<sup>81</sup>

Drittens kritisiert Tsebelis die Analyse mit Hilfe eines Machtindex, da dieser nicht die Positionen (gemäßigt bzw. radikal) der Regierungen in Betracht zieht und den Verfahrensregeln der EU, insbesondere der Macht des Agendasetters, keine Rechnung trägt.<sup>82</sup>

Die Fähigkeit einer Regierung mit anderen Regierungen Koalitionen zu bilden hängt laut Tsebelis von den Präferenzen der jeweiligen Mitgliedsstaaten im jeweiligen Sachgebiet ab. Daher kann nicht jeder mit jedem koalieren und die Ergebnisse einer Machtindexanalyse sind nicht aussagekräftig.

Viertens beanstandet Tsebelis die Vernachlässigung der europäischen Institutionen und des Agendasetters durch die Intergouvernementalisten. Laut Tsebelis ist es nicht möglich, das Entscheidungsverfahren im Rat unter qualifizierter Mehrheitswahlrecht zu analysieren, ohne zu wissen wie die Agenda, auf deren Grundlagen er entscheidet, zusammengestellt wird. Entscheidend sind daher die letzten zwei Akte eines Gesetzgebungsverfahrens: Wer macht wem welchen Vorschlag unter welchen Regeln?<sup>83</sup> Unterschiedliche Prozeduren geben unterschiedliche Vetorechte an die Institutionen und führen zu verschiedenen Resultaten. Daher ist es nicht möglich sich nur auf den Rat zu fixieren. Denn laut den EU Verträgen hat die Kommission das Initiativrecht und damit die Macht des Agendasetters.<sup>84</sup> Die Kommission oder das Parlament machen dem Rat einen Vorschlag und dieser Vorschlag zielt auf die Unterstützung der für den Agendasetter günstigsten Koalition. Dies bedeutet, dass die Koalitionen sich nicht nur aufgrund der Positionen der Akteure, sondern auch der institutionellen Struktur mit ihrem Regelwerk bilden.<sup>85</sup>

Zusammengefasst urteilt Tsebelis, dass das Grundproblem des Intergouvernementalismus unabhängig davon, ob er Machtindexe kalkuliert oder nicht, darin liegt, dass nationale Regierungen nicht die einzigen wichtigen Entscheidungsträger in der EU sind: Die Kommission und das Parlament spielen beide ebenso eine wichtige gesetzgebende Rolle.<sup>86</sup>

---

<sup>81</sup> Ebd. S. 293.

<sup>82</sup> Ebd. S. 294.

<sup>83</sup> Ebd. S. 281.

<sup>84</sup> George Tsebelis and Amie Kreppel, *European Journal of Political Research*, "The history of conditional agenda-setting in European institutions", Vol. 33, No. 1, January 1998, p. 49.

<sup>85</sup> Geoffrey Garrett and George Tsebelis, *International Organisation*, „An institutional critique of intergovernmentalism“, Vol. 50, No. 2, Spring 1996, p. 294.

<sup>86</sup> Ebd. S. 294.

## 2. Tsebelis Kritik an supranationalen Ansätzen

Tsebelis hält, genau wie Moravcsik, die Masse der supranationalen Literatur über die alltäglichen EU-Entscheidungen nur für zu allgemeine Beschreibungen des politischen Prozesses, die von den ungenauen theoretischen Argumenten des Neofunktionalismus von Haas inspiriert sind. Im Gegensatz dazu nimmt Tsebelis für sich in Anspruch, scharf zwischen den Einflussmöglichkeiten der verschiedenen EU Institutionen untereinander sowie den Wandel der Einflussmöglichkeiten jeder Institution im Laufe der Zeit zu differenzieren.<sup>87</sup>

Anstatt die gesamte Literatur aufzuführen, konzentriert Tsebelis seine Kritik auf drei einflussreichen Strömungen, die in der Tradition von Haas stehen. Diese sind alle der Auffassung, dass die supranationalen EU Institutionen eine wichtige Rolle im alltäglichen EU Betrieb spielen und dass dieser Prozess sich dadurch selbst verstärkt.<sup>88</sup>

Stone Sweet und Sandholtz versuchen sich mit ihrem „supranationalen Governance Ansatz“ vom klassischen Neofunktionalismus zu distanzieren, bleiben ihm aber durch ihre Sicht auf die Integrationsdynamik verbunden. Bei ihnen führen „spill-over“<sup>89</sup> ähnliche Prozesse dazu, dass der Nationalstaat seine Autorität auf die EU überträgt. Tsebelis kritisiert bei den beiden Autoren die ungenaue Definition dieses Prozess-Begriffes.<sup>90</sup>

Burley und Mattli stellen den Europäischen Gerichtshof<sup>91</sup> ins Zentrum ihrer Überlegungen. Indem dieser vorgab lediglich objektiv seine Pflicht zu erfüllen, trieb er die Integration der EU durch seine pro-europäische Rechtsprechung voran. Auch die Kommission hat dem EuGH dabei geholfen, indem sie ihm neutrale und unpolitische Einschätzungen gab, die er für seine integrationsfreundlichen Urteilsbegründungen verwenden konnte. Dieses Verhalten steht auch im Einklang mit den Vorhersagen des Neofunktionalismus. Allerdings hält Tsebelis ihre Annahme für falsch, wonach die Regierungen nicht zwischen objektiven und integrationsfreundlichen Aktionen der Kommission und des EuGHs unterscheiden können.<sup>92</sup>

---

<sup>87</sup> George Tsebelis and Geoffrey Garrett, International Organisation, „The institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the EU“, Vol. 55, No. 2, Spring 2001, p. 360.

<sup>88</sup> Ebd. S. 361.

<sup>89</sup> Das neofunktionalistische Konzept des „spill-over“ wurde von Ernst Haas in seinem Buch „The uniting of Europe“ aus dem Jahre 1958 zum ersten Mal verwendet: Als politischer „spill-over“ wird die zunehmende Konvergenz der Erwartungen und Interessen der verschiedenen nationalen Eliten als Reaktion auf die Arbeit der supranationalen Institutionen bezeichnet, die in einer Verschiebung der Loyalität von der nationalen auf die europäische Ebene münden kann. Als funktionaler „spill-over“ wird das automatische Ausgreifen der europäischen Integration von einem Politiksektor auf den Nächsten bezeichnet um vereinbarte Politikziele zu erreichen. Jeremy Richardson (Editor), „European Union“, 2nd Edition, European Public Policy Series, Published by Routledge, 2001, p. 58.

<sup>90</sup> George Tsebelis and Geoffrey Garrett, International Organisation, „The institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the EU“, Vol. 55, No. 2, Spring 2001, p. 362.

<sup>91</sup> EuGH.

<sup>92</sup> George Tsebelis and Geoffrey Garrett, International Organisation, „The institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the EU“, Vol. 55, No. 2, Spring 2001, p. 363.

Marks, Hooghe und Blank konzentrieren sich dagegen stärker auf das Wechselspiel zwischen den europäischen supranationalen Institutionen. Im Gegensatz zu den anderen beiden Ansätzen integrieren sie den Rat als potentiellen kooperativen Akteur im EU Spiel. Ihr Ziel ist zu beschreiben wie die EU im Alltäglichen funktioniert. Tsebelis stimmt ihrer Einschätzung zu, wonach der EuGH seine Urteile unter Berücksichtigung der Reaktion der Akteure fällt, kritisiert aber, dass sie die Agendasetter Macht der Kommission anerkennen ohne sie weiter zu untersuchen und damit insgesamt unklar bleiben.<sup>93</sup> Der Hauptkritikpunkt von Tsebelis an diesen existierenden supranationalen Ansätzen liegt in ihrer fehlenden Struktur und Ungenauigkeit begründet.<sup>94</sup>

### **3. Der Institutionalismus kristallisiert sich aus einem Vergleich der beiden Ansätze Supranationalismus und Intergouvernementalismus heraus**

Tsebelis arbeitet seine institutionelle Theorie aus der Gegenüberstellung von Intergouvernementalismus und Supranationalismus heraus. In einem ersten Schritt erklärt er, warum formale, institutionelle Wechselbeziehungen von Akteuren so wichtig sind. In jeder Spieltheorie gibt es drei Konzepte, die das Agieren von Menschen umfassen: Die Akteure (individuell oder kollektiv), ihre Strategien (die die Ergebnisse ihre Interaktionen bestimmen) und die Abmachungen (die sie am Ende der Interaktionen miteinander schließen). Die meiste Aufmerksamkeit konzentriert sich auf Strategien, die von der Abfolge der Aktionen, den Optionen, die zur Wahl stehen und dem Informationsstand der Spieler abhängen. Für Tsebelis sind es gerade die Institutionen und ihre Regeln, die diese Zwänge, unter denen die Akteure stehen, bereitstellen: Sie schreiben vor was richtig und falsch ist. Sie verlangen, dass die Gesetzgebung von der Kommission ausgehen muss und von Parlament und Rat entschieden werden. Institutionen bestimmen die verfügbaren Optionen der Akteure, die Abfolge der Aktionen und die Information, die sie besitzen. Unterschiedliche institutionelle Strukturen beeinflussen Strategien von Akteuren und führen zu verschiedenen Ergebnissen ihrer Interaktionen. Daher können Institutionen als unabhängige Variable studiert werden um zu sehen wie sie Ergebnisse beeinflussen oder als abhängige Variable um zu sehen wie bestimmte Institutionen gewählt werden.<sup>95</sup>

In einem zweiten Schritt vergleicht er die Sichtweise der beiden Theorien auf die Bedeutung der Institutionen: Laut Tsebelis konzentrieren sich Intergouvernementalisten in erster Linie auf Vertragsrevisionen und behandeln die Struktur der EU als abhängige Größe. Die Struktur

---

<sup>93</sup> Ebd. S. 364.

<sup>94</sup> Ebd. S. 385 bis 387.

<sup>95</sup> Ebd. S. 384f.

der EU wird wie bei Moravcsik nur als Verpflichtung der Staaten zur Integration begriffen, anstatt die detaillierten Interaktionen unter den vier EU Institutionen und ihre Auswirkungen auf die Politikergebnisse zu analysieren. Supranationalisten dagegen sehen die EU Institutionen nicht als abhängige Variable, sondern als Akteure die Entscheidungen treffen und die Richtung der europäischen Integration bestimmen. Aber die Supranationalisten stützen sich zu stark auf neofunktionalistische Konzepte (wie der spill-over) und unterlassen eine Analyse der möglichen Strategien und Zwänge der Akteure. Mit anderen Worten, sie untersuchen Institutionen nicht als Erzeuger von Ergebnissen, da die Supranationalisten dies als nicht vorhersehbar und zu abhängig betrachten.<sup>96</sup>

Beide Ansätze unterscheiden sich damit nicht nur in der Bedeutung, denen sie den Regierungen zugestehen, sondern auch welchen Stellenwert sie den europäischen Institutionen zugestehen. Die institutionelle Untersuchung von Tsebelis hat demonstriert, dass der intergouvernementale Fokus nur auf die Verträge eine vorherige Studie der alltäglichen Realitäten dieser Verträge, dem EU-Alltag, voraussetzt, während dem supranationalen Ansatz eine bessere Struktur und Klarheit fehlen.<sup>97</sup>

Um nun den eigenen Ansatz deutlich zu machen, unterteilt Tsebelis die gegenwärtige Forschung der EU in drei Gruppen: Intergouvernementalisten, Supranationalisten und Institutionalistinnen (wie ihn), die in zwei Dimensionen unterschieden werden können:

In der ersten Dimension steht die Bedeutung der Institutionen und Regierungen im Mittelpunkt. Intergouvernementalisten nehmen nur die Interaktionen der Regierungen der Mitgliedsstaaten zur Kenntnis. Supranationalisten und Institutionalistinnen vertreten dagegen die Auffassung, dass die europäischen Institutionen durch ihre Vielzahl an Gesetzen, Urteilen und Implementierungen den Weg der europäischen Integration jeden Tag mit beeinflussen und lehnen die Sicht der Intergouvernementalisten mit ihrem Fokus auf Vertragsrevisionen dagegen ab.<sup>98</sup>

Bei der zweiten Dimension, die sich auf die Zielgerichtetheit der EU konzentriert, unterscheiden sich die drei Ansätze in anderen Koalitionen: Für die Supranationalisten war der Weg der europäischen Integration keine bewusste Wahl der Akteure, sondern ein Produkt der spill-overs. Dieser Einschätzung stehen Intergouvernementalisten und Institutionalistinnen gemeinsam ablehnend gegenüber. Laut Intergouvernementalisten wissen die Regierungen, die die Verträge unterzeichnen, genau wo sie hinwollen. Die Institutionalistinnen teilen diese

---

<sup>96</sup> Ebd. S. 385.

<sup>97</sup> Ebd. S. 385.

<sup>98</sup> Ebd. S. 385.

Annahme, sofern alle Teilnehmer unter Bedingungen perfekter Information arbeiten, was am Ende eines EU-Gesetzgebungsprozess wahrscheinlich ist.<sup>99</sup>

Aber es gibt doch einen Unterschied zwischen Intergouvernementalisten und Institutionalistern in dieser Frage, da erstere die institutionelle Struktur der EU nur als abhängige Variable betrachten, die ein Produkt der Vertragsrevisionen darstellt. Tsebelis hat aber demonstriert, dass es unmöglich ist die Auswahl einer institutionellen Struktur zu analysieren, bevor man nicht die Konsequenzen von unterschiedlichen institutionellen Strukturen versteht. Zuerst muss daher die Untersuchung der institutionellen Konsequenzen erfolgen, bevor eine Analyse zur Auswahl von Institutionen stattfinden kann.<sup>100</sup>

Der Institutionalismus von Tsebelis beruht damit auf einer Analyse der Institutionen der EU, nicht irgendwelcher Regierungskonferenzen oder anderer gestaltloser Prozesse. Nur die Analyse dieser Institutionen bestimmt welche Präferenzen und Verhalten der Regierungen und transnationalen Eliten wichtig sind.<sup>101</sup> Nur wenn die Auswirkungen der institutionellen Regeln auf die Wechselbeziehungen unter diesen Institutionen analysiert werden, kann man den Integrationsprozess als Ganzes und die Politikergebnisse, die jeden Tag in der EU produziert werden, verstehen.<sup>102</sup>

Tsebelis hat dabei den Anspruch sowohl die Vertragsrevisionen, als auch die alltäglichen Entscheidungen der EU mit seiner Theorie analysieren zu können. „National governments are not the only important decision makers in the EU. The Commission of the European Communities and the European Parliament also play important legislative roles. It is only by analyzing the effects of institutional rules on the interactions among these institutions that one can understand the policies that are produced every day in the EU and hence the nature of the integration process itself.“<sup>103</sup>

Bereits bei der Abgrenzung seines Ansatzes vom Funktionalismus und Intergouvernementalismus wird deutlich, dass Tsebelis eine Mittelposition einnimmt. Er verwirft die Vorstellungen der Intergouvernementalisten, wonach die Entscheidungen lediglich vom Rat getroffen werden und die europäischen Institutionen lediglich Zaungäste sein sollen, die aus den ihnen von den Verfahrensregeln zugestandenen Rechten keinen Gebrauch machen können. Allerdings verweigert er sich auch der von ihm kritisierten

---

<sup>99</sup> Ebd. S. 385-7.

<sup>100</sup> Ebd. S. 386.

<sup>101</sup> George Tsebelis and Amie Kreppel, *European Journal of Political Research*, “The history of conditional agenda-setting in European institutions”, Vol. 33, No. 1, January 1998, p. 56.

<sup>102</sup> Geoffrey Garrett and George Tsebelis, *International Organisation*, „An institutional critique of intergovernmentalism“, Vol. 50, No. 2, Spring 1996, p. 294.

<sup>103</sup> Ebd. S. 294.

Ungenauigkeit der funktionalistischen Ansätze. Stattdessen betont er die Bedeutung der Institutionen und ihrer Regeln bei den Entscheidungsprozessen. Diese Vorstellungen präzisiert er in seiner Vetospielertheorie.

### **III. Die Vetospielertheorie**

#### **1. Einführung**

##### Überblick

In diesem Teil sollen die Grundlagen für eine mögliche Ableitung von Hypothesen aus dem Ansatz von Tsebelis für die Anwendung auf die Kosmetikrichtlinie gelegt werden. Dafür ist es nötig, seine Vetospielertheorie darzustellen. Dies geschieht in vier Schritten: Zuerst erläutert dieser Überblick die wichtigsten Elemente und Begriffe seiner Theorie. Dann folgt die Erklärung der individuellen und kollektiven Vetospieler. Ein letzter Schritt wendet die Vetospielertheorie schließlich auf die Europäische Union an. Im folgenden Teil werden aus der Theorie von Tsebelis die Hypothesen für den Theorienvergleich abgeleitet.

Tsebelis verfolgt mit seiner so genannten Vetospielertheorie das ehrgeizige Ziel einen grundsätzlich neuen Rahmen für die Analyse von politischen Institutionen einzuführen und schlägt sie als Basis für einen neuen institutionellen Ansatz der vergleichenden Systemlehre in der Politikwissenschaft vor.<sup>104</sup> Im Gegensatz zu althergebrachten Theorien fokussiert die Vetospielertheorie auf die Wechselbeziehung zwischen den gesetzgebenden Akteuren, den so genannten Vetospielern.

Die meisten Theorien über politische Institutionen benützen ein einziges Kriterium um politische Systeme zu klassifizieren. Beispielsweise präsidentielle oder parlamentarische politische Systeme, starke oder schwache Parteiensysteme, Zwei- oder Mehrparteiensysteme etc....Tsebelis hält diese Unterscheidung für nicht entscheidend.<sup>105</sup> „In fact, the veto players analysis shows why just counting institutions without looking at their preferences, or assuming policy spaces to be single dimensional when they are multidimensional, or assuming that a country falls in one category (say multiparty system) when the composition of the government changes from a single-party government to a multiparty coalition, might produce misleading or wrong results.“<sup>106</sup>

Tsebelis will nicht beurteilen, welche Institutionen besser sind. „My goal is not to make a statement about which institutions are better, but to identify the dimensions along which

---

<sup>104</sup> George Tsebelis, „Vetoplayers: How Political Institutions work“, Russel Sage Foundation, Published by Princeton University Press, 2002, p. 288.

<sup>105</sup> Ebd. S. 1.

<sup>106</sup> Ebd. S. 284.

decision making in different polities is different, and to study the effects of such differences.”<sup>107</sup> Er will die Gründe benennen, wegen denen unterschiedliche Entscheidungsverfahren in verschiedenen Institutionen verschieden funktionieren und die Auswirkungen erklären, die daraus folgen. Die Vetospielertheorie soll es erlauben, politische Systeme unabhängig von ihrer institutionellen Komplexität zu analysieren. Dies geschieht durch die Rückverfolgung des Entscheidungsprozesses vom Ergebnis zu den Institutionen, die es produziert haben.<sup>108</sup> Tsebelis wendet die Vetospielertheorie auch auf die EU an, die als politisches System mit drei kollektiven Vetospielern (Parlament, Rat, Kommission) wahrgenommen wird.

### Zusammenfassung samt wichtigster Begriffsdefinitionen

Komprimiert lautet die These der Vetospielertheorie folgendermaßen:<sup>109</sup> Um den Status quo der Politik zu ändern muss eine gewisse Anzahl von individuellen oder kollektiven Akteuren übereinstimmen. Diese Akteure nennt Tsebelis Vetospieler, die in zwei Typen eingeteilt werden können: *Institutionelle Vetospieler* umfassen politische Institutionen wie Regierung und unterschiedliche Kammern der Parlamente. „*Partisan*“ *Vetospieler* sind politische Parteien, die diese Institutionen besetzen.

Jedes politische System besitzt eine gewisse Anzahl an Vetospielern, die über ideologische Unterschiede untereinander und einen inneren Grad an Kohäsion verfügen. Alle diese genannten Punkte beeinflussen die verschiedenen, möglichen Ergebnisse, die den Status quo ersetzen könnten. Tsebelis fasst die Gesamtheit dieser möglichen Ergebnisse unter dem Namen „*winset*“ *des Status quo* zusammen.

Die Größe des „*winset*“ des Status quo hat Auswirkungen auf das Treffen von Entscheidungen: Wenn das „*winset*“ sehr klein ist, sind bedeutsame Abweichungen vom Status quo unmöglich. Dies kann der Fall sein, wenn es viele Veto Spieler gibt, diese starke ideologische Unterschiede haben und sie intern einen hohen Grad an Geschlossenheit aufweisen. Tsebelis nennt diese Unmöglichkeit sich vom Status quo zu entfernen „*policy stability*“ (Politikstabilität).

Außerdem existieren so genannte „*agenda setter*“ (Agendasetter), die das Recht haben Vorschläge zu präsentieren und damit einen starken Einfluss auf die Vetospieler besitzen. Die Macht der Agendasetter ist umso größer, je kleiner die Politikstabilität ist. Umgekehrt gilt das

---

<sup>107</sup> Ebd. S. 1.

<sup>108</sup> Ebd. S. 2.

<sup>109</sup> Ebd. S. 2ff.



natürlich ebenso. Je größer die Politikstabilität, desto kleiner die Möglichkeit eines Agendasetters über das Präsentieren von Vorschlägen Einfluss zu nehmen.

Da die meisten der Agendasetter kollektive Akteure sind, ist es sehr schwer ihre Interessen zu definieren. Am besten ist es daher, Vorhersagen von Politikergebnissen auf die Variable Politikstabilität zu gründen, da diese viele strukturelle Charakteristika eines politischen Systems beeinflusst. Insgesamt erklärt die Konstellation der Vetospieler die Politikstabilität, die wiederum eine Reihe von anderen institutionellen und politischen Charakteristika beeinflusst.<sup>110</sup>

### Methodische Gründe für die Vetospieleranalyse

Tsebelis startet seine Analyse vom Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens, von dem Gesetze die prinzipiellen Resultate sind. Akteure beteiligen sich am politischen Prozess um Ergebnisse zu erreichen, die sie bevorzugen. Resultate sind für politische Akteure wichtig, unabhängig davon ob es sich um Menschen oder Institutionen handelt und unabhängig davon, ob sie ihre Motivation aus Politikpräferenzen, Wiederwahl oder Ideologie ziehen.<sup>111</sup>

Tsebelis will damit nicht sagen, dass andere Faktoren wie Kultur, Ideologie, Normen oder Institutionen es nicht wert wären, ebenfalls untersucht zu werden. Aber er legt Wert darauf, dass es für die Analyse eines politischen Systems erkenntnisreicher ist, wenn man von den Resultaten des Entscheidungsprozesses ausgeht und sich dann rückwärts arbeitet um zu analysieren, warum dieses Resultat alle anderen Möglichkeiten im Laufe des Verfahrens geschlagen hat.<sup>112</sup>

Tsebelis konzentriert sich aus drei Gründen auf die Politikstabilität anstatt auf die Richtung in die sich Politik verändert: Erstens beeinflusst sie viele andere Faktoren des politischen Systems. Zweitens ist Politikstabilität eine wichtige Variable in der Literatur. Für die Wissenschaft ist es von großem Interesse, wie entscheidungsfähig ein politisches System ist. Drittens ist Tsebelis der Auffassung, dass politische Ergebnisse sowohl das Resultat von Institutionen, als auch von den Interessen der involvierten Akteure sind.

Aus all diesen Gründen benützt Tsebelis Politikstabilität als Hauptvariable, die durch die Größe des „winsets“ des Status quo definiert wird. Der Vorteil dieser Variable liegt in ihrer allgemeinen Verwendbarkeit. Kein rationaler Akteur würde ein Ergebnis akzeptieren, das für ihn schlechter als der Status quo wäre.<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> Ebd. S. 5.

<sup>111</sup> Ebd. S. 6.

<sup>112</sup> Ebd. S. 6.

<sup>113</sup> Ebd. S. 7-9.

## 2. Individuelle Vetospieler

### Einführung

Tsebelis basiert seine Analyse auf Politikergebnissen, weil er politische Systeme als kollektive Entscheidungsaparte begreift, deren Resultate für alle Akteure im System das Wichtigste sind und auf zwei Faktoren beruhen: „However, policy outcomes are the results of two factors: the preferences of the actors involved and the prevailing institutions.“<sup>114</sup> Da die Akteure und ihre Präferenzen variabel, die Institutionen dagegen eher stabil sind, resultieren die Politikergebnisse von dem Stand des Status quo in dem zur Entscheidung anstehenden Politikfeld und den Akteuren.<sup>115</sup>

Tsebelis stellt die Regeln auf, nach denen alle politischen Systeme, die als eine Reihe von Vetospielern angesehen werden, funktionieren: Die Vetospieler müssen übereinstimmen, wenn der Status quo geändert werden soll. Die *Anzahl* und *Positionen* der Vetospieler bedingt die Wahrscheinlichkeit eines Politikwechsels. Auch die *Reihenfolge*, nach der die Akteure ihre Vorschläge machen dürfen, hat einen wichtigen Einfluss auf das Ergebnis. Individuelle Vetospieler können ihre politische Linie leicht bestimmen. Kollektive Vetospieler müssen dies erst in ihrem internen Entscheidungsprozess klären. Tsebelis ist sogar der Auffassung, dass er die Ergebnisse bestimmen kann, wenn er die Präferenzen der Akteure, den Agendasetter und den Stand des Status quo kennt.<sup>116</sup>

### Die Definition von Vetospielern

Vetospieler sind individuelle oder kollektive Akteure, deren Zustimmung zu einer Entscheidung notwendig ist, um den Status quo zu ändern. Eine Änderung des Status quo verlangt Einstimmigkeit unter allen Vetospielern.

Die Verfassung eines Landes kann den Status eines Vetospielers individuellen oder kollektiven Akteuren zuerkennen. Vetospieler, die durch eine Verfassung geschaffen werden, nennt Tsebelis „konstitutionelle Vetospieler“. Als Beispiel führt er das politische System der USA an, wo die Verfassung den Präsidenten und zwei Kammern des Parlaments (Senat und Unterhaus) aufführt. Alle drei sind konstitutionelle Vetospieler, der Präsident ein individueller und jede der zwei Parlamentskammern ein kollektiver Vetospieler. Wenn Vetospieler durch das politische Kräftenessen innerhalb einer Institution geschaffen werden, heißen sie „Partisan“ Vetospieler. Dies sind beispielsweise politische Parteien innerhalb eines Parlaments, die Entscheidungen blockieren können.

---

<sup>114</sup> Ebd. S. 17.

<sup>115</sup> Ebd. S. 17.

<sup>116</sup> Ebd. S. 18.

Tsebelis artikuliert die Prämisse, dass jeder Vetospieler eine „circular indifference curve“ hat. Dies bedeutet, dass ein Vetospieler gegenüber alternativen Positionen, die von seinem Standpunkt gleich weit entfernt sind, keiner den Vorzug gibt.

Wichtig für das Verständnis von Tsebelis Theorie ist sein „winset of the status quo“. Dies ist die Menge aller möglichen Ergebnisse, die den Status quo ändern kann. Alle Elemente des gegenwärtigen Status quo, die nicht ohne die Anwendung in dieser Institution existierenden Entscheidungsfindungsregel geändert werden können, heißen „Pareto set“ oder nach der Entscheidungsregel, beispielsweise bei verlangter Einstimmigkeit „unanimity core“. Tsebelis benützt sowohl die Größe des „unanimity core“, als auch die Größe des „winset“ als Indikatoren für die Höhe der Politikstabilität.<sup>117</sup>

#### Die Auswirkungen der Anzahl der Vetospieler auf die Politikstabilität

Tsebelis fasst die Konsequenzen einer Änderung der Anzahl der Vetospieler oder ihrer ideologischen Distanz zueinander auf die Politikstabilität in Regeln zusammen:

Regel eins lautet, dass das Hinzufügen von neuen Vetospielern die Politikstabilität erhöht oder sie gleichlässt. Dies geschieht entweder durch die Reduzierung der Größe des „winset of the status quo“ oder durch die Vergrößerung des „unanimity core“. Natürlich gilt diese Regel nur solange man die Positionen der ursprünglichen Akteure nicht verändert.

Der Grund warum eine Erhöhung der Vetospieler keine Auswirkungen auf die Politikstabilität haben kann, liegt darin, dass ihre Positionen bereits in denen der vorhandenen Akteure aufgehen bzw. sich subsumieren lassen. Dies zeigt die folgende Regel, die sich mit den Bedingungen beschäftigt, unter denen das Hinzufügen eines neuen Vetospielers die Politikstabilität beeinflusst.<sup>118</sup>

Regel zwei lautet, dass ein neuer Vetospieler, dessen Position dem „unanimity core“ der bereits existierenden Vetospieler entspricht, keine Auswirkungen auf die Politikstabilität hat, da der neue Akteur von den anderen Vetospielern absorbiert wird. Dies bedeutet, dass seine Position unter Einstimmigkeit unerheblich ist, da andere Akteure radikalere Positionen vertreten. Diese Regel nennt Tsebelis auch die Absorptionsregel.<sup>119</sup>

Regel drei klärt, was passiert, wenn nicht ein neuer Vetospieler erscheint, sondern ein Vetospieler seine Position verschiebt: Wenn eine Gruppe von Vetospielern Positionen vertritt, die sich im „unanimity core“ einer anderen Gruppe von Vetospielern befinden, dann sind die „winset“ der beiden Gruppen unabhängig vom Standort des Status quo gleich.

---

<sup>117</sup> Ebd. S. 19-24.

<sup>118</sup> Ebd. S. 24-26.

<sup>119</sup> Ebd. S. 27-28.

Keine dieser drei Regeln erläutert die Politikpositionen, die den Status quo ersetzen könnten. Sie stellen alle notwendige, aber keine hinreichenden Bedingungen dar, damit das Ergebnis nahe am Status quo ist. Falls das Ergebnis weit weg vom ehemaligen Status quo ist, dann war das „winset“ groß. Falls das Ergebnis aber nahe am Status quo liegt, dann muss das nicht heißen, dass das „winset“ klein war.<sup>120</sup>

### Die Macht des Agendasetters

Kernpunkt der Theorie von Tsebelis ist die Bedeutung des Agendasetters.<sup>121</sup> Seine Regel vier lautet, dass ein Vetospieler, der die Agenda bestimmt über einen beträchtlichen Vorteil verfügt, da er das „winset“ und die Zwänge des anderen Vetospielers betrachten und demnach das ihm am meisten genehme Ergebnis vorzuschlagen kann. Daraus können drei logische Folgerungen für den Agendasetter gezogen werden:

Erstens hat ein einziger Vetospieler als Agendasetter keine Zwänge und kann sich seine Ergebnisse aussuchen. Zweitens hängt die Bedeutung des Agendasetters von der Politikstabilität ab. Umso größer die Politikstabilität, das heißt eine größere Anzahl der Vetospieler oder eine größere ideologische Distanz unter ihnen führt zu einem kleinerem „winset“, desto geringer die Bedeutung des Agendasetters. Umgekehrt hat ein Agendasetter am meisten Einfluss, wenn er nur einem anderen Vetospieler gegenübersteht. Drittens hängt die Macht des Agendasetters auch von seinem Standpunkt gegenüber denen der anderen Vetospieler ab. Umso zentraler seine Position im Meinungsspektrum liegt, über desto mehr Spielraum verfügt er, weil er mit mehr Partnern koalieren kann. Tsebelis geht dabei von zwei Prämissen aus: Erstens das alle Vetospieler gezählt wurden. Zweitens das die Position jedes einzelnen Vetospielers bekannt ist.<sup>122</sup>

Zusammengefasst gilt: Die Politikstabilität ist ein Gradmesser für die Schwierigkeit einer bedeutsamen Änderung des Status quo. Je mehr Vetospieler existieren und je größer ihre Distanz zueinander ist, desto größer ist die Politikstabilität. Außerdem ist das Bestimmen der Agenda ist ein klarer Vorteil um das Geschehen zu beeinflussen. Der Agendasetter ist umso wichtiger, je zentraler seine Lage ist und umso unwichtiger, je mehr Akteure es gibt.<sup>123</sup>

---

<sup>120</sup> Ebd. S. 26-32.

<sup>121</sup> Der Begriff des Agendasetters wurde das erste Mal von McKelvey 1976 verwendet.

<sup>122</sup> Ebd. S. 32-37.

<sup>123</sup> Ebd. S. 37.

### 3. Kollektive Vetospieler

#### Einführung

Tsebelis muss seine Theorie erweitern, da die meisten politischen Akteure wie Komitees und Parlamente kollektive Vetospieler sind. Die Übertragung der Vetospielertheorie auf kollektiven Akteure trifft aber auf zwei Probleme: Erstens wird die Entscheidungsfindung komplizierter und zweitens können kollektive Vetospieler nicht mehr so eindeutig ihre Präferenzen bestimmen.<sup>124</sup>

Die Entscheidungsfindung wird komplizierter, weil die Politikstabilität abnimmt, wenn das Entscheidungsverfahren von der Einstimmigkeit zur zwei-drittel oder einfachen Mehrheit wechselt. Das hängt damit zusammen, dass das „winset of the status quo“ sich vergrößert und der „unanimity core“, sich zum „qualified majority core“ verringert und als „simple majority core“ sogar verschwindet. Anders ausgedrückt: Unter der einfachen Mehrheit als Entscheidungsregel ist es möglich, dass keine Punkte mehr existieren, die unter allen Umständen blockiert werden können.<sup>125</sup>

Die Wahlmöglichkeiten der kollektiven Vetospieler sind aus folgendem Grund im Gegensatz mehrdeutig: Es gibt einen Unterschied zwischen individuellen und kollektiven Vetospielern in der Transitivität ihrer Präferenzen. Wenn ein individueller Vetospieler das Ergebnis 1 über das Ergebnis 2, und das Ergebnis 2 über das Ergebnis 3 bevorzugt, dann bevorzugt er auch das Ergebnis 1 über das Ergebnis 3.

Bei einem kollektiven Vetospieler ist das nicht der Fall. Die Präferenzen sind intransitiv. Hier kann es sein, dass das Ergebnis 3 über das Ergebnis 1 bevorzugt wird. Das hängt damit zusammen, dass die Präferenzen für unterschiedliche Ergebnisse durch verschiedene Mehrheiten zustande kommen. Daher kann sich ein kollektiver Vetospieler unter Mehrheitsentscheidung nicht eindeutig zwischen zwei Ergebnissen entscheiden. Kollektive Mehrheitsentscheidungen kommen zu widersprüchlichen Ergebnissen: Ergebnis 1 gewinnt gegen Ergebnis 3, verliert aber gegen Ergebnis 2. Ergebnis 2 verliert wiederum gegen Ergebnis 3.<sup>126</sup>

Dies zeigt nun aber die Bedeutung des Agendasetters im politischen Prozess auf. Wenn ein Vetospieler anderen Akteuren Vorschläge machen kann, dann hat er einen starken Einfluss auf das Ergebnis.<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> Ebd. S. 39.

<sup>125</sup> Ebd. S. 39-41.

<sup>126</sup> Ebd. S. 41-45.

<sup>127</sup> Ebd. S. 38-45.

## Kollektive Vetospieler

Tsebelis ersetzt in seiner Analyse kollektive Vetospieler durch einen fiktiven individuellen Vetospieler. Dessen Präferenzen umfassen alle Lösungen, auf die sich die einzelnen Akteure des kollektiven Vetospielers unter der geltenden Entscheidungsregel einigen können. Tsebelis unterscheidet zwischen kollektiven Vetospielern mit einfachen und qualifizierten Mehrheitsanforderungen bei der Entscheidungsfindung:

Bei der *einfachen Mehrheitsanforderung* beobachtet Tsebelis folgende Zusammenhänge zwischen der Politikstabilität und der inneren Kohäsion des Akteurs: Die Kohäsion<sup>128</sup> eines Vetospielers bezeichnet, wie gut sich die Mehrheit der einzelnen Akteure des kollektiven Vetospielers von einer Position vertreten fühlt.

Tsebelis hat zwei Vermutungen über das Wesen dieser Kohäsion: Erstens steigt die Politikstabilität, wenn die Kohäsion eines kollektiven Vetospielers größer wird. Umso mehr Akteure sich mit der Position des kollektiven Vetospielers identifizieren, desto schwieriger wird es einen Politikwechsel herbeizuführen. Zweitens führt eine Erhöhung der Mitglieder eines kollektiven Vetospielers zur Erhöhung seiner Kohäsion und erhöht die Politikstabilität. Dies hängt damit zusammen, dass eine größere Anzahl von Akteuren in einem kollektiven Vetospieler einen Politikwechsel erschwert.<sup>129</sup>

Zwei Bemerkungen von Tsebelis dazu: Erstens sind die meisten politischen Akteure kollektive Vetospieler. Umso geringer die Kohäsion eines kollektiven Vetospielers ist, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass es zu einer Abkehr vom Status quo, also einem Politikwechsel, kommt. Zweitens läuft Politik mehrdimensional ab und lässt sich nicht auf ein Feld beschränken. Es ist üblich, dass unterschiedliche Politikfelder zu einem Paket zusammengeschnürt werden. Das bedeutet, dass wenn es zu keiner Einigung in einem Sachgebiet kommt, die Verknüpfung von mehreren Politikfeldern dazu führen kann, dass jeder Status quo in einem politischen System zu schlagen ist.<sup>130</sup>

Bei kollektiven Vetospielern mit *qualifizierten Mehrheitsanforderungen* untersucht Tsebelis ebenso das Entscheidungsverfahren und versucht sein „winset“ zu bestimmen. Tsebelis hat ebenso zwei Vermutungen hinsichtlich kollektiven Vetospielern mit qualifizierten Mehrheiten: Erstens und im Unterschied zur einfachen Mehrheitsanforderung wird die Politikstabilität kleiner, wenn sich die Kohäsion von einem kollektiven Vetospieler steigert.

---

<sup>128</sup> Tsebelis bezeichnet die Kohäsion in seiner graphischen Darstellung als m-Kohäsion.

<sup>129</sup> Ebd. S. 48.

<sup>130</sup> Ebd. S. 45-51.

Zweitens steigt die Politikstabilität oder bleibt gleich, wenn die Anforderungen für die qualifizierte Mehrheit erhöht werden.<sup>131</sup>

#### Die Abfolge der Schritte bzw. Zugfolge

Wie werden nun Ergebnisse innerhalb des kollektiven Vetospielers aus verschiedenen Optionen ausgewählt? Entscheidend ist hierbei die obige Annahme, wonach kollektive Vetospieler intransitive Interessen haben. Daher kommen der Abfolge der Schritte, „sequence of moves“, sowie dem Agendasetter große Bedeutung in der Entscheidungsfindung zu.

Tsebelis nimmt an, dass ein kollektiver Vetospieler innerhalb eines gewissen Rahmens, dem „*uncovered set*“, seine Position auswählen kann. Dieses „*uncovered set*“ eines kollektiven Vetospielers ergibt sich wie folgt: Wenn es die Lösungen X und Y gibt und Y attraktiver als X ist, dann ist es entscheidend, ob es für die Anhänger von X möglich ist, eine Alternative Z, die Y schlägt aufzubauen, die wiederum von X geschlagen werden kann:  $Z \succ Y \succ X \succ Z$ . Tsebelis nennt dies ein „*uncovered set*“, weil es möglich ist, eine Position Z gegen Y aufzubauen. Allerdings gibt es auch den Fall eines „*covering relationship*“. Dieses liegt vor, wenn es nicht möglich sein sollte, eine Position Z zu finden, die Y schlagen kann. Dies bedeutet, dass Y die Position X „*covered*“ bzw. abdeckt und X keine Chance auf eine Mehrheit hat.<sup>132</sup>

Die Annahme des „*uncovered set*“ schränkt die möglichen Ergebnisse stark ein und limitiert sie auf Positionen, die sich zentral innerhalb des kollektiven Vetospielers befinden. Tsebelis geht davon aus, dass je größer der kollektive Vetospieler ist, desto kleiner ist das „*uncovered set*“. Er hält dieses Konzept aus der kooperativen Spieltheorie für eine vernünftige Annahme für das Treffen von Entscheidungen innerhalb von Komitees oder Parteien. Das bedeutet, dass nur „*uncovered*“ Positionen des Agendasetters als Ergebnisse eine Chance haben.

Inwieweit kann nun ein kollektiver Vetospieler die ungedeckten Positionen der anderen kollektiven Vetospieler identifizieren? Das ist nötig, damit der Agendasetter das Ergebnis auswählen kann, das für ihn am besten ist. Dieses Ergebnis, das „*induced (on the winset of the other veto player) uncovered set*“, muss einerseits das eigene „*uncovered set*“ und andererseits das „*winset*“ des anderen kollektiven Vetospielers verbinden. Tsebelis ist der Auffassung, dass sich kollektive Vetospieler beim akzeptieren und auswählen von Vorschlägen wie individuelle Vetospieler verhalten.<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> Ebd. S. 51-55.

<sup>132</sup> Ebd. S. 55-57.

<sup>133</sup> Ebd. S. 59-61.

## Zusammenfassung

In den letzten beiden Kapiteln wurde die Entscheidungsfindung unter einfacher und qualifizierter Mehrheit bei individuellen und kollektiven Vetospielern gemäß der Vetospielertheorie erklärt. Dafür hat Tsebelis den „wincircle“ eines kollektiven Vetospielers bestimmt, der das „winset of the status quo by majority rule“ enthält. Das Resultat war, dass die Politikstabilität abnimmt, wenn kollektive statt individuelle Vetospieler in die Entscheidungsfindung involviert sind. Danach hat er diese Berechnungen für einen kollektiven Vetospieler, der mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, wiederholt. Das Ergebnis lautete: Umso höher die Anforderungen für eine Mehrheit sind, desto kleiner ist das Feld der möglichen Ergebnisse („wincircle of the status quo“), das zudem durch die Position des Status quo beeinflusst wird. Als Resultat dieser Berechnungen ist Tsebelis nun in der Lage, kollektive Vetospieler durch fiktive individuelle Vetospieler ersetzen. Mit Hilfe ihrer „wincircles“ kann er das Niveau der Politikstabilität bestimmen. Voraussichtlich werden sie ähnliche Vorschläge wie individuelle Vetospieler unterbreiten.<sup>134</sup> Nun soll diese Theorie auf die Entscheidungssysteme der EU angewandt werden.

### **4. Die Anwendung der Vetospielertheorie auf die Europäische Union**

Tsebelis sieht die EU als ein einzigartiges Studienobjekt für die Anwendung seiner Vetospielertheorie. Für Tsebelis passt die EU in keine traditionelle Klassifizierung eines politischen Systems, wird in der Literatur als „sui generis“ bezeichnet und ist für die Vetospielertheorie eine echte Herausforderung.<sup>135</sup> Er analysiert die Machtverteilung der drei Institutionen auf die EU-Entscheidungsverfahren und dem Ermessensspielraum von Gerichtsbarkeit und Bürokratie bei der Auslegung der Ergebnisse.

Da alle legislativen Prozeduren auf das Einverständnis der beteiligten Akteure abzielen, unterscheiden sie sich darin, was passiert, wenn es nicht zu einem Kompromiss kommt.<sup>136</sup>

Laut der Vetospielertheorie von Tsebelis ist beim Ablauf eines politischen Prozesses nur wichtig, wer die Vetospieler sind, wie sie intern entscheiden und wer wie stark die Agenda kontrolliert?<sup>137</sup> Die Verfahrensregeln legen damit laut Tsebelis die Machtverteilung bei einem politischen Entscheidungsprozess fest und bestimmen damit wesentlich seinen Ausgang. Tsebelis teilt eine Annahme mit der gesamten institutionellen Literatur: Institutionen stellen

---

<sup>134</sup> Ebd. S. 61-63.

<sup>135</sup> Ebd. S. 14f.

<sup>136</sup> Ebd. S. 259.

<sup>137</sup> Ebd. S. 265.



Handlungszwänge für das Verhalten der unterschiedlichen Akteure dar. Die Ergebnisse hängen von den Institutionen ab, unter denen sie produziert worden sind.<sup>138</sup>

Um diese Fragen zu beantworten konzentriert sich Tsebelis bei seiner Analyse auf die letzte Phase eines Verfahrens, da jeder rationale Akteur seine Entscheidungen mit Hinblick auf den abzusehenden, weiteren Verlauf des Verfahrens trifft. Problematisch in der Analyse von Tsebelis ist seine Konzentration auf die letzte Phase des Kooperationsverfahrens, der er mehr Raum einräumt als dem zukünftig als Standardprozedur vorgesehenen Mitentscheidungsverfahren. Tsebelis erläutert, wie das Parlament von seiner bedingten Agendasettermacht im Kooperationsverfahren Gebrauch machen kann. Drei Punkte seiner Analyse gelten aber unabhängig davon, ob es sich um das Mitentscheidungs- oder das Kooperationsverfahrens handelt und können daher auch hier verwendet werden:

Erstens die Annahme von Tsebelis wonach die Akteure zu Beginn des Verfahrens nicht unter Bedingungen von perfekter Information operieren. Wäre dies der Fall und würden sie ihre wechselseitigen Präferenzen kennen, dann wäre das Verfahren sofort beendet. Denn die Kommission würde nie etwas vorschlagen, was abgelehnt werden könnte und die anderen Akteure würden nie Widerstand gegen etwas leisten, wenn sie wüssten, dass sie es nicht verhindern könnten. Aufgrund der Tatsache, dass es unterschiedlichste Manöver während eines Verfahrens gibt, kann man davon ausgehen, dass unterschiedliche Akteure nicht in einer ideellen Welt mit „perfekter Information“ leben.

Zweitens die vereinfachende Annahme von Tsebelis, dass das Europäische Parlament ein vereinter Akteur ist. Für ein Parlament mit 15 Ländern und 12 ideologische Grundausrichtungen nennt er das eine heroische Annahme. Nichts desto hat er gezeigt, dass die Resultate sich nicht stark ändern, wenn man die falsche „vereinter Akteurs These“, mit der realistischeren These der „kooperativen Entscheidungsfindung“ ersetzt. Tsebelis bekräftigt, daher, dass aufgrund der Organisation des Parlaments samt Berichterstatter, die These der „kooperativen Entscheidungsfindung“ eine vernünftige Annahme ist.<sup>139</sup>

Drittens verfügt das Parlament über die Möglichkeit einen Vorschlag der Kommission um eine Politikdimension zu erweitern. Dies kann für die Kommission und den Rat durch die entstehenden Differenzen zwischen den Mitgliedern eine neue strategische Lage schaffen.

---

<sup>138</sup> Ebd. S. 272.

<sup>139</sup> Ebd. S. 263.

#### **IV. Ableitung von Hypothesen**

##### **1. Ableitung von Hypothesen aus dem Ansatz von Tsebelis**

Die Abgrenzung des Institutionalismus gegenüber dem Intergouvernementalismus sowie dem Supranationalismus und die Darstellung der Vetospielertheorie haben die unterschiedliche Auffassung von Tsebelis zum Entscheidungsverfahren der EU deutlich herausgearbeitet. Hier sollen nun die gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst und in Hypothesen zugespitzt werden um als Grundlage für die hier angestellten Untersuchungen betrachtet zu werden.

##### Zusammenfassung von Tsebelis

Im Gegensatz zu dem Ansatz von Moravcsik kann die Theorie von Tsebelis direkt auf Alltagsentscheidungen der EU angewendet werden. Einer seiner Vorwürfe an die Adresse der Intergouvernementalisten bestand explizit darin, dass diese sich nur ungenügend mit den Alltagsentscheidungen beschäftigen haben und sie nur schlecht erklären zu können.<sup>140</sup>

Im Zentrum der Theorie von Tsebelis steht die wichtige Rolle von Institutionen und ihren Regeln. Nur wenn die Auswirkungen der institutionellen Regeln auf die Wechselbeziehungen unter diesen Institutionen analysiert werden, kann man laut Tsebelis den Integrationsprozess als Ganzes und die Politikergebnisse, die jeden Tag in der EU produziert werden, verstehen.<sup>141</sup> Dieses Regelwerk gesteht dem Agendasetter mit seinem Vorschlagsrecht Einfluss auf den Entscheidungsprozess zu. Andere Regeln sind die Stimmrechte und die Präsidentschaften im Rat, der Rapporteur und die Stimmrechte der Abgeordneten im Parlament, etc. Laut Tsebelis haben alle diese dem Regelwerk entsprungene Faktoren Einfluss auf das Ergebnis und nicht nur die Präferenzen der Staaten.

In seiner Vetospielertheorie benützt Tsebelis die Politikstabilität als Hauptvariable, die von der Anzahl, Kohärenz und Kongruenz der Vetospieler abhängt. Seiner Auffassung nach basieren Ergebnisse auf zwei Faktoren: „However, policy outcomes are the results of two factors: the preferences of the actors involved and the prevailing institutions.“<sup>142</sup> Tsebelis spricht den Staaten damit nicht ihren Einfluss ab, er weigert sich nur diese als die einzig dominanten Akteure anzuerkennen.

Ein Hauptkritikpunkt von Tsebelis an den Intergouvernementalisten ist demnach deren Fokussierung auf die Regierungen sowie den Rat und die damit einhergehende Vernachlässigung der europäischen Institutionen bei ihrer Analyse der Entscheidungsfindung.

---

<sup>140</sup> Geoffrey Garrett and George Tsebelis, International Organisation, „An institutional critique of intergovernmentalism“, Vol. 50, No. 2, Spring 1996, p. 293.

<sup>141</sup> Ebd. S. 294.

<sup>142</sup> George Tsebelis, „Vetoplayers: How Political Institutions work“, Russel Sage Foundation, Published by Princeton University Press, 2002, p. 17.

„National governments are not the only important decision makers in the EU. The Commission of the European Communities and the European Parliament also play important legislative roles.“<sup>143</sup> Das Europäische Parlament arbeitet für Tsebelis nach einer „kooperativen Entscheidungsfindung“<sup>144</sup>, bei der es versucht, sich als vereinter Akteur gegenüber den anderen Institutionen zu behaupten. Außerdem verfügt das Parlament über die Möglichkeit einen Vorschlag der Kommission um eine Politikdimension zu erweitern und die strategische Lage des Gesetzesvorhabens für den Rat und die Kommission zu verändern.<sup>145</sup> Diese Aussagen des Institutionalismus von Tsebelis sollen nun zu Hypothesen zugespitzt und sofern möglich Moravcsik gegenübergestellt werden.

### Die Hypothesen von Tsebelis

Im Gegensatz zu Moravcsik stehen für Tsebelis nicht nur die Staaten im Mittelpunkt des Interesses. Er akzeptiert deren starke Stellung, legt aber Wert auf den unabhängigen Willen und das Machtpotential der europäischen Institutionen, die mit Vetorechten, Tagesordnungsmacht, Regeln etc. ausgestattet sind. Damit üben diese ihren eigenen Einfluss auf die Gesetzgebung aus. Von der Theorie von Tsebelis können ebenso vier Hypothesen abgeleitet werden, die jenen von Moravcsik direkt widersprechen.

Erstens dürfte das Europäische Parlament seinen politischen Willen unabhängig von den Mitgliedsstaaten ausdrücken und eine andere Koalition als im Rat aufweisen. Tsebelis geht davon aus, dass das Parlament einen hohen Grad an Geschlossenheit bietet, um als möglichst starken Spieler gegenüber den anderen Institutionen, insbesondere dem Rat, aufzutreten.

Zweitens werden die mächtigen Staaten im Rat nicht den kleineren Staaten ihren Willen aufzwingen können, sondern diese werden auch über einen gewissen Spielraum, durch Abstimmungsregeln und Präsidentschaften, verfügen.

Drittens werden das Parlament und die Kommission in der Lage sein, ihren Einfluss im institutionellen Dreieck gegenüber dem Rat auszuüben, da auch sie über Vetorecht und der Macht des Agendasetters verfügen.

Viertens wird es innerhalb eines Staates abweichende Meinung über das nationale Interesse geben. Tsebelis äußert sich nicht direkt über den Einfluss von Lobbyisten auf die europäische Ebene. Aber da er den Regierungen nicht zuspricht den Entscheidungsprozess alleine zu dominieren, steht nichts dagegen, dass die Verlierer des innerstaatlichen

---

<sup>143</sup> Geoffrey Garrett and George Tsebelis, International Organisation, „An institutional critique of intergovernmentalism“, Vol. 50, No. 2, Spring 1996, p. 294.

<sup>144</sup> George Tsebelis, „Vetoplayers: How Political Institutions work“, Russel Sage Foundation, Published by Princeton University Press, 2002, p. 263.

<sup>145</sup> Ebd. S. 263.

Meinungsbildungsprozesses auf europäischer Ebene versuchen können, ihre Interessen gegenüber den Institutionen durchzusetzen.

## **2. Eine Gegenüberstellung der Hypothesen von Moravcsik und Tsebelis**

Zusammengefasst lauten die vier sich widersprechenden Hypothesen der zwei Theoretiker für das Verhalten der beteiligten Akteure folgendermaßen:

Hypothese 1:

Nach Tsebelis tritt das Parlament einheitlich auf, laut Moravcsik spaltet es sich in nationale Gruppen.

Hypothese 2:

Nach Tsebelis haben auch die kleineren Staaten Möglichkeiten, über institutionelle Regeln wie Präsidentschaften und Abstimmungsrechte das Ergebnis zu beeinflussen, laut Moravcsik entscheiden die größten Staaten die wichtigsten Streitpunkte im Rat über Allianzen und „Package deals“ alleine.

Hypothese 3:

Nach Tsebelis sind die Kommission und das Parlament in der Lage, den Entscheidungsprozess mit ihren Verfahrensrechten zu beeinflussen, laut Moravcsik setzt sich der Rat zumindest in den Hauptpunkten alleine durch.

Hypothese 4:

Nach Tsebelis haben Lobbyisten, die auf nationaler Ebene nicht berücksichtigt wurden, auf europäischer Ebene Möglichkeiten, ihre Interessen durchzusetzen, laut Moravcsik haben sie dort keine Chance.

## **Teil II: Der Ablauf der 7. Kosmetikrichtlinie**

### **A) Begriffe, Vorgeschichte und Akteure**

#### **I. Einführung**

##### Vorgehensweise

Im zweiten Teil soll der legislative Ablauf der 7. Kosmetikrichtlinie dargestellt werden. Der Aufbau der Arbeit orientiert sich am zeitlichen Ablauf des Mitentscheidungsverfahrens: Kommissionsvorschlag, erste Lesung im Parlament, erste Lesung im Rat, zweite Lesung im Parlament und schließlich das Vermittlungsverfahren. Jeder dieser fünf Etappen wird ein Kapitel gewidmet, in dem die wesentlichen Akteure mit ihren Präferenzen dargestellt und die wichtigsten Entscheidungsprozesse analysiert werden.

Davor erfolgt allerdings eine Einführung um dem Leser in einem ersten Überblick mit dem Geschehen und der Materie vertraut zu machen: Dazu wird kurz das Vorhaben dieser Arbeit rekapituliert und der Ablauf der 7. Richtlinie skizziert, bevor dann ihre wichtigsten Streitpunkte mitsamt der Bandbreite der diskutierten unterschiedlichen Positionen erklärt, die Geschichte der Kosmetikpolitik der EU zusammengefasst und schließlich die Präferenzen, Strategien und Argumentationen der beteiligten Akteure analysiert werden.

##### Wiederholung des Vorhabens

Ziel dieser Doktorarbeit ist es einen Beitrag zur Klärung der Frage zu leisten, welche Akteure den Entscheidungsprozess am stärksten innerhalb des institutionellen Entscheidungsgefüges auf europäischer Ebene zwischen Rat, Parlament und Kommission prägen. Dafür will diese Dissertation den legislativen Verlauf eines europäischen Gesetzesvorhabens im Mitentscheidungsverfahren rückwirkend vom ursprünglichen Kommissionsvorschlag bis zum letztendlich verabschiedeten Ergebnis analysieren. Dabei soll untersucht werden, welche Akteure den europäischen Entscheidungsfindungsprozess am stärksten beeinflusst haben.

Dazu sollen zwei Theorien der europäischen Entscheidungsfindung, die Ansätze von Moravcsik und Tsebelis, auf ihre Aussagekraft geprüft werden. Ersterer spricht den Nationalstaaten den entscheidenden Einfluss zu, während letzterer die Rolle der europäischen Institutionen hervorhebt. Als Fallstudie dient die im Februar 2003 verabschiedete europäische 7. Änderung der Kosmetikrichtlinie. Die Auswahl dieses europäischen Gesetzesaktes beruht auf den folgenden Kriterien: Die Richtlinie verfügt über eine günstige Quellenlage, da sie erst

kürzlich beschlossen wurde und bietet viel Interaktion, da sie zwischen und innerhalb der europäischen Institutionen sehr umstritten war. Darüber hinaus hat ein führender Staat den Entscheidungsprozess klar verloren und die Thematik der Richtlinie ist leicht vermittelbar. Die europäischen Institutionen und Interessenvertreter haben darum gerungen, inwieweit Tierversuche für die Herstellung von Kosmetikprodukten gerechtfertigt sind. Das Ergebnis der Kosmetikrichtlinie war ein Erfolg des Parlaments und der Tierschützer. Rat, Kommission und Industrie unterlagen in der Auseinandersetzung. Die Fragestellung lautet daher: „Welche Faktoren führten dazu, dass das Europäische Parlament den europäischen Entscheidungsprozess um die Kosmetikrichtlinie klar gewonnen hat?“

#### Zusammenfassung des Ablaufes der 7. Kosmetikrichtlinie

Die 7. Kosmetikrichtlinie wurde am 5.4.2000 von der Kommission initiiert und am 27.2.2003 nach einem Vermittlungsverfahren in dritter Lesung verabschiedet. Der Vorschlag der Kommission zielte auf die Abschaffung des mit der 6. Kosmetikrichtlinie im Jahre 1993 unter großem öffentlichen Druck eingeführten Vermarktungsverbotes<sup>146</sup> für auf Tieren getesteten Kosmetika innerhalb der EU, das 1998 in Kraft treten sollte, aber zwei mal um je zwei Jahre nach hinten verschoben worden war. Stattdessen sollte es durch ein Tiertestverbot innerhalb der EU für Bestandteile von Kosmetika ab dem Jahre 2004 ersetzt werden, mit der Möglichkeit, es einmalig um zwei Jahre nach hinten zu verschieben.<sup>147</sup>

Das europäische Parlament lehnte diesen Vorstoß ab und setzte in seiner ersten Lesung das Inkrafttreten des Vermarktungsverbotes fünf Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie sowie ein Tiertestverbot für Bestandteile von Kosmetika zum 31.12.2004 innerhalb der EU ohne Verschiebungsmöglichkeit durch. Weiterhin sollte es Werbemöglichkeiten für nicht auf Tieren getesteten Kosmetika und eine Etikettierungspflicht von auf Tieren getesteten Kosmetika geben. Dazu öffnete das Parlament die Richtlinie für den Verbraucherschutz und reglementierte die Verwendung von CMR-Stoffen,<sup>148</sup> die Etikettierung von enthaltenen Allergenen, die Veröffentlichung der Zusammensetzung der Produkte, die Angabe der

---

<sup>146</sup> Ein Vermarktungsverbot entspricht einem Verkaufsverbot. Dies bedeutet, dass bestimmte Produkte, in diesem Fall Kosmetika, für deren Entwicklung Tiertests nötig waren, nicht innerhalb der EU verkauft werden dürfen, unabhängig davon, wo sie getestet und hergestellt wurden. Damit betrifft dieses Verbot beispielsweise auch amerikanische Kosmetika, die innerhalb der EU verkauft werden sollen und für deren Herstellung Tiertests in den USA durchgeführt wurden.

<sup>147</sup> Tiertestverbot für Bestandteile oder Kombinationen von Bestandteilen von Kosmetika wird abgekürzt und als Tiertestverbot für Bestandteile bezeichnet.

<sup>148</sup> „CMR“ ist die englische Abkürzung für „carcinogenic substances“ (krebserregend), „mutagenic substances“ (erbgutverändernd), „substances toxic to reproduction“ (fortpflanzungsgefährdend). Der deutsche Kürzel für „CMR“ lautet demnach „kef“ (krebserregend, erbgutverändernd, fortpflanzungsgefährdend). Da der Begriff CMR bei den Interviewpartnern wie auch in einem Teil der deutschen Dokumente der Vorherrschende ist, wird in dieser Arbeit die englische Bezeichnung verwendet.

Mindesthaltbarkeit von Kosmetika nach dem Öffnen für Produkte mit einer Mindesthaltbarkeit von mehr als 30 Monaten und spezifische Analysen für Kosmetika für Kinder und weibliche Intimpflege. Die beschlossene Linie wurde maßgeblich von den Fraktionen der PES und der ELDR durchgesetzt, während die EVP mit ihrer wirtschaftsfreundlicheren und die Grünen sowie die GUE mit ihrer tier- und Verbraucherschutzfreundlicheren Haltung scheiterten.

Der Rat widersetzte sich den Änderungen des Parlaments und beschloss in seiner ersten Lesung eine industrienähere Ausrichtung der Richtlinie. Zwar akzeptierte er förmlich ein Vermarktungsverbot, aber nur falls vorher die OECD für den betroffenen Test, die ihn ersetzende Alternativmethode<sup>149</sup> anerkennen würde. Dies lief faktisch auf eine Ablehnung des Vermarktungsverbot hinaus, da es der OECD, die alle Industrieländer umfasst und ihre Beschlüsse einstimmig trifft, ein Vetorecht bei der Ersetzung von Tiertests durch Alternativmethoden einräumen würde. Daneben hob der Rat noch den von Kommission und Parlament akzeptierten Stichtag für das Tiertestverbot von Bestandteilen von Kosmetika auf und koppelte seinen Eintritt an die Entwicklung der Alternativmethoden. Auch im Verbraucherschutz bezog der Rat eine industriefreundlichere Haltung und schwächte die vom Parlament eingebrachten Punkte ab. Allerdings war die Linie des Rates nicht unumstritten. Bei der Abstimmung zum gemeinsamen Standpunkt stimmte Österreich dagegen während Deutschland, die Niederlande und Dänemark sich enthielten.

Das Parlament verabschiedete in seiner zweiten Lesung trotz höherer Mehrheitsanforderungen erneut die Kernpunkte seines Entwurfes aus der ersten Lesung. Der Kern des Kompromisses zwischen der PES und der für einen positiven Abschluss benötigten EVP beinhaltete eine Akzeptanz des Vermarktungsverbot nach fünf Jahren, allerdings auch die Einführung von Ausnahmen für drei Tests vom Vermarktungsverbot, die eine zehnjährige Frist eingeräumt bekamen.

Da der Rat nicht gewillt war, diese Positionen des Parlaments zu übernehmen, leitete er ein Vermittlungsverfahren ein, wobei für den Rat dort pikanterweise das parlamentsfreundliche Dänemark den Vorsitz führte, das die Ratspräsidentschaft innehatte. Das Ergebnis des Vermittlungsverfahrens entsprach weitgehend den Vorstellungen des Parlaments: Das im Kern der Auseinandersetzung stehende Vermarktungsverbot mit den aus der zweiten Lesung eingeführten drei Ausnahmen sollte nun in sechs statt in fünf Jahren in Kraft treten. Im Gegenzug musste das Parlament zwar einige Konzessionen zugestehen: Dazu gehörten eine Frist von sechs Jahren für das Tiertestverbot für Bestandteile von Kosmetika und

---

<sup>149</sup> Alternativmethoden sollen die Tiertests ersetzen, da sie keine Tiere benötigen.

verschiedene Punkte im Verbraucherschutz. Da sich das Parlament aber in der dominierenden Frage des Vermarktungsverbot durchsetzen konnte, ist es richtig von einem Sieg des Parlaments zu sprechen.

## **II. Die umstrittenen Themenfelder und Begriffe der 7. Richtlinie**

Aufgrund des technischen Charakters einiger der umstrittenen Punkte der 7. Kosmetikrichtlinie, die nicht alle auf Anhieb leicht zu verstehen sind, soll hier die Bandbreite der unterschiedlichen Positionen zum Inhalt der Kosmetikrichtlinie in den Themenfeldern Tierversuche und Verbraucherschutz aufgezeigt und erklärt werden.

### **1. Themenfeld Tierversuche: Vermarktungsverbot, Tiertestverbot für Bestandteile etc.**

Im Themenfeld Tierversuche standen bis zu acht Punkte in der Diskussion: Das Vermarktungsverbot, die Durchführung von Tierversuchen für Bestandteile oder Kombinationen von Bestandteilen, eine Ausnahmeregelung dazu, die Durchführung von Tierversuchen für kosmetische Fertigerzeugnisse, die Definition von Alternativmethoden, die Definition von kosmetischen Fertigerzeugnissen, die Etikettierungspflicht für Produkte die auf Tieren getestet wurden und die Werbemöglichkeit für Hersteller, die keine Tiertests durchgeführt hatten.<sup>150</sup>

Ein *Vermarktungsverbot* (auch Verkaufsverbot oder Verbot des Inverkehrbringens genannt) von Kosmetika, die auf Tieren getestet wurden, bedeutet ein Verkaufsverbot von Kosmetikprodukten innerhalb der EU, deren Entwicklung auf Tierversuchen basieren. Das Vermarktungsverbot richtet sich gegen alle Kosmetikartikel, die im Tierversuch erprobt wurden, auch wenn dies außerhalb der EU geschah. Beispielsweise dürfte demnach ein in den USA auf Tieren getestetes Kosmetikprodukt innerhalb der EU nicht verkauft werden. Darin lag ein Grund, warum sich einige Akteure gegen das Vermarktungsverbot aussprachen, da sie Klagen anderer Länder vor der Welthandelsorganisation (WHO) fürchteten.

Das Hauptmotiv für die Einführung eines Vermarktungsverbotes liegt im Tierschutz begründet, da bei der Entwicklung von Kosmetikartikeln aus Gründen der Verbrauchersicherheit Tierversuche unternommen und die dabei verwendeten Tiere getötet werden. Stattdessen soll die Industrie so genannte Alternativmethoden für die Sicherheitstests verwenden, die ohne Tierversuche auskommen, um Kosmetikprodukte herzustellen. Gegenwärtig sind für die Überprüfung von Kosmetikartikeln insgesamt 13 Tiertests nötig,

---

<sup>150</sup> Die Etikettierungspflicht und die Werbemöglichkeit hätte man auch unter die Verbraucherschutzpunkte einsortieren können. Aufgrund des Bezugs zu den Tierversuchen ist eine Zuordnung zum Themenfeld Tierversuche aber passender.



von denen bereits drei durch Alternativtests ersetzt werden konnten und weitere drei wahrscheinlich bald ersetzt werden können. Die verbleibenden sieben Tests werden voraussichtlich nicht so schnell durch Alternativtests abgelöst werden können. Der Druck des Vermarktungsverbotess soll die Industrie zu mehr Forschung zwingen um diese Alternativmethoden schneller zu entwickeln. Sollte dies vor Eintritt des Inkrafttretens nicht möglich sein, so darf die Industrie nur die bestehenden 8000 bereits getesteten Bestandteile weiter verwenden, die Entwicklung neuer Stoffe wäre ihr versagt.

Das Vermarktungsverbot bildete den Kernpunkt der Richtlinie. Die Bandbreite der Positionen lag zwischen seiner Abschaffung oder sofortigen Einführung. Einige Positionen sahen unterschiedliche Zeitvorstellungen für seine Einführung von fünf bis fünfzehn Jahren, die Möglichkeit von Ausnahmen für einige der 13 Tests oder die Ankoppelung des Vermarktungsverbotess an den Forschungsfortschritt der Alternativmethoden bzw. die vorherige Akzeptanz von Alternativmethoden durch die einstimmig beschließende OECD vor.

Die Richtlinie beschäftigte sich auch mit der Frage der Tierversuche innerhalb der EU. Dabei müssen zwei Fälle voneinander unterschieden werden: Erstens die Durchführung von Tierversuchen für kosmetische Fertigerzeugnisse und zweitens für Bestandteile oder Kombinationen von Bestandteilen von Kosmetika:

*Das Tierversuchsverbot für kosmetische Fertigerzeugnisse*<sup>151</sup> war weniger stark umstritten. Allerdings gab es verschiedene Vorschläge für den zeitlichen Eintritt des Verbotes: Ab dem 1.2.2001, mit Inkrafttreten der Richtlinie, erst 12 bis 18 Monate später oder in Ankoppelung an den Forschungsfortschritt. Daneben wurden auch Ausnahmen des Verbotes diskutiert.

Die Auseinandersetzungen um die *Tierversuche für Bestandteile oder Kombinationen von Bestandteilen*<sup>152</sup> verliefen dagegen heftiger. Hier stand auch der Zeitrahmen der Einführung eines Verbotes in der Diskussion: Sofort, kurzfristig ab dem Jahr 2004, bis zu sechs Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie oder in Anbindung an den Forschungsfortschritt, dass heißt sobald Alternativmethoden verfügbar sind. Daneben wurde auch die Möglichkeit einer Verschiebung oder von Ausnahmen diskutiert. Die Begriffe Stichtag und Enddatum werden als Synonyme verwendet um das zeitliche Inkrafttreten eines Verbotes zu benennen.

---

<sup>151</sup> Zu besserer Lesbarkeit wird der Ausdruck „Tierversuche für kosmetische Fertigerzeugnisse“ als „Tierversuche für Fertigerzeugnisse“ abgekürzt.

<sup>152</sup> Zu besserer Lesbarkeit wird der Ausdruck „Tierversuche für Bestandteile und Kombinationen von Bestandteilen“ als Tierversuche für Bestandteile abgekürzt.

Die *Ausnahmeregelung* von den Tiertestverboten wurde hauptsächlich zwischen den beiden Institutionen diskutiert. Dabei ging es um die Frage wer sie unter welchen Auflagen genehmigen durfte um nach einem Stichtag für ein Tiertestverbot trotzdem aus Gründen der Verbrauchersicherheit Tiertests durchführen zu dürfen.

Um die genaue Ausgestaltung der Definitionen der zwei Begriffe *Alternativmethode* und *kosmetisches Fertigerzeugnis* wurde ebenso gerungen. Bei beiden Auseinandersetzungen ging es im Kern um die Frage, inwieweit die unterschiedlichen Definitionen das Tiertestverbot stärken oder eventuell unterminieren würden:

Die Debatten um den Begriff *Alternativmethode* drehten sich um die Frage, ob Alternativmethoden völlig auf den Einsatz von Tieren verzichten müssen um als Alternativmethode anerkannt zu werden oder ob ein Test dies bereits beanspruchen kann, wenn er lediglich die Anzahl der verwendeten Tiere oder ihr Leiden reduziert, aber nach wie vor Tiere „verbraucht“. Das Konzept, das dies bejaht, heißt 3 Rs und basiert auf „reduction“, „refinement“ und „replacement“ von Tiertests. Bei den Diskussionen um den Begriff *kosmetisches Fertigerzeugnis* stand dagegen im Mittelpunkt, inwieweit der Prototyp eines Kosmetikproduktes unter den Begriff kosmetischen Fertigerzeugnisses fallen sollte. Der Hintergrund dieses Streits lag in der Sorge bzw. dem Wunsch, dass je nach Definition die Vermarktungs- und Tiertestverbote durch eventuell mögliche Tests auf Prototypen unterlaufen werden konnten. Sollte der Prototyp von der Definition des kosmetischen Fertigerzeugnisses abgedeckt sein, dann gestaltet es sich schwieriger das Tiertestverbot zu unterlaufen.

Um bis zum Eintritt des Vermarktungsverbotes den Verbraucher zu informieren, ob ein Hersteller für sein Kosmetikprodukt Tiertests durchgeführt hatte, sollte ein *Etikett* entweder verpflichtend mit der Aufschrift „Im Tierversuch erprobt“ oder freiwillig als *Werbemöglichkeit* „Nicht auf Tieren getestet“ darüber Auskunft geben. Die Auffassungen der Akteure reichten bei diesem Thema von grundsätzlicher Unterstützung bis völliger Ablehnung.

## 2. Themenfeld Verbraucherschutz: CMR Stoffe, Mindesthaltbarkeit, Allergene etc.

Im Themenfeld Verbraucherschutz existierten sieben umstrittene Punkte: Die Verwendung von CMR-Stoffen,<sup>153</sup> die Verwendung und Etikettierung von Allergenen, die Verwendung von Duftstoffen in Produkten für Kinder und weibliche Intimpflege, die Angabe der Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen von Kosmetika, die Veröffentlichung von Informationen über die Bestandteile von Kosmetika, die Frage inwieweit Riech- und Aromastoffe von dieser Auflistung befreit sein sollten und die erlaubte Zeitspanne bis zur Umsetzung der Richtlinie.

Der wichtigste Verbraucherschutzpunkt lag in der Frage, inwieweit *CMR-Stoffe* in Kosmetika verwendet werden dürfen. CMR-Stoffe sind Substanzen, die als krebserzeugend, erbgutverändernd oder fortpflanzungsgefährdend eingestuft sind. Diese Stoffe lassen sich in ihrer Stärke von oben nach unten in die Kategorien 1, 2 und 3 einteilen. Kategorie 1 bedeutet, dass eine CMR-Wirkung auf den Menschen erwiesen, Kategorie 2, dass eine CMR-Wirkung mit hoher Wahrscheinlichkeit der Fall und Kategorie 3, dass eine CMR-Wirkung möglich ist.<sup>154</sup> Die CMR-Stoffe der Kategorie 1 und 2 wurden 1976 für alle in der Öffentlichkeit verkauften, mit Ausnahme für die unter einer speziellen Regulierung stehenden kosmetischen und pharmazeutischen Produkte, verboten. Bei diesen wurden die CMR-Stoffe im Einzelfall untersucht. Die Bandbreite der Vorschläge ging vom grundsätzlichen Totalverbot über Teilverbote bis zur Erlaubnis der Verwendung, wobei die Beweislast beim Nachweis entweder ihrer Unbedenklichkeit oder ihrer Gefährlichkeit lag.

Der Komplex *Verwendung und Etikettierung der Allergene* zielte auf mehr Informationen für den Verbraucher. Das SCCNPF hatte sich in einem von der GD Unternehmen angeforderten Studie über die Notwendigkeit der Etikettierung von Duftstoffen geäußert: In seiner Antwort vom Dezember 1999 urteilte es, dass 26 Allergene, von denen 13 sehr häufig verwendet werden, als wichtige Auslöser für Allergien bei 1-2 Prozent der Bevölkerung identifiziert werden konnten und empfahl, diese dem Verbraucher mitzuteilen.<sup>155</sup> Auf Grundlage dieses Gutachtens kamen die Fraktionen zu verschiedenen Lösungsvorschlägen: Einige wollten diese Stoffe ganz verbieten, andere nur auszeichnen um Betroffene vor diesen Produkten zu warnen. Umstritten war, ob es um Information oder Warnung gehen sollte. Die Kosmetikindustrie wollte ihre Kunden mit Informationshinweisen auf verwendete Allergene

---

<sup>153</sup> „CMR“ ist die englische Abkürzung für „carcinogenic substances“ (krebserregend), „mutagenic substances“ (erbgutverändernd), „substances toxic to reproduction“ (fortpflanzungsgefährdend). Der deutsche Kürzel für „CMR“ lautet demnach „kef“ (krebserregend, erbgutverändernd, fortpflanzungsgefährdend). Da der Begriff CMR bei den Interviewpartnern wie auch in einem Teil der deutschen Dokumente der Vorherrschende ist, wird in dieser Arbeit die englische Bezeichnung verwendet.

<sup>154</sup> SCCNPF, Opinion concerning chemical ingredients in cosmetic products classified as carcinogenic, mutagenic or toxic to reproduction according to the Chemicals Directive 67/548/EEC, adopted the 25<sup>th</sup> September 2001, p. 2-4.

<sup>155</sup> SCCNPF, Report on Fragrances, 0017/98, December 1999.

aufmerksam machen, aber keine Warnhinweise akzeptieren, weil diese Produkte dann auch von Nichtallergikern nicht gekauft werden könnten.<sup>156</sup> Unterschiedliche Hinweise lauteten, „kann Allergien hervorrufen“ oder nur „kann bei empfindlicher Haut Allergien hervorrufen“. Ein weiterer Punkt umkreiste die Verwendung von *Duftstoffe in Kosmetika für Kinder und weibliche Intimpflege*. Dabei ging das Spektrum vom Totalverbot bis zu speziellen Risikoanalysen für diese Produkte.

Um die *Einführung einer Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen* für Kosmetika mit einer Mindesthaltbarkeit von mehr als 30 Monaten wurde auch gerungen. Es existierte bereits die Verpflichtung für Produkte mit einer Mindesthaltbarkeit von weniger als 30 Monaten, ihre Mindesthaltbarkeit (entspricht einem Verfallsdatum) anzugeben. Daher sollten nun Kosmetikartikel mit einer Mindesthaltbarkeit von mehr als 30 Monaten, für die es bisher keine Pflicht der Angabe des Haltbarkeitsdatums gab, auf ihrer Verpackung darauf hinweisen, wie lange man das Produkt nach dem Öffnen noch verwenden kann. Die Ausdehnung der Angabe der Mindesthaltbarkeit im Sinne eines Verfallsdatums auf Produkte mit einer Mindesthaltbarkeit von mehr als 30 Monaten und die Einführung einer Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen wurde in verschiedenen Kombinationen diskutiert.

Über die *Veröffentlichung von Informationen über Kosmetika* an den Verbraucher existierten mehrere Auffassungen: Umstritten waren das Ausmaß der Informationen, die weitergegeben werden und ob diese Informationen nur die Behörden oder auch die Öffentlichkeit erhalten sollten. Die Frage, ob die *Riech- und Aromastoffe eine Ausnahme von der Pflicht zur Veröffentlichung* erhalten sollte, wird als eigener Streitpunkt behandelt, da sie umkämpft war. Die erlaubte *Zeitspanne bis zur Umsetzung* der Richtlinie in die nationale Gesetzgebung variierte zwischen sechs und 18 Monaten.

### **3. Weitere Begriffsklärungen**

„Kosmetika“, „Kosmetikprodukte“ und „Kosmetikartikel“ werden als Synonyme verwendet und bezeichnen kosmetische Produkte. „Vermarktungsverbot“, „Verkaufsverbot“ und „Verbot des Inverkehrbringens“ stellen ebenso Synonyme dar. In dieser Arbeit wird der Begriff Vermarktungsverbot verwendet. Es kann jedoch sein, dass bei Zitaten ein anderer Gebrauch erfolgt. Die Formulierung „Bestandteile oder Kombinationen von Bestandteilen“ wird in dieser Arbeit aufgrund der Häufigkeit der Verwendung um Platz zu sparen durch „Bestandteile“ und die Formulierung „kosmetisches Fertigerzeugnis“ durch „Fertigerzeugnis“ ersetzt.

---

<sup>156</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

### **III. Die Vorgeschichte der Kosmetikpolitik der EG/EU bis zur 7. Änderung der Richtlinie**

#### **1. Die Kosmetikpolitik der EWG/EG seit 1976**

Die Kosmetikpolitik der EWG/EG begann im Jahre 1976 mit der Verabschiedung der Kosmetikrichtlinie. Diese harmonisierte die nationalen Rechtsvorschriften und hatte als wichtigstes Ziel den Schutz der öffentlichen Gesundheit.<sup>157</sup> Sie arbeitete hauptsächlich auf den Abbau von Handelsschranken<sup>158</sup> hin, definierte kosmetische Produkte, verbot und begrenzte den Gebrauch einiger Substanzen und regelte die nationalen Ermessensspielräume. In den Jahren 1979, 1982, 1983, 1988, 1989, 1993 und 2003 folgten insgesamt sieben Modifizierungen („modification“) mittels Richtlinien und über 30 kleinere Anpassungen („adaptation“) derselben. Die erste veränderte Richtlinie verlängerte einige provisorische Übergangsregelungen. Die Zweite beschäftigte sich unter anderem mit Konservierungsstoffen. Mit der Dritten erhöhte sich der Verbraucherschutz durch Einführung einer Mindesthaltbarkeitsforderung von 30 Monaten im Artikel 6 und Bestimmungen zum UV-Schutz. Die Vierte erweiterte diesen Artikel um Vorschriften zur Etikettierung, verbot weitere Substanzen und gruppierte die Färbungsmittel und Wirkstoffe neu. Die Fünfte behandelte zum ersten Mal das Thema Tierschutz in Artikel 7 (2), der fest schrieb, dass Tierversuche nur noch dann durchgeführt werden dürften, wenn keine wissenschaftlich zufrieden stellende Ersatzmethoden existierten.<sup>159</sup> Außerdem verlangte sie Tierversuche für kosmetische Fertigerzeugnisse innerhalb der EG zu verbieten.<sup>160</sup>

Die Akzeptanz von Tiertests für Kosmetikprodukte in der Öffentlichkeit ging im Laufe der Zeit stark zurück, insbesondere in Nordeuropa fand ein Wertewandel statt. Zwar ist die Kosmetikindustrie nur für ca. 0,3 Prozent der Tierversuche verantwortlich, insgesamt ca. 30-35.000 Tiere werden pro Jahr getötet<sup>161</sup>, da der Hauptanteil von der Pharma- und Chemieindustrie durchgeführt wird, aber mehr und mehr Menschen schlossen sich der Auffassung an, dass es keine moralische Berechtigung dafür gibt, Tiere Leiden zu lassen, nur

---

<sup>157</sup> Richtlinie 2003/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.2.2003 zur siebten Änderung der Richtlinie 76/768/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel, 27.2.2003, 10 Seiten. Amtsblatt der Europäischen Union L 066/26 vom 11.3.2003, in der 1. Erwägung.

<sup>158</sup> Chris Fisher, „The Lobby to Stop Testing Cosmetics on Animals“, in „Lobbying in the European Union“, edited by R.H. Pedler and M.P.C.M. Van Schendelen, Dartmouth, 1994, p. 228.

<sup>159</sup> Richtlinie 2003/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.2.2003 zur siebten Änderung der Richtlinie 76/768/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel, 27.2.2003, 10 Seiten. Amtsblatt der Europäischen Union L 066/26 vom 11.3.2003, in der 3. Erwägung.

<sup>160</sup> Ebd. in der 4. Erwägung.

<sup>161</sup> European Commission, GD Enterprise, GAP (Groupe Affaires Parlementaires) Meeting, Brussels, 22.3.2001, p. 2.

um Kosmetikprodukte herzustellen. Das europäische Parlament trug dieser Auffassung Rechnung und beschloss im Jahr 1989 eine Resolution, die einen Stopp von Tierversuchen für Kosmetikprodukte forderte.<sup>162</sup>

Die 6. Richtlinie im Jahre 1993 bedeutete dann eine radikale Kehrtwende der europäischen Kosmetikpolitik. Die EU verabschiedete unter sehr starkem öffentlichen Druck der Tierschutzlobby und der Bevölkerung im Verfahren der Zusammenarbeit,<sup>163</sup> da das Parlament damals noch nicht über ein Vetorecht verfügte, eine sehr tierschutzfreundliche Richtlinie.

Der Kern der Richtlinie bestand in einem Vermarktungsverbot für Kosmetikprodukte innerhalb der EU, für deren Herstellung Tierversuche nötig waren. Dieses sollte 1998 in Kraft treten, konnte aber verschoben werden, sofern bis dahin noch keine wissenschaftlich fundierten Alternativtests existierten. Die Kommission sollte von diesem Recht zweimal Gebrauch machen und das Inkrafttreten der, in ihren Augen, ungeliebten Richtlinie erst von 1998 auf 2000<sup>164</sup> und dann auf 2002<sup>165</sup> verzögern.

In den 90ziger Jahren kam es zu mehreren Änderungen: Die Kosmetikpolitik wurde dem Mitentscheidungsverfahren unterworfen, die Zuständigkeit innerhalb der Kommission wechselte im Jahre 1995 von der GD Verbraucherschutz zur GD Unternehmen<sup>166</sup> und der Vertrag von Amsterdam beinhaltete ein Protokoll über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere, wonach die EU und ihre Mitgliedsstaaten bei der Durchführung ihrer Politik, insbesondere im Bereich des Binnenmarktes, dem Wohlergehen der Tiere „in vollem Umfang Rechnung trägt“.<sup>167</sup>

Im Jahre 2000 ergriff die Kommission aus Sorge um die internationalen Verpflichtungen der EU die Initiative um mit der 7. Richtlinie das tierschutzfreundliche Verkaufsverbot der 6. Richtlinie abzuschaffen.<sup>168</sup> Die Kommission scheiterte mit diesem Vorhaben auf der ganzen Linie an dem europäischen Parlament und den Tierschutzorganisationen. Das Verkaufsverbot blieb trotz Ausnahmeregelung erhalten.

---

<sup>162</sup> Eurogroup, Broschüre „Safe and Sound“, 2000, S. 8.

<sup>163</sup> Artikel 252 EG Vertrag.

<sup>164</sup> Direktive der Europäischen Kommission 97/18 zur Verschiebung des Termins, von dem an Tierversuche für Bestandteile oder Kombinationen von Bestandteilen kosmetischer Mittel untersagt sind, 17.4.1998, Amtsblatt der Europäischen Union L 114 vom 1.5.1997, S. 1-3.

<sup>165</sup> Direktive der Europäischen Kommission 2000/41 zur zweiten Verschiebung des Termins, von dem an Tierversuche für Bestandteile oder Kombinationen von Bestandteilen kosmetischer Mittel untersagt sind, 19.6.2000, Amtsblatt der Europäischen Union L 145 vom 20.6.2000, S. 1-3.

<sup>166</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>167</sup> Richtlinie 2003/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.2.2003 zur siebten Änderung der Richtlinie 76/768/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel, 27.2.2003, 10 Seiten. Amtsblatt der Europäischen Union L 066/26 vom 11.3.2003, in der 3. Erwägung.

<sup>168</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

Um das Zustandekommen der 7. Richtlinie zu verstehen, muss zuvor die Entstehungsgeschichte der 6. Richtlinie mit ihren Auswirkungen auf den späteren Verlauf analysiert werden. Denn diese war Auslöser und Damoklesschwert der Verhandlungen zur 7. Richtlinie.

## **2. Die Entstehung der 6. Richtlinie**

### Unterschied und Ähnlichkeiten der beiden Verfahren

Die Verhandlungen zur 6. Richtlinie weisen Ähnlichkeiten und Unterschiede mit denen zur 7. Richtlinie auf. Der Kernunterschied liegt in den unterschiedlichen Entscheidungsverfahren, denen die beiden Richtlinien im Entstehungsprozess unterworfen waren. Das Parlament verfügte bei der 6. Richtlinie mit dem damals geltenden Verfahren der Zusammenarbeit noch nicht über ein Vetorecht und hatte nur mit Zustimmung der Kommission Chancen darauf, Anträge durchsetzen. Durch die Vertragsänderungen in den neunziger Jahren wurde das Parlament allerdings aufgewertet und erhielt durch das eingeführte Mitentscheidungsverfahren ebenso viel Macht wie der Rat. Das Parlament stand dem Rat nun bei den Verhandlungen zur 7. Richtlinie auf gleicher Augenhöhe gegenüber.

Ähnlichkeiten existierten bei den beteiligten Akteuren: Die Berichterstatterin des Parlaments war bei beiden Richtlinien Frau Roth-Behrendt, eine deutsche Sozialdemokratin. Die englische Tierschutzorganisation BUAV sowie der europäische Kosmetikindustrieverband COLIPA beteiligten sich an den Diskussionen zu beiden Richtlinien. Natürlich standen Länder wie Frankreich, das die größte Kosmetikindustrie besitzt, Tierschutzinitiativen, die zu einer Belastung der Industrie führten, in beiden Fällen kritisch gegenüber.

### Die Akteure der 6. Richtlinie mit ihren Zielen

Die Kommission wollte die europäische Kosmetikgesetzgebung überarbeiten und die kosmetischen Bestandteile besser untersuchen lassen, was zu einer Erhöhung der Tierversuche geführt hätte. Daneben interessierte sie sich in erster Linie für freien Warenhandel und bessere Konsumenteninformation, dem Tierschutz wurde dagegen eine geringere Bedeutung beigemessen.<sup>169</sup>

Das Europäische Parlament war aus zwei Gründen ein starker Gegner von Tierversuchen für die Herstellung von Kosmetikprodukten: Erstens aufgrund der starken öffentlichen Kritik, auf die eine direkt gewählte Institution naturgemäß sensibel reagiert und zweitens aufgrund des

---

<sup>169</sup> Chris Fisher, "The Lobby to Stop Testing Cosmetics on Animals", in "Lobbying in the European Union", edited by R.H. Pedler and M.P.C.M. Van Schendelen, Dartmouth, 1994, p. 230.

institutionellen Machtkampfes mit dem Rat<sup>170</sup>, der dem Parlament keinen großen Einfluss in diesem Bereich zugestehen wollte.<sup>171</sup> Das Parlament konnte dem Rat aber noch nicht auf Augenhöhe begegnen, da die 6. Richtlinie noch nicht dem Mitentscheidungsverfahren, sondern nur dem Verfahren der Zusammenarbeit unterlag.

Die EU-Mitgliedsländer vertraten keine einheitliche Linie: Frankreich mit seiner großen Kosmetikindustrie verweigerte jegliche Tiertestverbote. Großbritannien teilte weitgehend die französischen Ansichten, versuchte sich aber auf Grund seiner starken Tierschutzlobby hinter der harten französischen Haltung zu verstecken. Die Briten hätten ein Enddatum für Tierversuche für einen speziellen Test akzeptiert, aber keine radikale Lösung, die ein Totalverbot einschloss. Dagegen unterstützte Deutschland die Tierschutzbewegung mit am stärksten im Rat, da es bereits ein nationales Tiertestverbot erlassen hatte.<sup>172</sup>

Die Kosmetikindustrie vertrat ihre Interessen durch ihre europäische Dachorganisation COLIPA. In der Tierschutzfrage befürwortete die Industrie aus finanziellen wie öffentlichkeitswirksamen Gründen eine Beibehaltung des Status quo. Die Tiertests sollten weder ausgeweitet, noch reduziert werden. Daneben sorgte sich die Industrie um Verbraucherschutzpunkte wie Etikettierung und eine stärkere Übermittlung von Produktinformationen an nationale Behörden, die anfangs ebenso in der Diskussion waren.<sup>173</sup>

Der entschiedenste Gegner von Tierversuchen und zentrale Akteur war die BUAV<sup>174</sup>. Diese britische Tierschutzorganisation wurde bereits 1898 gegründet und hat sich bis zur 6. Richtlinie nur im nationalen Rahmen für die Verbesserung des Tierschutzes eingesetzt. Als die BUAV im Jahre 1989 von einem eventuellen Vorhaben der Kommission hörte, das neue Tierversuche ermöglichen könnte, begann sie sich mit den Einflussmöglichkeiten auf europäischer Ebene zu befassen. Um ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen, organisierte die BUAV die Gründung der ECEAE<sup>175</sup>, die mehr als 30 nationale Tierschutzorganisationen in EU und EFTA Ländern umfasste. Allerdings variierte die Unterstützung in den einzelnen Ländern stark. Die Hilfe aus Spanien, Griechenland, Irland und Luxemburg war gering. In Portugal war gar keine Gruppe vorhanden. Die aktivsten Mitglieder kamen aus Belgien, Dänemark, den Niederlanden, Italien und Großbritannien.<sup>176</sup>

---

<sup>170</sup> Ebd. S. 230.

<sup>171</sup> Ebd. S. 231.

<sup>172</sup> Ebd. S. 231.

<sup>173</sup> Ebd. S. 229.

<sup>174</sup> British Union for the Abolition of Vivisection.

<sup>175</sup> European Coalition to End Animal Experiments.

<sup>176</sup> Chris Fisher, "The Lobby to Stop Testing Cosmetics on Animals", in "Lobbying in the European Union", edited by R.H. Pedler and M.P.C.M. Van Schendelen, Dartmouth, 1994, p. 228.



## Der Ablauf

Die Kommission sprach sich mit ihrem Vorschlag für eine bessere Untersuchung von Bestandteilen in Kosmetikprodukten aus, um mehr Daten über Kosmetikprodukte zu sammeln, was zu einer Zunahme der Tierversuche geführt hätte. Die Kommission plante damit lediglich eine Aktualisierung der Kosmetikpolitik, doch die Frage der Tierversuche entwickelte sich zum beherrschenden, öffentlichkeitswirksamen Thema. Da weder die Ratsmehrheit, noch Industrie und Parlament eine Erhöhung der Tierversuche befürworteten, zog die Kommission ihren Entwurf zurück.<sup>177</sup>

Angefeuert durch diesen Sieg versuchte die BUAV nun ein Vermarktungsverbot für auf Tieren getestete Kosmetika zu erreichen. Da dies für alle Kosmetika gelten würde, die innerhalb der EU verkauft werden, hätte dies eine weltweite Wirkung. Die Tierschützer hatten kaum Unterstützung in der Kommission und im Rat für ihr Vorhaben. Daher versuchten sie die Öffentlichkeit weiter zu mobilisieren und das Parlament zu beeinflussen.<sup>178</sup>

Den im Januar 1991 von der Kommission vorgelegten überarbeiteten Entwurf plante der zuständige Ausschuss des Parlaments im Dezember 1991, in seinem an das Plenum übermittelten Abschlussbericht, deutlich abzuändern. Darin enthalten waren alle Forderungen des BUAV, insbesondere das Inkrafttreten eines Vermarktungsverbotes im Jahre 1995. Parallel zu den Beratungen im Parlament hatte sich die die Anti-Tierversuch Kampagne im Laufe des Jahres 1991 beschleunigt und die Öffentlichkeit weiter mobilisiert: Die Koalition konnte die bis dahin größte Petition mit 2,5 Millionen Unterschriften EU weit an das Parlament übergeben. Daneben gab es weitere Unterstützungsmassnahmen wie Demonstrationen in Städten, Plakate und Briefe an Abgeordnete. Der Einsatz zahlte sich für die Tierschützer aus: Mit Ausnahme eines Teils der konservativen Parteien stimmten fast alle Abgeordneten für eine tierschutzfreundliche Richtlinie.<sup>179</sup>

Da die 6. Kosmetikrichtlinie im Verfahren der Zusammenarbeit beschlossen wurde, hatte das Parlament noch keine Vetomacht. Nur wenn die Kommission Änderungen des Parlaments akzeptierte, konnten diese gegen den Rat bestehen. Aber aufgrund des deutlichen Ergebnisses des Parlamentes revidierte die Kommission ihre Position und akzeptierte die Einführung eines Vermarktungsverbotes, allerdings mit einem späteren Inkrafttreten (ab 1998) und der Möglichkeit dieses im Mitentscheidungsverfahren zu verschieben, falls sich der wissenschaftliche Fortschritt bei der Entwicklung von Alternativmethoden verzögern sollte.

---

<sup>177</sup> Ebd. S. 232.

<sup>178</sup> Ebd. S. 232.

<sup>179</sup> Ebd. S. 235.

Das Parlament schlug eine pragmatische Linie ein und nahm den Kompromissvorschlag der Kommission mit überwältigender Mehrheit von 244 zu 2 Stimmen an.<sup>180</sup>

Der Rat endete seine Beratungen im November 1992. Trotz lebhaften Widerstands von Madrid, Paris und London unterstützte eine Minderheit der Staaten den Vorschlag der Kommission, die aber einige Zugeständnisse machen musste und darüber wahrscheinlich nicht unglücklich war. So wurde dem Parlament nun wieder die Mitentscheidung bei einer möglichen Verschiebung des Eintrittsdatums für das Tierversuchsverbot verwehrt und das Vermarktungsverbot auf Bestandteile beschränkt,<sup>181</sup> so dass es kein Vermarktungsverbot für Fertigerzeugnisse gab, die auf Tieren getestet wurden.<sup>182</sup>

Das Parlament und die außerparlamentarische Tierschutzkoalition protestierten. Das Parlament änderte den Text in seiner dritten Lesung im April 1993 noch einmal mit absoluter Mehrheit zu dem ursprünglichen Entwurf, aber der Rat verwarf sämtliche Änderungen und beschloss im Juni 1993 seinen ursprünglichen Kompromiss mit der Kommission.<sup>183</sup>

### Das Ergebnis

Das Resultat umfasste folgende Punkte: Das Vermarktungsverbot für Kosmetikprodukte, die auf Tieren getestet wurden, sollte ab 1998 gelten, aber verschoben werden können, sofern sich der wissenschaftliche Fortschritt verzögern sollte. Die Kommission konnte dies im Komitologieverfahren mit den Staaten ohne das Parlament entscheiden. Dazu wurde die Reichweite des Vermarktungsverbot auf Bestandteile begrenzt, was Fertigerzeugnisse ausschloss. Außerdem übertrug die 6. Richtlinie der Industrie die Verantwortung Alternativmethoden zu entwickeln, der Kommission diese Entwicklung zu fördern und den Mitgliedsstaaten Angaben über Zahl und Art der Tierversuche zu erheben und in einem Bericht jährlich zu veröffentlichen.<sup>184</sup>

Das Ergebnis der sechsten Richtlinie war für das Parlament zweischneidig. Einerseits ein Erfolg, weil es dank des öffentlichen Drucks die Kommission beeinflussen und das Vermarktungsverbot durchsetzen konnte. Andererseits beinhaltete der verabschiedete Text zwei Punkte, die das Parlament ablehnte: Erstens die Möglichkeit das Inkrafttreten des Vermarktungsverbot nicht im Mitentscheidungsverfahren, dass heißt ohne das Parlament,

---

<sup>180</sup> Ebd. S. 236.

<sup>181</sup> Richtlinie 93/35/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 zur sechsten Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel, 6 Seiten. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 151 vom 23.6.1993. Artikel 4 Absatz 1 i).

<sup>182</sup> Europäisches Parlament, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, Endgültig A5-0095/2001, PE 297.227, \*\*\*I Bericht, Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, 21. März 2001, S. 32.

<sup>183</sup> Chris Fisher, "The Lobby to Stop Testing Cosmetics on Animals", in "Lobbying in the European Union", edited by R.H. Pedler and M.P.C.M. Van Schendelen, Dartmouth, 1994, p. 237.

<sup>184</sup> Europäisches Parlament, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, Endgültig A5-0095/2001, PE 297.227, \*\*\*I Bericht, Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, 21. März 2001, S. 32 - 34.

zu verschieben. Zweitens die Eingrenzung des Vermarktungsverbotes auf Bestandteile, was die Fertigerzeugnisse ausnahm.

Allerdings beinhalteten beide Punkte juristische Streitmöglichkeiten: Mit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens in den neunziger Jahren verlangte das Parlament nun Mitsprache bei einer eventuellen Verlängerung des Inkrafttretens und die Eingrenzung des Vermarktungsverbotes auf die Bestandteile stellte in der Interpretation des Parlamentes nicht seine Geltung in Frage.

Es wird auch deutlich, wie heftig die Mitgliedstaaten gegen eine stärkere Beteiligung des Parlaments Widerstand leisteten, indem sie die Verschiebung nicht vom Parlament absegnen lassen wollten. Die Kampagne gegen Tierversuche für Kosmetikprodukte stellte dabei natürlich nicht den Normalfall der Interessenvertretung im EU Rahmen dar, da es sich dabei um den Ausnahmefall eines öffentlichkeitswirksamen Themas handelte. Die Berichterstatterin der 6. wie 7. Richtlinie, Dagmar Roth-Behrendt war mit dem Ergebnis nicht zufrieden, da sie wusste, dass das Parlament „aufgrund der möglichen Verschiebungen über den Tisch gezogen worden“ war.<sup>185</sup>

### Die Umsetzung der 6. Richtlinie und ihre Auswirkungen auf die Verhandlungen zur 7. Richtlinie

Das Inkrafttreten des Vermarktungsverbotes wurde zum Zeitpunkt der ersten zeitlichen Überprüfung bis Juni 2000 verschoben,<sup>186</sup> da es bis 1998 unmöglich war, Alternativtests zu entwickeln. Dafür versprach die damalige Kommissarin Bonino ein baldiges EU-weites Tiertestverbot für Fertigerzeugnisse.<sup>187</sup> Allerdings verschob die Kommission das Vermarktungsverbot ein weiteres Mal im Komitologieverfahren gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten bis Juni 2002.<sup>188</sup>

In den Augen des Parlamentes hatten sowohl der Rat, als auch die Kommission ihre Befugnisse mit dieser Verschiebung überschritten. Außerdem versäumten es beide Institutionen die jährlichen Fortschrittsberichte über den Stand der Alternativmethoden vorzulegen. Kommission und Rat sind damit ihren Verpflichtungen aus der 6. Richtlinie nicht

---

<sup>185</sup> Dagmar Roth-Behrendt, Mitglied des Europäischen Parlaments, deutsche Sozialdemokratin und Berichterstatterin der 6. und 7. Kosmetikrichtlinie, Telefoninterview am 30.1.2007.

<sup>186</sup> Direktive der Europäischen Kommission 97/18 zur Verschiebung des Termins, von dem an Tierversuche für Bestandteile oder Kombinationen von Bestandteilen kosmetischer Mittel untersagt sind, 17.4.1998, Amtsblatt der Europäischen Union L 114 vom 1.5.1997, S. 1-3.

<sup>187</sup> European Commission, GD Industry, E3, Briefing Note on animal testing in the Cosmetics Sector, Brussels, 14.12.1999, p. 4.

<sup>188</sup> Richtlinie der Europäischen Kommission 2000/41 zur zweiten Verschiebung des Termins, von dem an Tierversuche für Bestandteile oder Kombinationen von Bestandteilen kosmetischer Mittel untersagt sind, 19.6.2000, Amtsblatt der Europäischen Union L 145 vom 20.6.2000, S. 1-3.

nachgekommen.<sup>189</sup> Für das Parlament war insbesondere die zweite Verschiebung inakzeptabel und ein klarer Verstoß gegen die Kompetenzen der Kommission. Als im Jahre 1998 die Staaten die Richtlinie noch nicht umgesetzt hatten, hätte die Kommission sie vor dem Europäischen Gerichtshof<sup>190</sup> verklagen müssen. Stattdessen verschob die Kommission die Einführung der 6. Richtlinie ein zweites Mal nach hinten. Damit hatte sie in den Augen des Parlaments klar Position für den Rat bezogen und ihre Rolle als Vermittler aufgegeben.<sup>191</sup>

Ob die zweimalige Verschiebung gerechtfertigt war, wurde nie vor dem Europäischen Gerichtshof geklärt. Das Parlament hatte bereits Rechtsgutachten angefordert und war zuversichtlich zu gewinnen. Die „juristische Lösung“, der Gang zum Europäischen Gerichtshof, wurde vom Parlament angedroht, aber dann zurückgestellt um erst die Verhandlungen der 7. Richtlinie abzuwarten. Allerdings ging es für das Parlament bei der 7. Richtlinie nunmehr nicht nur um Kosmetikpolitik, sondern auch um einen institutionellen Machtkampf mit dem Rat und der Kommission.<sup>192</sup>

Dieses doppelte Erbe der 6. Richtlinie sollte für den Verhandlungsverlauf der 7. Richtlinie großen Einfluss haben: Erstens der tierschutzfreundliche Status quo der 6. Richtlinie, der wenn auch noch nicht in Kraft getreten, doch als Damokles Schwert über den Verhandlungen hing. Zweitens der institutionelle Konflikt zwischen Parlament einerseits und Rat sowie Kommission andererseits. Das Parlament wollte sich nun auch aus prinzipiellen Gründen durchsetzen, weil die Verschiebung der 6. Richtlinie ohne eigene Zustimmung erfolgt war und die anderen Institutionen ihren Pflichten nicht nachgekommen waren.

#### **IV. Die Akteure und ihre Präferenzen auf einen Blick**

Die Akteure lassen sich in die drei Lobbyistengruppen Industrie, Tier- und Verbraucherschutz sowie die drei Europäischen Institutionen Kommission, Parlament und Rat aufteilen. Diese bestehen aber nicht aus einem monolithischen Block, sondern zerfallen wieder in viele einzelne Akteure. Der Kernpunkt der Auseinandersetzungen um die 7. Kosmetikrichtlinie bestand in der Frage der Einführung des Vermarktungsverbotes, die andern Konfliktpunkte hatten eine geringere Bedeutung.

---

<sup>189</sup> Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, Endgültig A5-0095/2001, PE 297.227, \*\*\*I Bericht, Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, 21. März 2001, S. 33f.

<sup>190</sup> EuGH.

<sup>191</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>192</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

## 1. Die Kosmetikindustrie

### Die Organisation der Kosmetikindustrie

Die Kosmetikindustrie hat sich auf europäischer Ebene in ihrem Dachverband COLIPA<sup>193</sup> organisiert, der 1962 gegründet wurde. Neben dem Dachverband COLIPA engagierten sich auch einige der stärksten Unternehmen in dem politischen Prozess. Zu den wichtigsten gehörten die beiden französischen Unternehmen l’Oreal und LVMH sowie Unilever und Procter & Gamble. Zu Beginn existierte eine gemeinsame Linie der Industrie, die aber im Laufe des Verfahrens zerfiel. Insgesamt wird der Kosmetikindustrie ein sehr großer Einfluss auf die Kommission und der Gesetzgebung auf europäischer Ebene zugeschrieben. „Die sind im Bett mit der GD Unternehmen“.<sup>194</sup>

Neben den europäischen Unternehmen hatten auch die Amerikaner ein Interesse an der Richtlinie. „Sie waren involviert, aber nicht zu stark involviert“ laut einem europäischen Industriellen.<sup>195</sup> Allerdings haben die europäische und die amerikanische Industrie ihr Lobbying jeder für sich betrieben. Die Amerikaner hatten keine Angst vor dem Vermarktungsverbot, da sie der Auffassung sind, dass die WHO das regeln wird, wollten aber keine Verbraucherschutzverbesserungen, die nach Amerika hinüberschwappen könnten. Hauptanstoß für sie war die Idee einer Mindesthaltbarkeit für alle Produkte. Letztendlich haben sie die Mindesthaltbarkeit für alle Produkte auf Kosmetika mit mehr als 30 Monaten begrenzen wollen und das letztendlich auch bekommen.<sup>196</sup>

Neben COLIPA waren auch die Riechstoffhersteller von der 7. Richtlinie betroffen. Ihre Dachorganisation ist die 1973 gegründete IFRA,<sup>197</sup> die weltweit die Interessen der Riechstoffhersteller vertritt. Ihr Ziel war die Bewahrung der weitgehenden Selbstregulierung der Industrie durch ihren eigenen Verhaltenskodex.<sup>198</sup> Dafür arbeitete auch der Verband der deutschen Riechstoffhersteller.

### Die Interessen der Kosmetikindustrie

Die Interessen der Industrie zur 7. Richtlinie wurden am von der Berichterstatterin Roth-Behrendt organisierten Runden Tisch deutlich, wo COLIPA erklärte, dass die Industrie einen Teststopp für Fertigerzeugnisse und Bestandteile, für die es gültige Alternativmethoden gäbe, akzeptieren könne. Auch ein stärkeres Engagement der Industrie für die Entwicklung von

---

<sup>193</sup> The European Cosmetic Toiletry and Perfumery Association.

<sup>194</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>195</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>196</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>197</sup> International Fragrance Association.

<sup>198</sup> Commission Européenne, DG Entreprises, F3, Briefing, Réunion de M. Liikanen avec IFRA le 28.3.2001, 03775, Brussels, 27.3.2001, p. 4.

Alternativmethoden sei möglich. COLIPA beteuerte ihren Willen, die Tiertests beenden zu wollen und hielt eine Reduzierung der Tiertests von gegenwärtig 35 000 auf 7 000 pro Jahr für möglich. Allerdings unterstrich sie auch ihre Prioritäten: Die Sicherheit der Verbraucher müsse an erster Stelle stehen, es dürfe kein Vermarktungsverbot geben, Testverbote seien akzeptabel, sobald alternative Testmethoden existierten, die internationale Lage sei zu bedenken und die 7 000 Tests unbedingt notwendig.<sup>199</sup> „Das Hauptziel der Industrie war die Verhinderung des Vermarktungsverbotes. Das zweite Ziel war es das [ab der ersten Lesung des Parlaments auftauchende] CMR Verbot aufzuhalten.“<sup>200</sup>

Den Äußerungen am Runden Tisch widersprach jedoch eklatant ein im Oktober 2002 durchgesickertes Memo des Konzern Procter & Gamble (P & G). Der ELDR Abgeordnete Davies bezeichnete den Inhalt als zutiefst zynisch, da die Industrie dort den Profiten den Vorrang vor dem Leiden der Tiere gibt. Es sei seine Hoffnung, dass P & G aus der Reihe tanze, aber die Furcht besteht, dass dies die wahre Stimme der Industrie sei.<sup>201</sup> Der Konzern P & G erschütterte mit diesem Memo seine Glaubwürdigkeit und wurde im weiteren Verlauf nicht mehr ernst genommen.<sup>202</sup>

Die Interessen der Riechstoffhersteller können einem Treffen der GD Unternehmen mit IFRA vom 28.3.2001 entnommen werden, bei der die Industrie ihre Befürchtungen über drei Forderungen des Parlaments im Verbraucherschutz äußerte: Erstens verlangte das Parlament auf Grundlage der SCCNFP<sup>203</sup> Studie, an den Kosmetikprodukten einen Warnhinweis anzubringen, der aber in dieser Form nicht vom SCCNPF gefordert wurde. Zweitens stand in der Diskussion die 26 Allergien auslösende Duftstoffe bei Kosmetika für Kinder und weiblicher Intimpflege grundsätzlich zu verbieten. Drittens wollte das Parlament die Ausnahme für Parfumkompositionen, deren Bestandteile von der Auflistungsverpflichtung ausgenommen waren, abschaffen. IFRA sprach sich gegen jegliche Form von zusätzlichen Etikettierungspflichten aus.<sup>204</sup>

---

<sup>199</sup> Memo von Dagmar Roth-Behrendt über von ihr organisiertem Runden Tisch am 23/24.11.2000, Brüssel, 27.11.2000, S. 2.

<sup>200</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>201</sup> BUAV, Press release: “Procter and Gamble Busted”, 22.10.2002, p. 1-2.

<sup>202</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>203</sup> Scientific Committee on Cosmetic Products and Non-Food products intended for consumers.

<sup>204</sup> Commission Européenne, DG Entreprises, F3, Briefing, Réunion de M. Liikanen avec IFRA le 28.3.2001, 03775, Brussels, 27.3.2001, p. 5-7.

## Die Strategie der Kosmetikindustrie

Die Industrie betrieb größtenteils eine radikale Strategie. „Die wollten nur das Vermarktungsverbot kassieren und waren grundsätzlich gegen alles. Sie wurden von l’Oreal dominiert. Die Industrie war der Auffassung, dass die Kommission im Notfall die „Deadlines“ auf ewig immer weiter nach hinten verlängern würde.“<sup>205</sup> Hintergrund dieser selbstsicheren Einstellung der Industrie lag in der Tatsache begründet, dass die Kommission und mehrere wichtige Länder auf ihrer Seite standen. Daher glaubte die Industrie, dass sie das Parlament ignorieren, bzw. ihm mitteilen konnte, „was man in Paris und Madrid beschlossen habe“.<sup>206</sup> Die Industrie hielt das Mitentscheidungsverfahren für eine „kosmetische Veränderung“ und brachte der Emotionalität des Themas Tierschutzes kein Verständnis entgegen.<sup>207</sup> Natürlich redete die Industrie auch nicht mit den Tierschützern. Dazu kam ein von allen Seiten bezeichnetes schwieriges Auftreten seitens des Verhandlungsführers von COLIPA. Allerdings sollte sich ein Teil der Industrie im Laufe der Zeit unter dem Eindruck der für sie enttäuschenden Ergebnisse von dieser Linie wegbewegen.

## **2. Die Tierschützer**

### Die Organisationen der Tierschützer

Auf *nationaler Ebene* existiert in jedem Land der europäischen Union eine Tierschutzlobby. Allerdings verfügen diese über eine deutlich unterschiedliche innenpolitische Bedeutung, da es in Europa kein einheitliches Bewusstsein gegenüber Tierschutzfragen, sondern ein deutlich ausdifferenziertes Nord-Süd Gefälle gibt. Die Öffentlichkeiten in den nordeuropäischen Ländern wie Großbritannien, Deutschland, Österreich, Luxemburg, Holland und den skandinavischen Staaten billigen dem Tierschutz einen deutlich höheren Stellenwert zu, als dies in den südeuropäischen Ländern Frankreich, Spanien, Portugal, Italien und Griechenland sowie Irland und Belgien der Fall ist. Dies lässt sich mit mehreren Fakten belegen:

Erstens haben mehrere Interviewpartner, unabhängig von Institution oder Nationalität, auf diesen in ihren Augen wichtigen Faktor für die Entscheidungsfindung hingewiesen. Zweitens lag das Tierschutzniveau in einigen nordeuropäischen Staaten höher als in den anderen Ländern, da sie bereits ein Tiertestverbot für Fertigerzeugnisse im nationalen Rahmen erlassen hatten.<sup>208</sup> Drittens spiegelt sich diese unterschiedliche Einstellung in einer von „Eurogroup“ im Mai 1999, speziell für die 7. Kosmetikrichtlinie, in sechs Ländern -

---

<sup>205</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>206</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>207</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>208</sup> Deutschland, Großbritannien, Österreich und die Niederlande.

Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien, Schweden und Großbritannien - erstellten Studie wieder: Die in Auftrag gegebene Frage lautete, ob Tierversuche für Kosmetikprodukte verboten werden sollten. Wenngleich die Zustimmung zu einem Tiertestverbot in allen Ländern 50 Prozent übertraf, zeigten sich doch deutliche Unterschiede: Die höchsten Zustimmungsraten für ein Verbot lagen in Großbritannien (88 Prozent), Deutschland (87 Prozent) und Schweden (79 Prozent), wohingegen die südeuropäischen Länder mit Italien (63 Prozent), Frankreich (56 Prozent) und Spanien (51 Prozent) eine deutlich niedrigere Zustimmungsraten aufwiesen.<sup>209</sup>

Diese Situation schlägt sich auch in der Bedeutung der nationalen Tierschutzvereinigungen nieder, die Einfluss auf europäischer Ebene haben. Großbritannien verfügt über die bedeutendste Tierschutzszene Europas. Die dominierende Organisation dort ist der RSPCA, der sich für „animal welfare“ einsetzt, was man mit besseren Haltungsmethoden für Tiere übersetzen kann. Er gilt als eine moderate Vereinigung. Daneben existiert noch der BUAV,<sup>210</sup> der deutlich radikalere Positionen als der RSPCA bezieht, indem er für „animal rights“, für Tierrechte, kämpft. Beide sind stark in Brüssel engagiert. Neben den britischen Organisationen spielt nur noch der Deutsche Tierschutzbund (DTB) eine Rolle. Alle anderen Tierschutzorganisationen hatten nationale Bedeutung, aber kaum Einfluss in Brüssel.<sup>211</sup>

Auf *europäischer Ebene* existieren zwei Organisationen, die Tierschutzinteressen vertreten. Sie sind beide der verlängerte Arm der aus Großbritannien stammenden Tierschutzverbände und unterscheiden sich an denselben Merkmalen.<sup>212</sup>

Der Dachverband der europäischen Tierschutzvereinigungen auf EU-Ebene heißt Eurogroup. In ihm sind die nationalen Gliederungen wie der Deutsche Tierschutzbund oder der RSPCA vereinigt. Eurogroup deckt die gesamte Bandbreite von Tierschutzinteressen, von Tiertransporten zu Schlachthöfen bis zu Tierversuchen für kosmetische Zwecke, ab und agiert moderat wie in Großbritannien.<sup>213</sup>

Die andere Organisation auf europäischer Ebene, ECEAE<sup>214</sup>, wurde als Konkurrenz zu Eurogroup in den neunziger Jahren zu Beginn der Verhandlungen zur 6. Richtlinie vom BUAV gegründet, weil sie der Auffassung waren, dass Eurogroup nicht so effektiv in der Durchsetzung von Interessen im Kosmetikbereich sind und ursprünglich nur je eine nationale

---

<sup>209</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>210</sup> British Union for the Abolition of Vivisection

<sup>211</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>212</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>213</sup> Eurogroup setzt sich genau wie RSPCA für „Animal welfare“ ein.

<sup>214</sup> European Coalition for the Ending of all Animal Experiments (Europäische Koalition für das Ende von allen Tierversuchen).



Tierschutzvereinigung Eurogroup beitreten konnte, was BUAV ins zweite Glied verwies.<sup>215</sup> Einige nationale Organisationen, wie der Deutsche Tierschutzbund, sind auch im ECEAE Mitglied. Diese besitzt ein anderes Profil, kämpft ausschließlich um ein Verbot von Tierversuchen und verfügt über eine deutlich andere Philosophie in Bezug zur Tierrechtsproblematik. Im Gegensatz zu Eurogroup gilt der ECEAE als radikal in Bezug auf seine Tierrechtsforderungen.

Es gibt auch deutliche Unterschiede der Ressourcen. In Brüssel verfügt Eurogroup über mehr Mittel und Personal als der ECEAE und der RSPCA ist in Großbritannien deutlich stärker als der BUAV. Damit unterscheiden sich die beiden Organisationen in der Radikalität ihrer Positionen und ihrer Stärke, sind aber durch ein „gesundes Konkurrenzverhältnis miteinander verbunden und haben bei der 7. Richtlinie zusammengearbeitet“.<sup>216</sup>

Die 6. Richtlinie wurde seinerzeit vom ECEAE begleitet, während bei der 7. Richtlinie Eurogroup deutlich einflussreicher war. Die Organisationen Eurogroup und ECEAE gelten auf europäischer Ebene eine Art verlängerter Arm der britischen Tierschützer. „Die Deutschen haben daneben noch einen gewissen Einfluss, insbesondere wegen ihrer Finanzstärke, aber ansonsten werden die Vereinigungen von Engländern dominiert.“<sup>217</sup>

### Die Interessen und Strategie der Tierschützer

Eurogroup hatte nur zwei Interessen: Erstens die Wiedereinführung des Vermarktungsverbot und zweitens die Möglichkeit Produkte, die auf Tieren getestet worden sind, zu etikettieren. Als Gegner galten die Kosmetikindustrie und deren Flaggschiff: „L’Oreal ist unser Feindbild Nummer 1.“<sup>218</sup>

Eurogroup führte sein Lobbying in der Reihenfolge des Mitentscheidungsverfahrens durch: Kommission, die Ausschüsse der Parlaments (IETR und ENVI), den Parteien, allen ständigen Vertretungen und Ministerien außer Frankreich sowie die nationalen Parlamente, die auf Anfrage geantwortet haben. Eurogroup startete sehr früh mit seinen Aktivitäten und konzentrierte sich auf das Europäische Parlament sowie die WHO Problematik. Die davor geschalteten Versuche mit der Kommission blieben aufgrund ihrer ablehnenden Haltung gegenüber dem Anliegen des Tierschutzes erfolglos. „Die Tierschützer haben nur zu Beginn des Prozesses mit der Kommission gesprochen, danach nicht mehr.“<sup>219</sup>

---

<sup>215</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>216</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>217</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>218</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>219</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

Eurogroup begann seine Arbeit im Parlament im ITER Ausschuss, da dort der Prozess startete. Das wurde ein wichtiger Erfolg, weil der ITER bereits das Verkaufsverbot akzeptierte. Eurogroup konnte ihn mit zwei Argumenten davon überzeugen, dass das WHO Argument nicht stichhaltig war. Erstens weil es nicht sicher sei, dass die EU dort verlieren würde und man den Versuch wagen könne. Zweitens, weil es selbst im Falle einer Niederlage keinen Automatismus gäbe, sondern nur zu Sanktionen käme, falls die EU die Richtlinie nicht wieder aufheben würde. Diese Argumentation überzeugte die Abgeordneten. Im ENVI Ausschuss wurde Eurogroup bei ihrer Arbeit von den Repräsentanten der jeweiligen nationalen Tierschutzorganisationen unterstützt.<sup>220</sup>

Eurogroup und die ECEAE waren Verbündete von Roth-Behrendt und haben Material sowie Analysen geliefert und verschiedene Aktionen gestartet: Übergabe von Unterschriften oder während der 1. Lesung verkleidete Kaninchen. „Die Debatte um den Tierschutz wurde sehr emotional geführt, aber das machen beide Seiten. Die Industrie ist genauso wie die Tierschützer“.<sup>221</sup> Interessant ist die Tatsache, dass das Lobbying der Tierschutzbewegung von britischen Organisationen dominiert wurde, während die Interessenvertretung der Industrie von französischen Unternehmen geprägt war.

### **3. Die Verbraucherschützer**

#### Die Organisation der Verbraucherschützer

Die Organisation der Verbraucherschützer (BEUC) wurde 1962 als europäische Dachorganisation der nationalen Verbraucherschutzorganisationen gegründet. Die Bedeutung der nationalen Verbraucherschutzorganisationen variiert je nach Nation. Insbesondere in Skandinavien besitzen sie einen hohen Stellenwert, da es dort eine hohe Sensibilität für dieses Thema gibt.<sup>222</sup> Die Verbraucherschutzorganisation aus Dänemark hat sich daher mit BEUC stark für eine verbraucherschutzfreundliche 7. Kosmetikrichtlinie engagiert. Der Verbraucherschutz ist stark hierarchisch organisiert. „Alle nationalen Verästelungen können BEUC in Brüssel Vorschläge machen, aber ob wir sie aufnehmen, das entscheiden wir hier in Brüssel.“<sup>223</sup> BEUC besaß während der Verhandlungen eine vereinte Front.

---

<sup>220</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>221</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>222</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>223</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

## Die Interessen der Verbraucherschützer

Im Gegensatz zu allen anderen Akteuren stand bei den Verbraucherschützern nicht das Vermarktungsverbot im Zentrum. „Uns vom Verbraucherschutz interessierte die Tierschutzfrage als Organisation nicht, das ist nicht unser Job, aber es gab eine Reihe von Punkten, die wir drin haben wollten“.<sup>224</sup> Insgesamt versuchte BEUC in die Richtlinie einen zentralen und vier sekundäre Verbraucherschutzpunkte einzubringen:

Der zentrale Punkt war die Frage der Allergene:<sup>225</sup> BEUC wollte die Verwendung der 13 am häufigsten vorkommenden Allergien auslösenden Allergene bei Kosmetika untersagen, die vom SCCNPF<sup>226</sup> in seinem Bericht vom 8. Dezember 1999 ermittelt worden sind. Das SCCNPF ist ein wissenschaftlicher Ausschuss der EU und beschäftigt sich mit der Sicherheit von allen Produkten außer Lebensmitteln.<sup>227</sup>

Die sekundären Punkte betrafen die Abschaffung der Sonderstellung für Riechstoffe und die damit verbundene Veröffentlichungspflicht von Unternehmen über die Zusammensetzung ihrer Produkte, ein Verbot von CMR Stoffen, ein Verbot von Duftstoffen in Kosmetika für Kinder und weibliche Intimpflege sowie die Angabe der Mindesthaltbarkeit für alle Kosmetikprodukte.<sup>228</sup> Drei der vier Punkte sollte weitgehend im Sinne von BEUC entschieden werden.

BEUC verfügte anfangs über keine Strategie, da es sich erst ab der Entscheidung des Parlaments, die 7. Richtlinie auch für den Verbraucherschutz zu öffnen, am politischen Prozess beteiligte. Vorher war BEUC nicht an dieser Richtlinie interessiert, da sie ursprünglich nur die Tierschutzfrage enthielt. Dies war, aus dem Blickwinkel des Verbraucherschutzes, ein enormes Defizit. Allein der Name „Kosmetikrichtlinie“ stellt in den Augen der Verbraucherschützer schon eine Ungenauigkeit dar, „Toilettenartikelrichtlinie“ wäre präziser gewesen, da es sich nicht nur um Kosmetikprodukte handelte.

Die Kommission hatte davon gesprochen, eventuell eine 8. Richtlinie mit Verbraucherfragen hinten dran zuhängen, aber das hat sich nicht realisiert. Erst als Roth-Behrendt die 7. Richtlinie in der 1. Lesung für Verbraucherschutzfragen öffnete, wurde BEUC aktiv. „Normalerweise muss man immer Lobbying betreiben, bevor die Kommission den Vorschlag veröffentlicht, aber dieses Mal waren wir zu spät und mussten alles über das Parlament

---

<sup>224</sup> Ebd.

<sup>225</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>226</sup> Scientific Committee on Cosmetic Products and Non-Food products intended for consumers.

<sup>227</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>228</sup> BEUC, Priorities for changes in the Cosmetic Product Directive, 28.11.2000, S. 3f.

versuchen“.<sup>229</sup> BEUC befand sich somit in der unverschuldeten Situation, dem Prozess hinterherzulaufen.

Insgesamt war es für BEUC nach eigenen Angaben aber von Vorteil, dass die Frage des Vermarktungsverbotes das beherrschende Thema der Verhandlungen war. Alle Anstrengungen der Kommission konzentrierten sich auf seine Verhinderung, während die Verbraucherschutzpunkte für sie eine weitaus geringere Bedeutung einnahmen. Die Kommission zeigte im Laufe des Verfahrens Entgegenkommen auf der Verbraucherschutzseite und hoffte so das Vermarktungsverbot zu vermeiden. Zwischen dem Tier- und Verbraucherschutz gab es keine Kooperation. Jeder hat alleine für sich gekämpft. „Tierschutz interessiert uns nicht. Der Verbraucherschutz will sichere Produkte.“<sup>230</sup> Allerdings gab es seitens der Verbraucherschützer auch keine Parteinahme für die Industrie aus Gründen der Produktsicherheit.

#### **4. Die europäischen Institutionen**

Das Hauptziel der *Kommission* bestand in der Abschaffung des Vermarktungsverbotes. Innerhalb der Kommission stellte niemand dieses Ziel in Frage. Aber es existierten bei den Generaldirektionen unterschiedliche Motivationen mit denen es gerechtfertigt wurde: Die GD Außenhandel sah Schwierigkeiten mit der Welthandelsorganisation, während die GD Unternehmen die Industrie unterstützen wollte.

Das *Parlament* wollte sich die Abschaffung des Vermarktungsverbotes aus verschiedenen Gründen nicht bieten lassen: Erstens aus institutionellen Gründen, weil es sich durch die zweimalige Verschiebung in seinen Rechten beeinträchtigt fühlte. Zweitens aus politischen Gründen, weil sich eine Mehrzahl der europäischen Bevölkerung gegen Tiertests aussprachen. Drittens, weil dies einen Rückschritt in der Geschichte der Kosmetikpolitik darstellen würde. Außerdem zielte das Parlament auf eine Verbesserung des Verbraucherschutzes.

Innerhalb des Parlaments existierten allerdings Fraktionen, die unterschiedliche Interessen hegten: Die PES und die ELDR konnten sich zumeist mit ihrer nahezu identischen Linie durchsetzen, während die EVP mit ihrer wirtschaftsfreundlicheren und die Grünen sowie die GUE mit ihrer tier- und verbraucherschutzfreundlicheren Haltung scheiterten.

Der *Rat* versuchte lange Zeit während des Verfahrens Unannehmlichkeiten mit der Welthandelsorganisation und den Außenhandelspartnern, insbesondere den USA, zu vermeiden und die Industrie nicht übermäßig zu belasten. Im Inneren bestand der Rat

---

<sup>229</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>230</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

allerdings nicht aus einem monolithischen Block, sondern aus damals 15 Staaten mit unterschiedlichen Interessen:

*Frankreich* war aufgrund seiner wirtschaftlichen Interessen der größte Gegner der Wiedereinsetzung des Vermarktungsverbotes. *Großbritannien* stand auf Seiten Frankreichs, da es auch eine beträchtliche Kosmetikindustrie hatte und nicht mit der Welthandelsorganisation in Konflikt kommen wollte, hielt sich allerdings aufgrund der starken Sensibilisierung seiner Öffentlichkeit in der zweiten Reihe. Auch *Italien*, *Spanien* und *Portugal* zeigten keine hohe Sensibilität für den Tierschutz und unterstützten die französische Position. *Griechenland* zeigte keinerlei Interesse an der Richtlinie, wollte die südeuropäischen Staaten unterstützen, aber am Ende mit der Mehrheit wählen. *Luxemburg* nahm selten an den Verhandlungen der Ratsgruppe teil. *Deutschland* gehörte zu den etwas skeptischeren Ländern gegenüber dem Vermarktungsverbot und wollte ebenfalls keine Handelsstreitigkeiten bekommen. Die *Niederlande*, *Schweden*, *Irland* und *Finnland* vertraten eine ähnliche Haltung. Am stärksten unterstützten *Österreich* und *Dänemark* die Haltung des Parlaments. Insgesamt kann man von einer Nord-Süd Spaltung des Rates sprechen. Die nordeuropäischen Staaten vertraten die Haltung des Rates deutlich zurückhaltender als die südeuropäischen Staaten um Frankreich. Bei der Abstimmung zum gemeinsamen Standpunkt sollte Österreich dagegen votieren während Deutschland, die Niederlande und Dänemark sich enthielten.

## **B) Die Entstehung des Kommissionsvorschlages**

### **I. Einführung**

In diesem Kapitel wird die Entstehungsgeschichte der 7. Richtlinie im Inneren der Kommission nachvollzogen. Analysiert werden Unstimmigkeiten zwischen den einzelnen Generaldirektionen in der Vorbereitungsphase, angedachte Optionen der GD Unternehmen und die Motivation für das letztendliche Ergebnis.

Der Kern des neuen Vorschlages, den die Kommission dem Parlament und dem Rat schließlich im April 2000 vorlegte, lag in dem Versuch der Kommission, das Vermarktungsverbot der 6. Richtlinie durch ein Tiertestverbot zu ersetzen. Ein *Vermarktungsverbot* von Kosmetika, die auf Tieren getestet worden sind, verfügt über eine weltweite Wirkung, da es den Verkauf dieser Produkte im Inneren der EU verbietet. Demnach dürfte auch ein amerikanisches Unternehmen, das in den USA Tierversuche durchführt, seine Kosmetikprodukte innerhalb der EU nicht verkaufen. Ein *Tiertestverbot* verbietet dagegen nur Tierversuche für kosmetische Zwecke innerhalb der EU. Wer außerhalb testet, kann seine Produkte ohne Probleme weiter in der EU anbieten. Die Kommission wollte daher das Vermarktungsverbot fallen lassen und stattdessen ein Tiertestverbot einführen. Die Kommission plante sonst keine weiteren wichtigen Änderungen, etwaige Verbesserungen im Verbraucherschutz sollten erst in einer späteren Richtlinie folgen.

Die Rolle der Kommission wird in zwei Abschnitten untersucht: Zuerst durch eine Analyse der Auseinandersetzungen im Inneren der Kommission in den Jahren 1998/99 und dann durch eine Untersuchung des Ablaufes der „Interservice consultation“<sup>231</sup> im Jahr 2000 sowie einer Einschätzung der Motivation und Handlungszwänge der Kommission.

---

<sup>231</sup> Interner Abstimmungsprozess der verschiedenen Generaldirektionen vor Verabschiedung des Kommissionsvorschlages. Die federführende Generaldirektion, in diesem Fall die GD Unternehmen, schickt dabei den Entwurf für einen Vorschlag an die Anderen um deren Meinung einzuholen und eventuelle Probleme auszuräumen.

## **II. Die Auseinandersetzungen innerhalb der Kommission von 1998 bis 1999**

### **1. Rückmeldungen des ersten unbekanntem Entwurfes zeigen eine vereinte Kommission**

Die Ausrichtung der 7. Richtlinie auf eine Revision des mit der 6. Richtlinie eingeführten Vermarktungsverbot war in der Kommission weitgehend unumstritten. Es gab nur seitens der GD Verbraucherschutz Vorschläge für einen stärkeren Verbraucherschutz. In den Generaldirektionen zirkulierten zwei interne Probeentwürfe („Draft“) und es lief ein internes Konsultativverfahren bevor der Vorschlag der Kommission veröffentlicht wurde.

Die GD Unternehmen war verantwortlich für die Richtlinie und konsultierte die anderen Generaldirektionen im Jahre 1998 zwei Mal zu ihrem ersten Entwurf im Mai/Juni 1998 und dem zweiten „Draft“ am 24. September 1998. Am 2.2.2000 startete sie den Prozess der internen Konsultationen mit allen anderen Generaldirektionen.

Der zweite Entwurf samt Antworten der einzelnen GDs wurde dieser Arbeit zur Verfügung gestellt. Vom ersten Entwurf wurden nur einige Rückmeldungen einiger GDs von der Kommission übermittelt, der Bericht selbst leider nicht. Der Gesetzestext für die internen Konsultationen sowie die darauf erhaltenen Antworten konnten dagegen verwendet werden.

Der erste Entwurf wurde von den GD Wissenschaft, Forschung und Entwicklung (XII), Arbeit, industrielle Beziehungen und Soziales (V), Unternehmenspolitik, Handel und Tourismus (XXIII), Binnenmarkt und Finanzbeziehungen (XV) und dem gemeinsamen Forschungszentrum (CCR) kommentarlos unterstützt. Lediglich die damalige GD Information, Kommunikation, Kultur und Audiovisuel (X) warnte die GD Unternehmen (III) wegen der Sensibilität der Öffentlichkeit und bot ihre Hilfe an, um „faire passer le message“.<sup>232</sup>

### **2. Der zweite Entwurf ist industriefreundlicher als der später veröffentlichte Vorschlag**

#### Hintergrund und Inhalt

Die Zielsetzung des zweiten Entwurfes entsprach weitgehend der später von der Kommission veröffentlichten Richtlinie und muss vor dem Hintergrund der damals auf ihren Generaldirektionen lastenden Zwänge gesehen werden: Die zu initiiierende 7. Richtlinie sollte die Gesundheit des Menschen schützen und so schnell wie technisch verfügbar, Alternativmethoden einsetzen. Dabei beinhaltete der Entwurf der GD Unternehmen drei Kernziele: Erstens die bestehende Gesetzgebung mit dem Verbot Kosmetikprodukte auf Tieren zu testen mit den Verpflichtungen der WHO in Einklang zu bringen. Zweitens bei

---

<sup>232</sup> DG X (Information, Communication, Culture, Audio.), Note a DG III, 003422, Bruxelles, 15.06.1998, p. 1.

Fertigerzeugnissen das Testen von Kosmetikprodukten auf Tieren zu verbieten. Drittens das für das Jahr 2000 vorhergesehene Vermarktungsverbot wieder aufzuheben.<sup>233</sup>

Anstatt des gestrichenen Vermarktungsverbotes beinhaltete der Entwurf *für Fertigerzeugnisse* ein Tiertestverbot sechs Monate nach Eintreten der Richtlinie und *für Bestandteile* sechs Monate, nachdem die Kommission eine von ECVAM geprüfte Alternativmethode veröffentlicht hat.<sup>234</sup> Daneben sollten Fertigerzeugnisse als Produkte, die der Kunde erhält, definiert werden, Ausnahmeregelungen für Tiertests nach Eintritt des Verbotes unter strikten Auflagen möglich sein<sup>235</sup>, die EU auf Drittstaaten einwirken um eine gegenseitige Anerkennung von Daten aus Alternativmethoden zu erreichen<sup>236</sup> und eine Etikettierungspflicht für Produkte, die auf Tieren getestet wurden, eingeführt werden.<sup>237</sup>

Die inhaltliche Ausrichtung des Entwurfes der Generaldirektionen entstand unter dem Eindruck der folgenden Gesichtspunkte: Erstens handelte die Kommission unter Zeitdruck, was eine gewisse Hektik auslöste. Der mit der 6. Kosmetikrichtlinie geschaffene Status sah ein Vermarktungs- und Tiertestverbot ab 1998 vor. Sein in Kraft treten war allerdings von Kommission und Rat um zwei Jahre nach hinten verschoben worden.<sup>238</sup> Diese Frist lief im Jahr 2000 ab, als die nächste Überprüfung der Lage bevorstand.<sup>239</sup> Aufgrund des knappen Zeitfensters verfasste die Kommission kein so genanntes Weiss- oder Grünbuch um Meinungen der Lobbyisten einzuholen. Zwar stellte die Kommission den Lobbygruppen ihre Vorschläge vor, aber konnte sie nicht wirklich konsultieren. Auch der Amtsantritt der neuen Kommission im November 1999 brachte eine gewisse Unruhe in den Prozess. Allerdings beeinflusste dieser Wechsel nicht das Verfahren.<sup>240</sup>

Zweitens kamen die Generaldirektionen in ihrer Abwägung der zwei Ziele Tier- und Verbraucherschutz zu dem Schluss, dass auf Tiertests noch nicht verzichtet werden konnte. Zwar stellte der Entwurf bei der Begründung für den Tierschutz fest, dass das Reduzieren und Eliminieren von Tiertests ein Ziel sei, dem sich alle Teilnehmer an der Diskussion aus ethischen Erwägungen und Anteilnahme der öffentlichen Meinung verpflichtet fühlten. Dies

---

<sup>233</sup> DG III (Industry), Draft Proposal 24.9.1998. Explanatory memorandum, p. 1.

<sup>234</sup> Ebd. S. 4.

<sup>235</sup> Ebd. S. 8.

<sup>236</sup> Ebd. S. 7.

<sup>237</sup> Ebd. S. 4.

<sup>238</sup> Direktive der Europäischen Kommission 97/18 zur Verschiebung des Termins, von dem an Tierversuche für Bestandteile oder Kombinationen von Bestandteilen kosmetischer Mittel untersagt sind, 17.4.1998, Amtsblatt der Europäischen Union L 114 vom 1.5.1997, S. 1-3.

<sup>239</sup> DG III (Industry), Draft Proposal 24.9.1998. Explanatory memorandum, p. 4.

<sup>240</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.



sei schon in der fünften Richtlinie als Ziel verankert<sup>241</sup> worden und daher müsse in der Kosmetikpolitik gehandelt werden.<sup>242</sup> Aber unter dem Stichwort Verbraucherschutz wurden zwei Punkte angeführt, weswegen es nicht möglich sei auf Tiertests zu verzichten. Zum einen aus Sicherheitsgründen für den Menschen. Zum anderen würde ein Teststop die Innovationsfähigkeit der Industrie beschädigen, die immer auf neue Produkte angewiesen sei. „A total prohibition would lead to a halt in innovation in this industry“.<sup>243</sup> Insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen hätten es dann schwerer mit den etablierten Großunternehmen zu konkurrieren,<sup>244</sup> denn ein Testverbot der Industrie würde insbesondere den kleinen und mittleren Unternehmen Kosten verursachen.<sup>245</sup>

Drittens fürchteten die Generaldirektionen eine mögliche Inkompatibilität des ab Juni 2000 einzuführenden Vermarktungsverbot der 6. Richtlinie mit den Regeln der Welthandelsorganisation. Die WHO-Regeln verbieten jegliche diskriminierende Maßnahme zwischen ähnlichen Produkten. Da die Testmethoden keinerlei Auswirkung auf die Güte eines Kosmetikartikels haben, wäre eine Diskriminierung auf dieser Basis konträr zu den Regeln der WHO. Außerdem stünde das Vermarktungsverbot im Gegensatz zur gegenseitigen Anerkennung von Prüfungsmethoden, die von der WHO im TBT<sup>246</sup> gefördert werden. Es sei für die Sicherheit der menschlichen Gesundheit unerheblich, ob ein Kosmetikartikel mit Tier- oder Alternativtests untersucht wird. Daher wäre es schwierig, eine Ausnahme zu erwirken und eine Anfechtung der Richtlinie vor der WHO wäre wahrscheinlich.<sup>247</sup>

Viertens hatte es nicht soviel Fortschritt bei der Entwicklung von Alternativmethoden gegeben wie erhofft. Aufgrund des gegenwärtigen Wissensstandes sei daher klar, dass nicht alle Tests vollständig ersetzt werden könnten.<sup>248</sup> Die Kommission ist darüber hinaus verpflichtet, die Möglichkeit des Inkrafttretens des Vermarktungsverbot alle zwei Jahre zu überprüfen und voraussichtlich aufgrund des mangelnden technischen Fortschritts dauernd zu verschieben. Daher wollte dieser Entwurf das in der 6. Richtlinie angestrebte Enddatum für ein Vermarktungs- und Tiertestverbot abschaffen. Stattdessen sollten Alternativmethoden

---

<sup>241</sup> Richtlinie 86/609/EEC des Rates vom 24.11.1986 zur fünften Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 358 vom 18.12.1986.

<sup>242</sup> DG III (Industry), Draft Proposal 24.9.1998. Explanatory memorandum, p. 3.

<sup>243</sup> Ebd. S. 6.

<sup>244</sup> Ebd. S. 3.

<sup>245</sup> Ebd. S. 8.

<sup>246</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT).

<sup>247</sup> DG III (Industry), Draft Proposal 24.9.1998. Explanatory memorandum, p. 4.

<sup>248</sup> Ebd. S. 5.

eingeführt werden, sobald sie verfügbar seien.<sup>249</sup> Fünftens sollten verschiedene Unklarheiten der bestehenden Rechtslage spezifiziert werden.<sup>250</sup>

#### Die Reaktion der anderen Generaldirektionen

Die Antworten auf den zweiten Entwurf der Kommission sind kaum umfangreicher als auf den Ersten: Der juristische Dienst, das Generalsekretariat, das gemeinsame Forschungszentrum (CCR)<sup>251</sup>, die GD Arbeit, industrielle Beziehungen und Soziales (V), die GD Wissenschaft, Forschung und Entwicklung (XII), Unternehmenspolitik, Handel und Tourismus (XXIII) und die GD Außenhandel unterstützten den Entwurf.

Lediglich aus zwei Antworten von GD lassen sich Erkenntnisse zu unterschiedlichen Standpunkten innerhalb der Kommission führen: Die GD Umwelt, Nukleare Sicherheit und Zivilschutz (XI) legte Wert auf einen Verweis auf die Ratsrichtlinie 96/29 Euratom, in der Sicherheitsbestimmungen für radioaktive Stoffe niedergelegt sind. Unter keinen Umständen sollten radioaktiv Stoffe bei Kosmetikprodukten verwendet werden dürfen.

Die GD Verbraucherpolitik und Verbraucherschutz (XXIV) bedauerte, dass es auch im zweiten Entwurf zu keiner Verpflichtung zur Etikettierung der Mindesthaltbarkeit für Kosmetikprodukte von einer Lebensdauer von mehr als 30 Monaten gekommen ist.

Zusammengefasst kann man feststellen, dass die Aufhebung des Vermarktungsverbotes die Zustimmung aller Generaldirektionen fand. Die entstehende 7. Richtlinie wurde nicht aus Tierschutzgründen kritisiert. Eine Verbesserung des Verbraucherschutzes durch die von der GD Verbraucherschutz angemahnte Einführung der Mindesthaltbarkeit konnte sich nicht durchsetzen.

### **3. Die Generaldirektion Unternehmen diskutiert ihre Optionen**

Im November 1999 diskutierte die GD Unternehmen drei verschiedene Handlungsoptionen mit Blick auf die 7. Richtlinie: Option eins bestand im Inkrafttreten der 6. Richtlinie. Dies hätte in den Augen der Kommission zu zwei Vorteilen geführt: Erstens wüsste die Industrie, dass sie alle notwendigen Mittel auf die Erforschung von Alternativmethoden verwenden muss um diese zu beschleunigen und zweitens wäre der Kommission die Unterstützung der Tierschützer und des Parlaments sicher. Die Nachteile lägen in der Nichtübereinstimmung des Vermarktungsverbotes mit den WHO Regeln, dem starken Widerstand der Industrie und weiteren Tiertests für Kosmetika, die nach Japan oder die USA verkauft werden, da diese Länder auf Tiertests bestünden.

---

<sup>249</sup> Ebd. S. 6.

<sup>250</sup> Ebd. S. 5-9.

<sup>251</sup> Centre Commun de Recherche.

Option zwei zielte auf die Modifizierung der 6. Richtlinie ohne Verschiebung: Diese sollte einen Wechsel vom Vermarktungs- zum Tiertestverbot für Fertigerzeugnisse und Bestandteile beinhalten um den WHO Problemen aus dem Weg zu gehen. Das Verbot für Bestandteile sollte die Tierschützer besänftigen. Es wird angemerkt, dass dies nur in einem ca. dreijährigen Mitentscheidungsverfahren möglich und dass die geplante Nichteinforderung der 6. Richtlinie durch die Kommission während der Verhandlungen zur 7. Richtlinie eventuell schwierig zu gestalten sei. Der Option lag die folgende Einschätzung der Reaktion der einzelnen Akteure zu Grunde: Die Auswirkungen auf die Industrie wurden als gering eingeschätzt, da sie das Testen ins Ausland verlagern kann. Die WHO sollte in der kurzen Übergangsphase von der 6. zur 7. Richtlinie kein Problem sehen, da die Kommission das Vermarktungsverbot bis zur Ersetzung durch das Tiertestverbot nicht einfordern würde. Für die Mitgliedsstaaten sollte ein Tiertestverbot als kleineres Übel im Gegensatz zu einem Vermarktungsverbot willkommen sein. Interessant ist die Einschätzung der Reaktion des Parlaments und der Tierschützer: Ersteres sollte damit zufrieden sein, weil das Testen von Tieren in Europa beendet wird und letztere aufgrund der nicht stattfindenden zweiten Verlängerung des Inkrafttretens der 6. Richtlinie. Allerdings wird angemerkt, dass die Tierschützer argumentieren könnten, dass ein Tiertestverbot nur das Problem in andere Länder exportiert.

Option drei umfasste eine Verschiebung des Inkrafttretens der 6. Richtlinie im Komitologieverfahren. Der Vorteil wurde in der Vermeidung von Handelskonflikten mit der WHO gesehen und in der Beibehaltung der Innovationsfähigkeit der Industrie. Die Nachteile bestanden erstens in dem nur kurzen Zeitaufschub von zwei Jahren, der das Problem nicht dauerhaft lösen würde. Zweitens wären die Tierschützer wütend und das Parlament nicht zufrieden. Drittens wäre nicht gesichert, dass eine weitere Verschiebung im Komitologieverfahren die dafür notwendige qualifizierte Mehrheit im Rat erhielte, da dies von einigen Mitgliedern kritisch gesehen würde.<sup>252</sup>

Vor dem Hintergrund des späteren Ablaufs der Verhandlungen zur 7. Richtlinie ist festzustellen, dass sich die Kommission in der Heftigkeit des Widerspruchs insbesondere des Parlaments getäuscht hat. Sowohl die Ersetzung des Vermarktungsverbotes, als auch die erneute Verschiebung des Inkrafttretens brachten dieses zur Weißglut. Die Reaktion der anderen Teilnehmer wurde dagegen korrekt eingeschätzt.

---

<sup>252</sup> European Commission, GD Enterprise, E3, Briefing Note on animal testing in the Cosmetics Sector, November 1999, p. 1-4.

### **III. Die Auseinandersetzungen innerhalb der Kommission bis zur Veröffentlichung des Vorschlages**

#### **1. Das interne Konsultationsverfahren aus dem Jahre 2000 führt zu mehr Tierschutz**

##### Der Gesetzestext für das interne Konsultationsverfahren verschärft den Tierschutz

Der Gesetzestext, den die GD Unternehmen den anderen Dienststellen übermittelte, deckte sich weitgehend mit dem vorherigen 2. Entwurf. Allerdings gab es einen großen Unterschied: Der 2. Entwurf verbot Tiertests lediglich für Fertigerzeugnisse, während sie für Bestandteile nur verboten werden sollten, sofern Alternativmethoden zur Verfügung stünden. Im Gesetzestext der internen Konsultationen wurden nun auch die Tiertests für Bestandteile nach spätestens drei Jahren verboten, unabhängig davon, ob bis dahin Alternativmethoden existieren sollten.<sup>253</sup> Dies bedeutete eine Verschärfung des Tierschutzes gegenüber der Vorläuferregelung. Laut unbestätigten Gerüchten sollte die Verschärfung des Tierschutzes während der internen Konsultationen zu Beginn noch stärker gewesen, aber im Laufe des Verfahrens wieder reduziert worden sein.<sup>254</sup> Das interne Konsultationsverfahren der Kommission spielte sich hauptsächlich auf Ebene der Kabinette ab.<sup>255</sup> Der Kommissar soll kaum involviert gewesen sein. Angeblich sagte Kommissar Likannen der GD Unternehmen einmal zu einer Tierschützerin, „dass er die 7. Richtlinie als eine wenig wichtige Affäre ansehe.“<sup>256</sup>

##### Die Stellungnahmen der anderen Generaldirektionen

Am 2.2.2000 bat die GD Unternehmen die anderen Generaldirektionen um ihre Stellungnahmen bezüglich des Kommissionsvorschlages im Rahmen des so genannten internen Konsultationsverfahrens. Angefragt wurden die Generaldirektionen Umwelt, Forschung, Binnenmarkt, Verbraucherschutz, Wettbewerb, Außenhandel, Landwirtschaft sowie das gemeinsame Forschungszentrum (CCR), der juristische Dienst und das Generalsekretariat.<sup>257</sup>

---

<sup>253</sup> Commission Européenne, DG Entreprises, Projet de directive, consultation interservices, 02.02.2000, p. 3.

<sup>254</sup> Einige behaupten, „dass der Vorschlag der Kommission ursprünglich etwas tierschutzfreundlicher war, aber im internen Konsultationsverfahren und auf Kabinetts-Ebene gerupft worden ist“. Während der Diskussionen innerhalb der Kommission „soll es einen Vorschlag gegeben haben, der ein Vermarktungsverbot beinhaltet, aber die GD Unternehmen hätte das verhindert“. Gesprächspartner aus Parlament und Tierschützern.

<sup>255</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>256</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>257</sup> Mit Ausnahme des juristischen Dienstes wurden alle Antworten freigegeben und erlauben es ein grobes Stimmungsbild der einzelnen Generaldirektionen innerhalb der Kommission wiederzugeben.

Folgende Dienststellen der Kommission unterstützten die Richtlinie, ohne Anmerkungen vorzubringen: Die GD Wettbewerb<sup>258</sup>, die GD Landwirtschaft<sup>259</sup> und das Generalsekretariat<sup>260</sup>. Geringfügige Präzisierungswünsche hatten die GD Binnenmarkt<sup>261</sup>, die GD Umwelt<sup>262</sup> und der gemeinsame Forschungszentrum<sup>263</sup>. Drei weitere Generaldirektionen zielten auf eine noch industriefreundlichere Ausrichtung des Gesetzesvorhabens ab:

Die GD Außenhandel bedankte sich bei der GD Unternehmen für den guten Kooperationsgeist während der Ausarbeitung. Sie unterstrich, dass der neue Vorschlag die Kosmetikrichtlinie in Übereinstimmung mit den WHO Regeln bringen und den Tierschutz verbessern würde. Da die neue Richtlinie nicht bis zum ersten Juli beschlossen werden könnte, bestärkte sie die GD Unternehmen das Inkrafttreten der 6. Richtlinie zu verschieben. Weiterhin sprach sich die GD Außenhandel gegen die Einführung eines Vermarktungsverbot aus, unabhängig davon, ob es Alternativen gibt oder nicht.<sup>264</sup> Die GD Außenhandel sah in eventuellen WHO Konflikten das Hauptproblem. Man muss sich in Erinnerung rufen, dass es zur Jahrtausendwende auch noch andere Handelsstreitigkeiten mit den Amerikanern gab. Die Sichtweise der GD Außenhandel war natürlich auf den WHO Aspekt gerichtet, aber das war „eine echte Sorge, und nicht nur ein vorgeschobenes Argument“.<sup>265</sup>

Die GD Forschung sprach sich dafür aus, Tiertests auch über die drei Jahre hinaus durchführen zu lassen, sofern es bis dahin keine Alternativmethoden geben sollte.<sup>266</sup>

Die GD Verbraucherschutz wünschte sich von der Kommission eine klare und transparente Position. Sie warf dem Entwurf mit dem in drei Jahren einzuführenden Tiertestverbot für Bestandteile vor, im Widerspruch zur Zielsetzung der Richtlinie zu stehen. Darin stand, dass es nicht klug wäre, nur bereits bestehende Substanzen verwenden zu lassen, da darunter die Innovationsfähigkeit insbesondere der kleinen Unternehmen leiden würde. Außerdem wird unterstrichen, dass man nicht die nötigen Forschungserfolge einplanen und auf alle Tiertests in Zukunft verzichten können wird. Um die Transparenz für den Verbraucher zu gewährleisten müsste man dazu die Etikettierung der Kosmetikprodukte verpflichtend einführen. Eingedenk dieser Widersprüche wäre es besser, das Tiertestverbot sofort für die

---

<sup>258</sup> Réponse de la DG Concurrence à la consultation interservices lancée par DG ENTR, 15.02.2000.

<sup>259</sup> Reply from DG AGRI to the interservice consultation launched by DG ENTR, 29.02.00.

<sup>260</sup> Réponse du Secrétariat Général à la consultation interservices lancée par DG ENTR, 28.02.2000.

<sup>261</sup> Réponse de la DG Marche Intérieur à la consultation interservices lancée par DG ENTR, 23.02.2000.

<sup>262</sup> Reply from DG ENV to the interservice consultation launched by DG ENTR, 24.02.00.

<sup>263</sup> Réponse du Centre Commun de Recherche (CCR) à la consultation interservices lancée par DG ENTR, 29.02.2000.

<sup>264</sup> Reply from DG TRADE to the interservice consultation launched by DG ENTR, 18.02.00.

<sup>265</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>266</sup> Réponse de la Direction Recherche à la consultation interservices lancée par DG ENTR, 21.02.2000.

Fertigerzeugnisse und sobald es Alternativmethoden gibt, aber erst dann, auch für die Bestandteile einzuführen.<sup>267</sup>

### Zusammenfassung

Insgesamt unterstützten die unterschiedlichen Generaldirektionen den Kurs der GD Unternehmen, drei schlugen eine noch stärker industriefreundliche Haltung vor. Die GD Forschung und Verbraucherschutz sprachen sich gegen das Tiertestverbot für Bestandteile aus um Innovationen nicht zu behindern und die GD Außenhandel gegen eine Einführung eines Vermarktungsverbot, selbst im Falls von bestehenden Alternativmethoden.

Es ist interessant, dass es viele Fürsprecher für die Industrie und den Außenhandel in der Kommission gab. Der Verbraucherschutz kam noch am Rande vor, Tierschutzerwägungen haben allerdings einen sehr geringen Stellenwert in den Diskussionen. Diese tauchen lediglich als Kommunikationsproblem wegen einer sensibilisierten Öffentlichkeit auf. Aufgrund der massiven Proteste der Öffentlichkeit im Jahre 1993 erstaunt die geringe Bedeutung, die man der Tierschutzproblematik innerhalb der Kommission entgegenbrachte.

## **2. Ziel, Motivation und Inhalt des Kommissionsvorschlags zur 7. Richtlinie**

Das Hauptziel der Kommission bestand in der endgültigen Regelung der Tiertestfrage im Kosmetiksektor.<sup>268</sup> Ihre Entscheidung für den Inhalt der 7. Richtlinie erfolgte aus zwei Gründen: Erstens wurde im Jahre 1993 die 6. Kosmetikrichtlinie unter massivem öffentlichen Druck mit einem sehr optimistischen Zeitplan für das Ende von Tierversuchen verabschiedet. Aber in den 1990er Jahren hat die Entwicklung von Alternativtests nicht das gehalten, was man sich von ihnen versprochen hatte, das gilt insbesondere für ein Verfahren zum Ersatz von Augentests an Tieren. Zweitens hatte die Kommission Sorge vor einem Verfahren vor der Welthandelsorganisation.<sup>269</sup> Die Strategie der Kommission bestand darin, einen Konflikt mit den Amerikanern und der Welthandelsorganisation zu vermeiden, da sie zu der Zeit bereits Probleme mit Bananen und Stahl hatten. Die Kommission wusste natürlich, dass es sehr schwierig sein würde, dies zu erreichen, da das Parlament mit dem Vorschlag nicht zufrieden sein würde. Sie war daher früh davon überzeugt, dass der Gesetzestext im Vermittlungsausschuss landen wird, wollte es aber dennoch versuchen.<sup>270</sup>

Damit das Vermarktungsverbot endgültig mit einer neuen Richtlinie gelöst werden konnte, war aber ein erneutes Hinauszögern des Inkrafttretens der 6. Richtlinie vom Jahr 2000 zum

---

<sup>267</sup> Réponse de la DG SANCO à la consultation interservices lancée par DG ENTR, 18.02.2000.

<sup>268</sup> European Commission, GD Enterprise, F3, Briefing Note for Cabinet of M. Liikanen, Internal Market Council, 26.11.2001, p. 21.

<sup>269</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>270</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

Jahr 2002 notwendig, um Zeit für den Gesetzgebungsprozess zu haben. Diese zweijährige Verschiebung beschloss die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten im Komitologieverfahren.<sup>271</sup> Da dies nur im Mitentscheidungsverfahren passieren konnte, brauchte die Kommission im Rat eine qualifizierte Mehrheit. Österreich und Schweden lehnten die Verschiebung ab, alle anderen Staaten akzeptierten sie.<sup>272</sup> Das Parlament war sowohl über die Handlungsweise, die es vom Entscheidungsprozess ausschloss, als auch von dem Ziel, einer weiteren Verschiebung, erbost.<sup>273</sup>

Der endgültig von der Kommission verabschiedete Vorschlag vom 6. April 2000 umfasste die folgenden Punkte: Die Aufhebung des Vermarktungsverbotes und dessen Ersetzung durch ein Testverbot für Fertigerzeugnisse innerhalb der EU ab dem 1.12.2001. Dazu ein Testverbot für Bestandteile, sobald Alternativmethoden verfügbar sind, in jedem Fall aber ab dem 1.12.2004. Allerdings sollte dieses Testverbot einmal für zwei Jahre verschoben werden können. Außerdem sollten Alternativmethoden verwendet werden müssen, wenn sie vom ECVAM überprüft und für funktionsfähig gehalten wurden. Dazu sollten Hersteller die Möglichkeit haben, mit nicht auf Tieren getesteten Kosmetika werben zu dürfen. Letzteres sollte durch Durchführungsbestimmungen der Kommission konkretisiert werden.<sup>274</sup>

### **3. Das Agieren der Kommission in den Augen der Anderen**

Im Parlament und bei den Tierschützern sah man das Hauptmotiv der Kommission dagegen darin der Industrie zu helfen. Das WHO Argument wird aber als eine echte zweite Befürchtung angesehen, wenngleich es auch als vorgeschoben galt. Sicherlich wollte die Kommission auf keinen Fall Ärger mit den Amerikanern kriegen.<sup>275</sup> Aber „die Tierschützer waren der Auffassung, dass die Kommission die 6. Richtlinie loswerden wollte um der Industrie zu helfen. Die GD Unternehmen wurde darin von der GD Außenhandel unterstützt, die Angst vor der Welthandelsorganisation hatte.“<sup>276</sup>

Natürlich lehnten die Tierschützer den Entwurf und die Art wie er zustande kam ab. Für sie fiel die Kommission damit von Anfang bis Ende des Verfahrens als Gesprächspartner aus. Es kam nur am Anfang zu einem ergebnislosen Treffen, danach nicht mehr. Ihrer Meinung nach

---

<sup>271</sup> Richtlinie der Europäischen Kommission 2000/41 zur zweiten Verschiebung des Termins, von dem an Tierversuche für Bestandteile oder Kombinationen von Bestandteilen kosmetischer Mittel untersagt sind, 19.6.2000, Amtsblatt der Europäischen Union L 145 vom 20.6.2000, S. 1-3.

<sup>272</sup> Commission Européenne, DG Entreprises, E3, Dossier, Printemps 2000, p. 1-5.

<sup>273</sup> Alle Interviewpartner.

<sup>274</sup> Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur 7. Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel, Kom(2000) 189 endg. – 2000/0077/(COD), 6.4.2000, 2 Seiten. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 311 E/134 vom 31.10.2000.

<sup>275</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>276</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

spielte die Kommission keine eigene Rolle. Die Tierschützer haben in dem gesamten Prozess nicht zwischen der GD Unternehmen und COLIPA unterschieden. „Das liegt daran, dass sie [COLIPA] mit der GD Unternehmen im Bett sind“.<sup>277</sup> Der angebliche Bettpartner, die Industrie, war dagegen von dem ersten Entwurf der Kommission sehr angetan. Die Verbraucherschützer interessierten sich auf Grund der Thematik noch nicht für diese Richtlinie.<sup>278</sup>

Insgesamt wird das Agieren der Kommission von den meisten Teilnehmern als unglücklich und ineffizient angesehen.<sup>279</sup> Letztendlich hatte die Kommission mehr Angst vor den Amerikanern und der Welthandelsorganisation als dem Parlament und wollte die Industrie nicht belasten.

---

<sup>277</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>278</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>279</sup> Mehrzahl der Gesprächspartner.



## **C) Das Parlament verkehrt den Vorschlag der Kommission in der ersten Lesung in sein Gegenteil und öffnet die Richtlinie für den Verbraucherschutz**

### **I. Einführung**

#### **1. Übersicht**

##### Vorgehensweise

Der legislative Verlauf der Kosmetikrichtlinie in der ersten Lesung im Parlament wird in fünf Teilen analysiert. Die Einführung zu Beginn stellt das Endergebnis dar und erklärt den Ablauf des Mitentscheidungsverfahrens, die parteipolitischen Akteure samt ihren Positionen, die Ausgangslage zu Beginn des Prozesses sowie die umstrittensten Konfliktpunkte. Dem folgt im zweiten Teil die Analyse der Diskussionen am runden Tisch, der von Roth-Behrendt unter Einschluss aller wichtigen Teilnehmer organisiert wurde. Die Teile drei und vier untersuchen den Ablauf in den IETR<sup>280</sup> und ENVI<sup>281</sup> Ausschüssen. Schließlich analysiert der fünfte Teil die Geschehnisse im Plenum der ersten Lesung und die Reaktion der anderen Akteure auf das Ergebnis.

##### Zusammenfassung des Resultats der I. Lesung

Der Kommissionsentwurf versuchte, dass mit der 6. Richtlinie im Jahre 1993 beschlossene Vermarktungsverbot von Kosmetikprodukten innerhalb der EU, die auf Tieren getestet worden sind, wieder abzuschaffen. Das Parlament sah sowohl in dem inhaltlichen Politikwechsel, als auch in der versuchten zweimaligen Verschiebung des Inkrafttretens der 6. Richtlinie, einen Affront. Konsequenterweise hat das Parlament den Vorschlag der Kommission radikal abgelehnt und in sein Gegenteil verkehrt!

In der Tierschutzfrage verlangte das Parlament ein Vermarktungsverbot für alle Kosmetikprodukte nach einer Frist von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten der Richtlinie, unabhängig davon, ob bis dahin Alternativmethoden entwickelt worden sind oder nicht. Dazu forderte es innerhalb der EU ein Tiertestverbot für Bestandteile ab dem Jahre 2004, ein sofortiges Tiertestverbot für Fertigerzeugnisse samt einer strengen Ausnahmeregelung, finanzielle Hilfen aus den EU-Forschungsprogrammen für die Entwicklung von Alternativmethoden, eine Kennzeichnungspflicht von Erzeugnissen, für deren Herstellung

---

<sup>280</sup> Committee on Industry, Energy, Trade and Research.

<sup>281</sup> Committee on the Environment, Public Health and Consumer Policy.

Tierversuche nötig waren, von mindestens 20 Prozent auf der Produktoberfläche und die Möglichkeit für Hersteller mit nicht auf Tieren getesteten Kosmetika zu werben. Dazu wurde der Begriff kosmetisches Fertigerzeugnis präzisiert um Missbrauch zu vermeiden.

Außerdem öffnete das Parlament die 7. Kosmetikrichtlinie für den Verbraucherschutz. Hinter der weiter im Vordergrund stehenden Tierschutzfrage gab es nun eine Debatte um eine Vielzahl von Veränderungen: Dazu gehörte die Einschränkung CMR-Stoffe zu verwenden, die Kennzeichnungspflicht von Stoffen, die allergische Reaktionen auslösen können, strengere Sicherheitsbestimmungen für Produkte für Kinder unter drei Jahren und Intimpflege, die Weitergabe von Informationen über die Zusammensetzung der Produkte an die Konsumenten, die Aufhebung von Ausnahmen in den Berichtspflichten für die Riech- und Aromastoffe und die Einführung einer maximalen Haltbarkeitsdauer, die den maximalen Zeitraum, während dem das Erzeugnis seine Eigenschaften nach dem Öffnen beibehält, ausdrückt. Insgesamt bedeutete das Resultat der I. Lesung des Parlaments eine Ohrfeige und Kriegserklärung, gerichtet an die Adresse der Kommission und der Industrie.

## **2. Das Mitentscheidungsverfahren**

### Das Mitentscheidungsverfahren

Das Mitentscheidungsverfahren wurde im Vertrag von Maastricht eingeführt, im Vertrag von Amsterdam vereinfacht sowie auf mehrere Politikbereiche erweitert und durch den Vertrag von Nizza weiter ausgedehnt. Diese Prozedur schuf ein Zweikammernsystem in dem Rat und Parlament gemeinsam Gesetze erlassen.<sup>282</sup>

Die Kommission verfügt dabei über das Initiativrecht und leitet ihren Vorschlag an das Parlament und den Rat weiter. Das Parlament hat in seiner ersten Lesung die Möglichkeit den Entwurf anzunehmen, abzulehnen oder zu modifizieren. Sofern das Parlament nicht ablehnt, beginnt der Rat mit seiner ersten Lesung. Dieser kann dem Entwurf des Parlaments zustimmen, ablehnen oder abändern. In den ersten beiden Fällen endet das Verfahren, im letzteren übermittelt der Rat dem Parlament seinen Standpunkt mit Änderungswünschen.

Dann beginnt die zweite Lesung, bei der sich das Parlament mit dem vom Rat überarbeiteten Entwurf auseinandersetzt. Es hat die Möglichkeit anzunehmen oder abzulehnen, was das Verfahren beenden würde, oder ihn erneut abzuändern und zurück an den Rat zu senden. Dieser kann dann entweder akzeptieren, ablehnen oder den Vermittlungsausschuss anrufen.

---

<sup>282</sup> Richard Corbett, Francis Jacobs and Michael Shackleton, "The European Parliament", Fifth Edition, Published by John Harper Publishing, 2003, p. 183.

Dort verhandeln dann Parlament und Rat unter Beteiligung der Kommission über den Entwurf.

Die Stellung der Kommission bezieht ihre Stärke aus ihrem Initiativrecht und der Möglichkeit, jederzeit ihren Vorschlag modifizieren oder zurückziehen zu können. Im Vermittlungsausschuss ist sie jedoch deutlich schwächer als die beiden anderen Akteure mit Vetorecht. Während der gesamten zweiten Lesung dürfen von Rat und Parlament Anträge nur zu bereits in der ersten Lesung gestellten Punkten eingebracht werden.

### Das Ausschusssystem

Im europäischen Parlament wird der Schwerpunkt der Arbeit in den Ausschüssen geleistet.<sup>283</sup> Der Fraktionszwang ist deutlich geringer als in nationalen Parlamenten, da weder eine Regierung im Amt gehalten werden muss, noch homogene Fraktionen wie in den nationalen Parlamenten existieren. Dies ermöglicht einzelnen Abgeordneten einen deutlich größeren Spielraum als in den nationalen Parlamenten.

In der fünften Legislaturperiode des europäischen Parlamentes gab es 17 Ausschüsse. Die Kosmetikrichtlinie wurde im Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik behandelt (ENVI).<sup>284</sup> Dieser Politikbereich verfügt seit Maastricht über das Mitentscheidungsrecht, wonach das Parlament mit dem Rat auf gleicher Augenhöhe steht.<sup>285</sup> Die Kosmetikrichtlinie wurde im ENVI Ausschusses behandelt, weil der Themenbereich Kosmetikpolitik seinem Portfolio in der Geschäftsordnung des Parlaments und des Ausschusses zugeordnet war.<sup>286</sup>

Neben den zuständigen Ausschüssen gibt es beigeordnete Ausschüsse, die zu einem Gesetzgebungsverfahren eine nicht bindende Stellungnahme abgeben können. Der zuständige Ausschuss muss sie zur Abstimmung stellen, aber nicht annehmen. Nach Regel 162 der Verfahrensregeln im Parlament ist der zuständige Ausschuss verpflichtet, dem beigeordneten Ausschuss eine Frist zur Abgabe einer Stellungnahme zu setzen. Der zuständige Ausschuss muss den Ablauf dieser Frist abwarten, bevor er seinen eigenen Entwurf annimmt.<sup>287</sup>

---

<sup>283</sup> Ebd. S. 103.

<sup>284</sup> ENVI ist die englische Abkürzung für "Committee on the Environment, Public Health and Consumer Policy".

<sup>285</sup> Richard Corbett, Francis Jacobs and Michael Shackleton, "The European Parliament", Fifth Edition, Published by John Harper Publishing, 2003, p. 104.

<sup>286</sup> European Parliament, Rules of procedures, 15<sup>th</sup> edition, Annex IX, February 2003, p. 147.

<sup>287</sup> Richard Corbett, Francis Jacobs and Michael Shackleton, "The European Parliament", Fifth Edition, Published by John Harper Publishing, 2003, p. 111.

## Die Ämter im Ausschuss

In den Ausschüssen können Abgeordnete verschiedene Ämter bzw. Funktionen erlangen, wie z.B. den Ausschussvorsitz, Berichterstatter („Rapporteur“) eines Gesetzesvorhabens oder Koordinator einer politischen Gruppe. Der Vorsitz jedes Komitees und seine Stellvertreter werden nach dem D'Hondt System unter den politischen Gruppen verteilt und dann noch formal für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren gewählt. Der Vorsitz leitet die Sitzung und repräsentiert das Komitee nach Außen. Jede politische Gruppe wählt in jedem Komitee aus ihren Reihen einen Koordinator. Diese Koordinatoren der einzelnen Gruppen wählen die Berichterstatter aus und einigen sich auf eine Tagesordnung des Komitees. Innerhalb jeder einzelnen Gruppe versuchen die Koordinatoren die eigene Gruppe auf eine Linie einzuschwören.<sup>288</sup>

Berichterstatter haben großen Einfluss auf die Gesetzesvorhaben, die sie im Namen des Parlaments betreuen. Der Berichterstatter bereitet die Diskussionen zu seinem Thema im Ausschuss mit einem Entwurf vor und versucht dafür im Ausschuss eine Mehrheit zu bekommen. Wenn der Ausschuss den Entwurf beschlossen hat, präsentiert ihn der Berichterstatter im Plenum in der ersten Lesung und begleitet das Gesetzesvorhaben wenn nötig bis in den Vermittlungsausschuss zwischen Parlament, Rat und Kommission, dem er ex officio angehört.<sup>289</sup> Die Bedeutung des Berichterstatters kann man nicht hoch genug veranschlagen. Er verfügt über großen Einfluss bei der Entstehung eines Gesetzestextes aufgrund seiner Befugnisse als Verfasser des Berichts für das zuständige Parlamentskomitee und ist damit inoffiziell Ansprechpartner der anderen Institutionen sowie Anlaufstelle für Lobbyisten. Wegen der loserer Fraktionsdisziplin im Europäischen Parlament verfügt er über deutlich mehr Einfluss als ein in die Fraktionsdisziplin eingebundener Abgeordneter in einem nationalen Parlament. Der Berichterstatter muss im Ausschuss einen Entwurf vorlegen, der eine Mehrheit der Mitglieder findet. Er soll dabei nicht nur seiner Gruppe, sondern dem Ausschuss dienen. Das Parlament ist auf starke Mehrheiten angewiesen, da es bei der zweiten Lesung des Parlaments höhere Mehrheitserfordernisse als in der ersten Lesung gibt.<sup>290</sup> Neben dem offiziellen Berichterstatter existieren noch so genannte Schattenberichterstatter, die von den anderen Parteien nominiert werden, um dem Berichterstatter zu kontrollieren und auf ihn

---

<sup>288</sup> Ebd. S. 109.

<sup>289</sup> Ebd. S. 115.

<sup>290</sup> Ebd. S. 119.

einzuwirken.<sup>291</sup> Darüber hinaus sind noch andere Parlamentarier am Verfahren beteiligt, meistens je einer pro nationaler und politischer Gruppe.

Die Wahl des Berichterstatters unterscheidet sich in den verschiedenen Ausschüssen. Die Vorgehensweise beim ENVI Ausschuss läuft wie folgt<sup>292</sup>: Zuerst wird in einem Verfahren geklärt, welche Fraktion die Verantwortung für welchen Bericht trägt. In einem zweiten Schritt regelt dann jede Fraktion intern, wie sie die erworbenen Berichte auf ihre Abgeordneten verteilt. Jede politische Gruppe erhält für jeden Abgeordneten vier Punkte. Die Fraktionen können sich gegenseitig mit ihren Punkten überbieten, um die Verantwortung für einen Bericht zu erhalten (1, 2, 3, 4 Punkte zu zahlen). Eine Fraktion mit mehr Abgeordneten, bekommt demnach mehr Berichte, weil sie über mehr Punkte verfügt.

#### Weg eines Gesetzesvorhabens im Ausschuss und Plenum

Der Weg eines Gesetzesvorhabens verläuft meistens in der folgenden Weise: Im Ausschuss stellt zuerst der Berichterstatter den Gegenstand vor und gibt seine Ansichten wieder, danach folgen Diskussionen unter den Mitgliedern. Auch die Kommission präsentiert dem Ausschuss ihren ursprünglichen Vorschlag. Manchmal verfolgen Delegierte der Mitgliedsstaaten die offenen Sitzungen, ergreifen aber selten das Wort. Am Ende dieser Diskussionen verfasst der Berichterstatter einen Text und legt ihm den Ausschuss vor. Anschließend können die Ausschussmitglieder diesen Text noch mit Anträgen zu ändern versuchen. Der Ausschuss stimmt dann über die Anträge und den geänderten Entwurf als Ganzes ab. Dabei geht es nicht so formal wie im Plenum zu. Anträge können selbst noch mündlich vorgebracht werden. Das Ergebnis des Ausschusses wird dann dem Plenum vorgelegt.<sup>293</sup> Dort findet vor der Abstimmung ebenfalls eine Debatte statt, bei der die Kommission, zumeist in Gestalt des zuständigen Kommissars, ihren Vorschlag vorstellt und der Berichterstatter mit dem Entwurf aus dem Ausschuss darauf antwortet. Schließlich folgen die politischen Gruppen in der Abfolge ihrer Stärke. Gegen Ende antwortet die Kommission auf die Debatte und erläutert ihre Meinung zu den einzelnen Änderungsanträgen.<sup>294</sup>

Das Parlament hat Standardprozeduren für die Reihenfolge, nach denen Anträge dem Plenum zur Abstimmung vorgelegt werden, festgelegt. Anträge, die am wenigsten mit dem Text übereinstimmen, werden zuerst vorgelegt, danach folgen die anderen. Unstrittige werden „en bloc“ zur Abstimmung zusammengefasst. Wenn ein Antrag angenommen worden ist,

---

<sup>291</sup> Richard Corbett, Francis Jacobs and Michael Shackleton, “The European Parliament”, Fifth Edition, Published by John Harper Publishing, 2003, p. 116.

<sup>292</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>293</sup> Richard Corbett, Francis Jacobs and Michael Shackleton, “The European Parliament”, Fifth Edition, Published by John Harper Publishing, 2003, p. 119.

<sup>294</sup> Ebd. S. 146.

verfallen alle anderen zu diesem Punkt. Anträge können auch aufgesplittert und einzeln zur Wahl gestellt werden.<sup>295</sup> Es gibt nur drei Arten, wie Anträge in das Plenum eingebracht werden können. Erstens durch eine politische Gruppe, zweitens durch den Ausschuss, der für den Bericht zuständig war und drittens durch 32 Abgeordnete.<sup>296</sup>

Sollte das Gesetzesvorhaben nicht in der ersten Lesung abgeschlossen werden, so kommt es zu einer zweiten Lesung. Zwischen den beiden Verfahren existieren aber wichtige Unterschiede: Erstens hat das Parlament in der zweiten Lesung nur drei Monate Zeit, während es in der ersten Lesung keinerlei Zeitbeschränkungen ausgesetzt ist. Zweitens sind die Mehrheitserfordernisse deutlich unterschiedlich. In der ersten Lesung ist nur eine relative Mehrheit für jeden Antrag notwendig. Die zweite Lesung verlangt dagegen absolute Mehrheiten für jeden Antrag, das bedeutet 314 von insgesamt 626 Stimmen des Parlaments von 1999 bis 2004. In der dritten Lesung reicht wiederum eine einfache Mehrheit, um das Ergebnis aus dem Vermittlungsausschuss anzunehmen oder abzulehnen. Entscheidend für die Stärke eines Berichterstatters wie für das Parlament im Ganzen gegenüber dem Rat ist die Fähigkeit 314 Stimmen in der zweiten Lesung zu erhalten. Drittens gibt es keine Abstimmung über das Gesamtpaket, sondern nur über die einzelnen Anträge. Außerdem dürfen keine neuen Punkte in das Verfahren aufgenommen werden. Sollte es zu einem Vermittlungsverfahren kommen, so sind dort natürlich auch der Berichterstatter, der Ausschussvorsitzende und weitere Mitglieder des Parlaments anwesend. Das Ergebnis des Vermittlungsausschusses wird dann direkt in das Plenum geleitet, ohne vorher in einem Ausschuss besprochen zu werden.<sup>297</sup>

### **3. Die Akteure im Parlament**

#### Das Parlament und die grundsätzliche Einstellung der Fraktionen zur Kosmetikpolitik

In seiner fünften direkt gewählten Legislaturperiode, von 1999 bis 2004, tendierte das Parlament eher in die liberal-konservative Richtung. Die Fraktion der Europäischen Volkspartei, EVP, verfügte über 232 Sitze, die Fraktion der Sozialisten, PES, über 175. die Fraktion der Liberalen, ELDR, über 53, die Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken, GUE, über 49, die Grünen über 45, die Fraktion der Union für ein Europa der Nationen über 23 und die Fraktion für ein Europa der Demokratie und Unterschiede über 18. Dazu kamen 31 allein stehende Mitglieder, die nicht in einer Fraktion organisiert waren.

---

<sup>295</sup> Ebd. S. 148.

<sup>296</sup> Ebd. S. 149.

<sup>297</sup> Ebd. S. 121.

Das Verhältnis der einzelnen Fraktionen zur Industrie sowie dem Tier- und Verbraucherschutz ist unterschiedlich ausgeprägt. Für die Grünen sind die letzteren beiden Kernthemen ihrer Identität. Die Sozialdemokraten sympathisieren mit dem Tier- und Verbraucherschutz, räumen den Interessen der Industrie aber einen größeren Stellenwert als die Grünen ein. Die GUE steht den Interessen der Industrie sehr skeptisch gegenüber. Die Liberalen verfügen über einen sehr starken Industrie- und einen sehr starken Verbraucherschutz- und Tierschutzflügel, was unterschiedlichste Ergebnisse ermöglicht. Der Verbraucherschutz wird als wichtig angesehen, aber stärker auf Belastungen für die Industrie untersucht. Die Konservativen halten Verbraucher- und Tierschutz für wichtig, betonen aber die Bedeutung der wirtschaftlichen Interessen.

#### Die PES und ihre Berichterstatterin Roth-Behrendt: Das Vermarktungsverbot durchsetzen

Die PES lag voll auf der Linie von Roth-Behrendt und unterstützte ihren Bericht. Hauptziel war die Durchsetzung des Vermarktungsverbotes. Die Gruppe agierte inhaltlich weitgehend geschlossen, aber es gab auch Differenzen. Die französischen Sozialisten standen dem geplanten Vermarktungsverbot skeptisch gegenüber. Im Laufe des Verfahrens sollte sich diese Frage zur Bruchstelle entwickeln und die französischen Sozialisten zur Abspaltung von der Mehrheitslinie bewegen.

Da Politik von und unter Menschen ausgehandelt wird, kommt dem menschlichen Faktor ebenso große Bedeutung zu. Die Berichterstatterin der Kosmetikrichtlinie wurde Roth-Behrendt, die bei allen Akteuren, ob Freund oder Gegner, einen sehr guten Ruf genießt. Sie gilt als sehr kompetent, mit viel Erfahrung und einem guten Netzwerk.<sup>298</sup> „Frau Roth-Behrendt war sehr wichtig. Sie ist stark im Verhandeln, kannte das Dossier ausgezeichnet und steht als Vollblutpolitikerin gerne im Kreuzfeuer.“<sup>299</sup>

Ihre Ernennung zur Berichterstatterin der 7. Kosmetikrichtlinie am 19. Juni 2000 war weder innerhalb der PES noch des Parlaments umstritten. „Es gab keine Konkurrenz wer Berichterstatter der Richtlinie wird. Roth-Behrendt hatte schon die 6. Richtlinie verabschiedet, war Koordinatorin und unumstritten.“<sup>300</sup> Die Grünen waren mit der Wahl ebenso zufrieden, da Roth-Behrendt nicht als industrienah gilt. „Um der Sachen willen ist es besser, wenn die Durchsetzung von einer großen Partei erfolgt. Wäre der Berichterstatter ein

---

<sup>298</sup> Übereinstimmende Haltung fast aller Beamten der Kommission und des Parlaments, der Diplomaten, Lobbyisten der Industrie und des Tier- und Verbraucherschutzes und Abgeordneten des Parlaments.

<sup>299</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>300</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

industrienaher Sozi, wäre das ein Horror, wäre der Berichterstatter ein grüner Konservativer, wäre es ein Traum.<sup>301</sup>

#### Die Position der EVP: Ja zum Tierschutz, aber Industrieinteressen berücksichtigen

Die Ausgangsposition der EVP in Bezug zur 7. Kosmetikrichtlinie bestand aus zwei Elementen. „In erster Linie ging es der EVP um einen strikten Tierschutz, das war wichtiger, aber die Lösung sollte für die Industrie praktikabel und anwendbar sein.“<sup>302</sup> Die EVP war der Gegenpart von Roth-Behrendt und versuchte neben dem Tierschutz auch die Industrieinteressen zu berücksichtigen. Das galt insbesondere für die Durchsetzung von drei Tiertests, bei denen längere Fristen bis zum Eintritt des Vermarktungsverbotes gelten sollten (die so genannten drei Ausnahmen).

Die Position der EVP hat sich im Verlauf des Verfahrens kaum geändert, wenngleich sie unterschiedlich in den beiden Lesungen agierte. In der ersten Lesung vertrat sie eine strengere Position, die aber gegen die anderen Parlamentsparteien gerichtet war. Die Konfliktlinie im Parlament bis zur zweiten Lesung kann als eine rechts-links Spaltung zwischen den Parteien, bezeichnet werden. In der zweiten Lesung ging es der EVP dann darum, die Industrie einzubinden und gemeinsam gegen den Rat Stellung zu beziehen. Die EVP verfügte einerseits über eine starke Stellung, da Roth-Behrendt sie für das Erreichen von 314 Stimmen in der zweiten Lesung brauchte und daher zu einem Kompromiss bereit war. Andererseits wurde diese starke Position durch die Spaltungstendenzen der EVP unterminiert.

Verschiedene Persönlichkeiten waren für die EVP in das Verfahren involviert: Garcia Tormo (Sp) agierte als Schattenberichterstatterin und Florenz (D) als Koordinator im Ausschuss. Die wichtigsten EVP Befürworter für einen strengen Tierschutz waren Fleming (Ö) und Bowies (UK). Im letzteren Fall erklärt sich das dadurch, dass Gegner des Tierschutzes in Großbritannien aufgrund der starken Tierschutzlobby politisch massiv Probleme bekommen können. Nistico und Fatuzzo (beide Italien) setzten sich dagegen stärker für die Wirtschaftsinteressen ein.

Die konservativen und liberalen Abgeordneten konnten in ihrer Haltung zum Tierschutz in drei Kategorien eingeteilt werden: „Erstens Wirtschaftshardliner, denen der Tierschutz egal ist und für die alles was der Wirtschaft hilft gut ist. Zweitens echte Tierschützer wie beispielsweise Frau Fleming (EVP-Ö) und drittens wirtschaftsnahe Leute, die Angst vor der Öffentlichkeit hatten und deswegen dagegen gestimmt haben.“<sup>303</sup>

---

<sup>301</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>302</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>303</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.



Interessant sind die Fälle der französischen und britischen Abgeordneten. Erstere, weil ihr Land am meisten zu verlieren hatte, letztere, weil in Großbritannien die stärkste Tierschutzlobby in Europa beheimatet ist: „Die französischen Abgeordneten waren gegen die 7. Richtlinie, trauten sich aber nicht dagegen auszusprechen, da das Parlament insgesamt dahinter stand.“<sup>304</sup> Trotzdem sollten eine Mehrheit der französischen Sozialisten und eine Minderheit der französischen Konservativen gegen die Richtlinie stimmen. Der Widerstand von Grossetete, Fraktionsvorsitzende der französischen Konservativen, wird als eher moderat beurteilt. Lediglich Bernie (F/EDD) kämpfte stark für die Interessen der Industrie, aber er verfügte kaum über Glaubwürdigkeit, da er von einer schwachen Gruppe kam und sich im Parlament noch keinen Namen gemacht hatte.<sup>305</sup> Die Emotionalität des Themas und die starke Sensibilität für Tierschutzfragen in Großbritannien führten dazu, dass sich industrienahe britische Abgeordnete nicht so stark auf der Seite der Industrie engagieren konnten.

#### Die Position der ELDR: Der engste Verbündete von RB

Die ELDR wollte das Vermarktungsverbot durchsetzen und stimmte gemeinsam mit der PES, teilweise auch mit den Grünen und der Linken gegen die EVP. Der Verbraucherschutz hatte eine niedrigere Priorität. Die ELDR verfügt über einen starken Tierschutzflügel und einen sehr starken Industriezügel. Mit ein Grund, warum die ELDR so stark auf Seiten von Roth-Behrendt und des Tierschutzes stand, lag im Engagement zweier wichtiger ELDR Parlamentarier begründet: Dem Schattenberichterstatter Davies (UK, LibDem) war diese Richtlinie eine Herzensangelegenheit.

#### Die Position der Grünen: Den Verbraucherschutz in drei Punkten verstärken

Das Vermarktungsverbot war natürlich auch für die Grünen der entscheidende Punkt. Aber die Grünen positionierten sich als die Partei, die den Verbraucherschutz am stärksten verschärfen wollte. Sie hatten drei Ziele: Im Zentrum stand das Verbot der CMR Stoffe der Kategorie 1 und 2, das sie in der ersten Lesung erreichen wollten. Daneben versuchten die Grünen aber auch eine verbesserte Informationspflicht der Unternehmen und ein Verbot von Duftstoffen für Kosmetika für Kinder und weibliche Intimpflege durchzusetzen.

„Die Wichtigkeit der Punkte muss man relativ sehen. Roth-Behrendt hatte das Tierschutzthema mit der Vermarktungsverbotsregelung zu 90 Prozent besetzt. Die konnte man da schlecht rechts oder links überholen. Die Grünen haben Roth-Behrendt nach Kräften unterstützt. Es wäre vergebliche Liebesmüh gewesen, da die Fristen etwas zu verkürzen zu

---

<sup>304</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>305</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

versuchen. Von daher haben sich die Grünen auf den Verbraucherschutz gestürzt und hatten dort das Monopol.<sup>306</sup> Wichtige Parlamentarier der Grünen waren Kenna (UK), de Roo (NL) und Breyer (D).

#### Die Position der Linken

Die Linke votierte fast immer mit den Grünen und entwickelte kaum eigene Initiativen.

#### **4. Ausgangslage und Erwartungshaltung im Parlament und den Lobbyisten**

Parlament und Tierschutzbewegung schätzten vor der ersten Lesung des Parlaments die Ausgangslage ähnlich ein: „Keiner, inklusive Roth-Behrendt, dachte, dass es eine Chance gab, das Vermarktungsverbot durchzusetzen!“<sup>307</sup> Drei Gründe sprachen dagegen:

Erstens war das Parlament im Jahr 2000 deutlich konservativer zusammengesetzt als Anfang der Neunziger. Zweitens hatte die Kommission einen sehr harten Vorschlag vorgelegt und schien über ein sehr starkes WHO Argument zu verfügen. Drittens lief aktuell keine Kampagne der Tierschützer wie 1992 parallel zur 6. Richtlinie. Die Tierschützer lebten noch von den Erinnerungen von damals, aber es gab eben keine aktuelle Kampagne. Das machte die Durchsetzung „doppelt schwer“.<sup>308</sup>

Allerdings existierte auch ein Punkt, der für die Einführung eines Vermarktungsverbotes sprach: Die Wut des Parlaments über die zweimalige Verschiebung des Inkrafttretens der 6. Richtlinie durch die Kommission im Komitologieverfahren. Dieser institutionelle Faktor trug zu einer geschlossenen Haltung des Parlaments gegenüber dem Rat und der Kommission bei. Das Ziel einer Einführung eines Vermarktungsverbotes stand für Roth-Behrendt schon vor dem Kommissionsvorschlag fest, da klar war, „dass es ohne Druck keine Auswirkungen auf die Industrie und die Forschung geben würde.“<sup>309</sup> Allerdings wollte Roth-Behrendt ihre Reputation nicht für etwas auf das Spiel setzen, was sie nicht sicher war zu gewinnen. Selbst Eurogroup hatte lediglich als ursprüngliches Ziel ein Vermarktungsverbot in 15 bis 20 Jahren zu bekommen! „Aber bei den Diskussionen am runden Tisch wurde klar, dass es klappen könnte und das überzeugte Roth-Behrendt!“<sup>310</sup> Die Industrie war dagegen zuversichtlich. Der Vorschlag der Kommission lag auf ihrer Linie und im Rat schien es ebenfalls eine Mehrheit

---

<sup>306</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>307</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>308</sup> Dagmar Roth-Behrendt, Mitglied des Europäischen Parlaments, deutsche Sozialdemokratin und Berichterstatterin der 6. und 7. Kosmetikrichtlinie, Telefoninterview am 30.1.2007.

<sup>309</sup> Ebd.

<sup>310</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

zu geben. „L’industrie pensait que tout sera décidé par le Conseil. Ils ont aussi eu la Commission et donc ils ont méprisé le Parlement et ils n’y ont pas travaillé.“<sup>311</sup>

## **II. Die Diskussion am Runden Tisch überzeugt die Berichterstatterin von ihren Chancen**

### **1. Die Teilnehmer**

Am 23. und 24. November 2000 organisierte Roth-Behrendt einen runden Tisch mit allen Akteuren um ihre Positionen zu einer neuen Richtlinie kennen zu lernen und jedem die Gelegenheit zu geben, sich zum Vorschlag der Kommission einer 7. Richtlinie zu äußern. „Bei diesem Prozess sollten die Akteure sich öffnen und zueinander Vertrauen haben.“<sup>312</sup> Denn daran hatte es seit der 6. Richtlinie gefehlt, bei der es harte Auseinandersetzungen gegeben hatte. Anwesend waren die drei Generaldirektionen der Kommission Unternehmen, Außenhandel sowie Verbraucherschutz, die europäischen Industrieverbände der Riechstoffhersteller CTFA, der Kosmetikindustrie COLIPA, sowie der dt. Industrieverband für Körperpflege VDRH, die europäische Verbraucherschutzorganisation BEUC, die britischen Tierschutzorganisation BUAV und RSPCA sowie die europäische Tierschutzorganisation Eurogroup, die OECD, der Dachverband der amerikanischen Kosmetikindustrie CTFA<sup>313</sup> und das Forschungszentrum der Kommission für Alternativmethoden ECVAM.

Hier wurde nun der Gegensatz zwischen der Vorbereitung des Gesetzesvorhabens im Parlament und in der Kommission deutlich. Die Kommission hatte weder den BEUC, noch die Tierschützer zu einem Dialog eingeladen, bevor sie ihren Vorschlag zu einer 7. Richtlinie unterbreitete. „La Commission a présenté ses propositions aux groupes de lobbying. Mais elle ne les a pas vraiment consultés.“<sup>314</sup> Da im ursprünglichen Entwurf der Kommission keine Verbraucherschutzpunkte standen, fokussierte sich die Diskussion zunächst auf die Frage der Test- und Vermarktungsverbote.

---

<sup>311</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>312</sup> Dagmar Roth-Behrendt, Mitglied des Europäischen Parlaments, deutsche Sozialdemokratin und Berichterstatterin der 6. und 7. Kosmetikrichtlinie, Telefoninterview am 30.1.2007.

<sup>313</sup> Cosmetic Toiletry and Fragrance Association.

<sup>314</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

## 2. Die Diskussion zum Themenfeld Tierschutz

### Die Positionen der Teilnehmer

*Roth-Behrendt* rekapitulierte den Stand der Dinge, wonach die 1993 beschlossene 6. Richtlinie ein totales Vermarktungsverbot ab einem bestimmten Stichtag beinhaltete, bevor sie alle Anwesenden bat, ihre Meinung zu der von der geplanten 7. Richtlinie der Kommission zu äußern.

Die anwesenden *Tierschützer* standen dem Vorschlag der Kommission feindselig gegenüber und griffen die Rücknahme des noch in der 6. Richtlinie stehenden Vermarktungsverbotes scharf an. Erstens in dem sie die von der Kommission aufgezeigten juristischen Problemen auf WHO Ebene verwarfen. Die Tierschützer akzeptierten dieses Argument nicht, da die WHO ihrer Auffassung nach unter Artikel 20 des WHO Regimes Handelsbeschränkungen wegen „public moral“ erlaubt, unter die auch Tierversuche fallen würden. Außerdem habe es schon Präzedenzfälle der Amerikaner gegeben und daher sei die Einführung des Vermarktungsverbotes eine politische und keine juristische Frage. Zweitens in dem sie auf die Anteilnahme der Öffentlichkeit und die institutionelle Entwicklung der Kosmetikrichtlinie zu mehr Tierschutz hinwiesen.

Die europäische Kosmetikindustrie *COLIPA*, beteuerte ihren Willen, die Tiertests beenden zu wollen und hielt eine Reduzierung der Tiertests von gegenwärtig 35 000 auf 7 000 pro Jahr in der EU für möglich. Allerdings unterstrich sie auch ihre Prioritäten: Die Sicherheit der Verbraucher müsse an erster Stelle stehen, es dürfe kein Verkaufsverbot geben, Testverbote seien akzeptabel, sobald alternative Testmethoden existierten, aber die internationale Lage sei zu bedenken und die 7 000 Tests unbedingt notwendig. *CFTA* und *BEUC* sprachen sich überall dort für Tests aus, wo sie notwendig seien.

Jede der drei anwesenden Generaldirektionen der Kommission verteidigte ihren Entwurf in einer anderen Art und Weise: Die *GD Unternehmen* versuchte die Debatte zu versachlichen, die in ihren Augen zu emotional gelaufen war und argumentierte vielschichtig. Kernpunkt der geplanten Richtlinie sei es, die vier Ziele, öffentliche Gesundheit, Tierschutz, Binnenmarkt und Außenhandel untereinander auszubalancieren. Das Vermarktungsverbot sollte durch folgende Lösung innerhalb der europäischen Union ersetzt werden: Ein sofortiges Tiertestverbot für Fertigerzeugnisse und ein graduelles Verbot von Tierversuchen für Bestandteile nach einer Frist von zwei Jahren mit der Möglichkeit sie unter Umständen um drei Jahre verlängern zu können. Die *GD Unternehmen* führte weiter aus, dass sie nie damit argumentiert hätte, dass das Verkaufsverbot WHO Probleme schaffen würde! Der Artikel 3.4 der WHO unterscheide schließlich zwischen „similar products“. Die *GD Unternehmen*

stimmte den Tierschützern ausdrücklich zu, dass die Einführung eines Vermarktungsverbotes keine juristische, sondern eine politische Frage sei! Die GD Unternehmen wollte die internationale Anerkennung stärken, um die Wiederholung von den gleichen Tests rund um die Welt zu stoppen. Das Problem mit den „Mutual Recognition Agreements (MRA)“ sei aber, dass ihre Annerkennung im OECD Prozess zu lange dauere. Bei der Frage der Etikettierung wollte die GD Unternehmen ein Maximum an Information für den Verbraucher veröffentlichen lassen. Auch die Erforschung von alternativen Testmethoden müsste deutlich beschleunigt werden. Das Parlament solle doch die Kommission bitten, auf diesem Gebiet aktiv zu werden.

Die *GD Verbraucherschutz* argumentierte dagegen wissenschaftlich, gestützt auf den wissenschaftlichen Ausschuss (SCCNPF)<sup>315</sup> der Kommission und sprach sich für weitere Tests aus. Bisher konnten nur drei einwandfrei alternative Tests entwickelt werden. Gutes wissenschaftliches Vorgehen sei die Kombination aus den drei Alternativtests und die weitere Verwendung von einigen Tiertests. Man müsse unbedingt verhindern, dass Tiertests durch Tests an Menschen ersetzt werden. Die GD Verbraucherschutz führte aus, dass sich das SCCNPF selbst deutlich für weitere Tiertests aussprach. Außerdem legte sie auf ein weltweites Vorgehen Wert, da sonst Importprodukte den Binnenmarkt überschwemmen würden, weil die europäische Industrie nicht wettbewerbsfähig sei.

Die *GD Außenhandel* argumentierte hingegen juristisch mit Hinblick auf die WHO und widersprach damit der GD Unternehmen. Die Rechtslage sei vielleicht nicht der wichtigste Grund für die Ersetzung des Vermarktungsverbotes, spiele aber auch eine Rolle und sei komplizierter, als sie dargestellt wurde.

Anschließend verteidigte sich die *OECD* gegen die Anschuldigungen der GD Unternehmen, wonach sie zu langsam sei und wiederholte die wissenschaftliche Argumentation der GD Verbraucherschutz. Die Entwicklung und Prüfung von Alternativmethoden sei eine weltweite Angelegenheit und die internationale Abstimmung eben kompliziert. Gute Wissenschaft brauche Zeit. Die OECD widersprach auch der negativen Einschätzung des Fortschritts seitens der Tierschützer. In vier Jahren wird es zwar nicht möglich sein, alle Tiertests zu ersetzen, aber es wird in Zukunft große Fortschritte geben. Die OECD sprach sich daher gegen ein Vermarktungsverbot und für eine graduelle Einführung von Alternativtests aus. Die Mischung von Alternativtests und einigen notwendigen Tiertests sei der beste Weg nach vorne.

---

<sup>315</sup> Scientific Committee on Cosmetic Products and Non Food Products intended for Consumers.

## Bewertung der Debatte

Die Eröffnungserklärungen aller Teilnehmer verdeutlichten die Konfliktlinien zwischen den anwesenden Akteuren. Die grundsätzliche Ablehnung der Tierschützer sowie die Zustimmung der Industrie zum Entwurf der Kommission können nicht überraschen. Interessant ist allerdings die unterschiedliche Einschätzung der internationalen Rechtslage. Tierschützer und GD Unternehmen hielten sie beide für zweideutig und durchaus für den Tierschutz zu gewinnen. Die GD Außenhandel und die Industrie beharrten dagegen darauf, dass die internationale Rechtslage zu schwerwiegenden Problemen mit der WHO und den Amerikaner führen würde.

Außerdem wird deutlich, dass jede Generaldirektion ihre eigene Argumentationsstruktur besaß, die in dieser Deutlichkeit durch die von der Kommission gelieferten Dokumente nicht in den internen Konsultationen nachgewiesen werden konnten. Die GD Außenhandel war völlig auf die rechtliche WHO Problematik fixiert. Die GD Verbraucherschutz argumentierte dagegen rein wissenschaftlich mit der Notwendigkeit von Tiertests aus Sicherheitsgründen. Die GD Unternehmen widersprach der rein rechtlichen Rechtfertigung der GD Außenhandel und verteidigte die Richtlinie politisch mit Hinblick auf eine Ausbalancierung der Ziele öffentliche Gesundheit, Tierschutz, Binnenmarkt und Außenhandel.

## Die Reaktionen auf die Positionen der Anderen in der Frage und Antwort Runde

Im weiteren Verlauf verschärfte *Roth-Behrendt* die Diskussion, als sie auf die Eingangserklärungen der Teilnehmer einging. Zuerst drohte sie mit der Implementierung der 6. Richtlinie. Dann zog sie die WHO Probleme in Zweifel und verweigerte es, dem US Kongress eine Mitentscheidung in EU Angelegenheiten zuzubilligen. Drittens warf sie der Industrie vor, sich hinter der Wissenschaft zu verstecken und immer mehr Zeit zu verlangen. Außerdem schlug sie vor, dass die OECD die von dem EU Institut ECVAM geprüften Methoden übernehmen solle. Dies führte zu harscher Gegenwehr der OECD und COLIPA. Die *OECD* hielt es für realitätsfremd zu glauben, dass politischer Druck die Wissenschaft beschleunigen kann. Die *OECD* sah sich außerstande die ECVAM Methoden blindlings zu übernehmen, da sie aus 29 Staaten besteht und die neuen Methoden kontrollieren müsse. Aber das Verfahren dauere nur sechs Monate.

*COLIPA* eröffnete der Runde, dass die 6. Richtlinie, die ebenfalls Roth-Behrendt als Berichterstatterin begleitet hatte, ein Fehler gewesen und nicht zu implementieren sei. Man müsse das doch realistisch angehen.

Die *Tierschützer* spezifizierten die Rechtsfrage, indem sie erklärten, dass die WHO ein Problem sein kann, aber nicht sein muss. Außerdem äußerten sie, dass ein Tiertest- und ein

Vermarktungsverbot nötig seien, gerade weil man der Wissenschaft keine Fristen geben könne. Es ginge darum, eine moralische Linie zu ziehen!

Mehrere Teilnehmern verteidigten erneut den Vorschlag der Kommission, das Vermarktungsverbot zu streichen: Das *wissenschaftliche Komitee* erklärte, dass es ein Vermarktungsverbot für gefährlich hielte, weil es die Entwicklung von neuen Produkten hindere. Die *GD Außenhandel* unterstrich nochmals die schwierige Rechtslage mit Hinblick auf die WHO.

*Roth-Behrendt* äußerte Unverständnis, warum Kosmetikprodukte von der OECD anders als Pharmazeutikprodukte behandelt werden. Roth-Behrendt erwiderte, dass das wissenschaftliche Komitee dasselbe schon vor sieben Jahren gesagt hatte. Es gäbe doch bereits 8000 getestete Bestandteile. Wofür noch mehr?

Die Frage des Vermarktungsverbotes wurde kontrovers zwischen Tierschützern, GD Unternehmen und COLIPA diskutiert: Aufgrund ihrer Erfahrung mit der zweimaligen Verlängerung des Inkrafttretens der 6. Richtlinie fragten die *Tierschützer*, ob die anvisierte 3+2 Lösung der Kommission bei dem Tiertestverbot für Bestandteile endgültig wäre, oder nur wieder auf Verlängerungen hinauslaufe. Die *GD Unternehmen* antwortete, dass der 3+2 Vorschlag eine Lösung für die nächsten fünf bis sieben Jahre darstellen würde.

*COLIPA* erklärte, dass die Industrie einen Teststopp für Fertigerzeugnisse und für Bestandteile, für die es gültige Alternativmethoden gibt, akzeptieren könne. Ebenso sei ein stärkeres Engagement der Industrie für die Entwicklung von Alternativmethoden vorstellbar.

Der *RSPCA* lehnte es dagegen ab, sich auf das Wort der Industrie zu verlassen. Eine endgültige Frist sei unbedingt notwendig. Die Summen, die von der Industrie, den Staaten und der EU für die Entwicklung von alternativen Methoden ausgegeben werden, seien zu niedrig.

Ein Nebenstreit entzündete sich an der Frage der möglichen Etikettierung von nicht auf Tieren getesteten Produkten. Der *BUAV* verweigerte die Idee einer Kennzeichnung „nicht auf Tieren getestet“, wenn ein Produkt irgendwann einmal auf Tieren getestet worden sei. Diese Kennzeichnung dürfe nur ein Produkt tragen, das nie einen Tiertest nötig hatte.

Roth-Behrendt und GD Unternehmen behandelten die Frage, ob eine 7. Richtlinie überhaupt sein müsse. *GD Unternehmen* trat für eine 7. Richtlinie ein, um zu verhindern, dass mehrere Staaten am Europäischen Gerichtshof angeklagt werden und um einige Verbesserungen zu erreichen. Roth-Behrendt sah eine juristische Lösung im Falle eines Scheiterns auch nur als

drittbeste Lösung an. In diesem Punkt herrschte Einverständnis zwischen den Roth-Behrendt und GD Unternehmen.

*Roth-Behrendt* bekräftigte ihr Ziel, ein Resultat herbeizuführen, bei der weniger Tiere „verbraucht“ werden und bekannte sich am Ende der Diskussion dazu, das Vermarktungsverbot wieder in den Text aufzunehmen.

Die Diskussion am Runden Tisch überzeugte sie davon, die 7. Kosmetikrichtlinie offensiv anzugehen und die Konfrontation zu wagen. Sie forderte mit einem Vermarktungsverbot viel in der Tierschutzfrage und öffnete die Richtlinie für Verbraucherschutzfragen. Die Frist von fünf Jahren ergab sich folgendermaßen: „Die Zeitspanne durfte nicht zu lang und nicht zu kurz sein, daher fünf Jahre.“<sup>316</sup>

### **3. Die Diskussion zum Themenfeld Verbraucherschutz**

Alle Akteure sollten sich zu stark allergischen Allergenen, der Etikettierung, der Mindestkonzentration im Inhalt und der Kinder- bzw. Intimpflege äußern:

Laut *BEUC* wurden Allergien für mehr und mehr Menschen zu einem Problem. Daher sei eine Etikettierung der Inhaltstoffe und besondere Regeln für Kinder-/Intimpflege notwendig. Wichtig sei auch die Einführung einer Verbotsliste von gefährlichen CMR Stoffen. Das wissenschaftliche Komitee unterstützte diese Auffassung. *GD Unternehmen* und *COLIPA* sprachen sich im Prinzip für mehr Verbraucherinformationen, beispielsweise für eine Verbotsliste von hoch allergischen Stoffen aus. Allerdings sollten diese Verbesserungen nicht in der 7. Richtlinie und nicht über den parlamentarischen Weg, sondern über das Komitologieverfahren durchgesetzt werden, wo das Parlament kaum über Einflussmöglichkeiten verfügt. Die Aufnahme der Verbraucherschutzpunkte könne die 7. Richtlinie unter Umständen verwässern, hinauszögern oder scheitern lassen. Die *amerikanische Kosmetikindustrie* fühlte sich von den Verbraucherschutzpunkten stärker gestört als die europäischen Verbände. Die deutsche Industrie sandte kooperativere Signale und schlug vor, Allergene in ein Etikettierungssystem zu integrieren und eine erlaubte Höchstkonzentration für jedes für Kinderprodukte festzulegen. *COLIPA* verlangte, dass Verbesserungen praktikabel und vernünftig sein müssen. Sie wies darauf hin, dass in Parfums mehr als 300 Bestandteile enthalten seien. Daher sollte man lieber nur die wichtigsten auszeichnen, anstatt eine Kompletliste anzulegen. „Alle Informationen geben bedeutet keine Informationen geben“. Die belgischen Behörden warfen ein, dass sie keinen Fall kannten, wo sich jemand beschwert hätte.

---

<sup>316</sup> Dagmar Roth-Behrendt, Mitglied des Europäischen Parlaments, deutsche Sozialdemokratin und Berichterstatterin der 6. und 7. Kosmetikrichtlinie, Telefoninterview am 30.1.2007.



An dieser Diskussion waren zwei Punkte interessant: Erstens positionierte sich das SCCNPF in den Verbraucherschutzfragen gegen die Industrie, während es sich im Tierschutz für die Industrie stark machte. Zweitens spielte die CMR Frage noch eine untergeordnete Rolle. Sie wurde zwar erwähnt und angesprochen, aber dominierte noch nicht die Verbraucherschutzdiskussion. Im Gegenteil, zu diesem Zeitpunkt wurde noch stärker die Allergiefrage thematisiert.

### **III. Die erste Lesung im IETR Ausschuss**

Die Kommission hatte am 6. April 2000 ihren Vorschlag für eine 7. Änderung der Kosmetikrichtlinie an das Parlament übermittelt. Dort wurde am 13. Juni 2000 entschieden, den Vorschlag der Kommission an den dafür vorgesehenen federführenden Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik (ENVI) zu überweisen. Beratend sollten die beiden Ausschüsse für Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie (IETR) sowie Recht und Binnenmarkt tätig sein.<sup>317</sup> Schon am 21. Juni 2000 beschloss der Ausschuss für Recht und Binnenmarkt, keine Stellungnahme abzugeben.

Der Ausschuss für Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie hatte in seinen Sitzungen vom 14.9.2000, 12.10.2000 und 23.11.2000 acht Anträge am Kommissionsentwurf mit 26 Stimmen gegenüber 20 Enthaltungen beschlossen.<sup>318</sup> Berichterstatter war der Parlamentarier Seppänen der GUE. Die Anträge des IETR Ausschusses müssen im ENVI Ausschuss zur Wahl gestellt werden, allerdings gibt es keine Verpflichtung diese zu akzeptieren. Von den acht Anträgen wollte einer in den Erwägungen und sieben in den Artikeln Änderungen herbeiführen.

In den Erwägungen sollte das Ziel, Tierversuche für Kosmetika schrittweise durch Alternativmethoden zu ersetzen, verankert werden.<sup>319</sup> Die anderen sieben Anträge des IETR forderten folgende Änderungen in den Artikeln: Ein Vermarktungsverbot für auf Tieren getesteten Kosmetika ab dem 1.12.2001, sofern von ECVAM getestete Alternativmethoden zur Verfügung stehen<sup>320</sup> und ein Tiertestverbot für Bestandteile ab dem 1.12.2004 ohne Möglichkeit für die Kommission dieses Tiertestverbot um weitere zwei Jahre hinausschieben

---

<sup>317</sup> In dieser Arbeit werden die im Europäischen Parlament aus der englischen Sprache üblichen Abkürzungen ENVI und IETR für die jeweiligen Ausschüsse verwendet.

<sup>318</sup> Europäisches Parlament, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, Endgültig A5-0095/2001, PE 297.227, \*\*\*I Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur siebten Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel, Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, 21. März 2001, S. 39-47.

<sup>319</sup> IETR Antrag 1.

<sup>320</sup> IETR Antrag 2.

zu können.<sup>321</sup> Weiterhin sollte die Kommission Herstellern erlauben können, mit Produkten, die nach einem Stichtag nicht auf Tieren getestet worden sind, zu werben.<sup>322</sup>

Dazu sollte die Kommission jährlich Berichte über vier Bereiche veröffentlichen: Erstens über den wissenschaftlichen Fortschritt bei der Erforschung der alternativen Tests,<sup>323</sup> zweitens die Anstrengungen der Kommission auf internationalen Foren Drittländer für den Tierschutz zu sensibilisieren<sup>324</sup> und drittens ihre Bemühungen auf die OECD einzuwirken um sie dazu bewegen, europäische Alternativtests zu akzeptieren.<sup>325</sup> Als letzten Punkt sollte der Bericht darüber Auskunft geben, wie die wirtschaftlichen Bedürfnisse der kleinen und mittleren Unternehmen in der Arbeit des ECVAM berücksichtigt wurden.<sup>326</sup>

Folgende Punkte stechen bei der Behandlung der Kosmetikrichtlinie durch den IETR ins Auge. Erstens war es der IETR, der noch vor dem ENVI Ausschuss den Tierschutz mit dem Vermarktungsverbot ab dem 1.12.2001 zurück auf die Tagesordnung setzte und etwaige WHO Probleme nicht gelten lassen wollte. Diese Behauptung sei „nicht haltbar“.<sup>327</sup> Allerdings war dieses Vermarktungsverbot an den technischen Fortschritt gekoppelt und trat nur in Kraft, sofern das ECVAM Alternativmethoden akzeptieren sollte.<sup>328</sup> Zweitens wird deutlich, dass die Zustimmung im IETR mit 26 zu 20 nicht so deutlich wie später im ENVI Ausschuss ausfiel. Drittens fügte der IETR keine Verbraucherschutzpunkte an, sondern konzentrierte sich in seinen acht Änderungsanträgen ausschließlich auf die Tierschutzfrage. Allerdings muss man berücksichtigen, dass die Stellungnahme des Industrieausschusses im ENVI Ausschuss wenig beachtet wird. „Das löst nur eine kurze Debatte aus“.<sup>329</sup> Der Verfasser der Stellungnahme Seppänen „konnte doch keine Mehrheiten garantieren. Der IETR Ausschuss war unbedeutend“.<sup>330</sup>

---

<sup>321</sup> IETR Antrag 3.

<sup>322</sup> IETR Antrag 8.

<sup>323</sup> IETR Antrag 4.

<sup>324</sup> IETR Antrag 6.

<sup>325</sup> IETR Antrag 5.

<sup>326</sup> IETR Antrag 7.

<sup>327</sup> Europäisches Parlament, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, Endgültig A5-0095/2001, PE 297.227, \*\*\*I Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur siebten Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel, Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, 21. März 2001, S. 43.

<sup>328</sup> IETR Antrag 2 samt Begründung.

<sup>329</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>330</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

## **IV. Die erste Lesung im ENVI Ausschuss**

### **1. Einführung in den Verfahrensablauf und die Positionen der Akteure**

#### Übersicht

Innerhalb des Ausschusses gab es eine starke Mehrheit für die grundsätzliche Position von Roth-Behrendt, das Vermarktungsverbot wieder einzuführen und die Richtlinie für Verbraucherschutzpunkte zu öffnen.

Die Fraktionen standen sich in folgenden Koalitionen gegenüber: Die Grünen und die GUE versuchten den Entwurf im Tier- und Verbraucherschutz zu verschärfen, die EVP zielte dagegen auf eine industriefreundlichere Ausrichtung ab. Die EVP war allerdings in einigen Punkten gespalten, da einige der deutschen und britischen EVP-Angeordneten Roth-Behrendt unterstützten. Die ELDR wählte meist mit der PES, stand aber einen Tick näher an der Industrie. Nachdem die Abstimmungen um die einzelnen Anträge beendet waren, nahmen alle Fraktionen den Bericht fast einstimmig an: 46 Mitglieder stimmten dafür, 3 enthielten sich, keiner stimmte dagegen.

Es folgt eine Kurzdarstellung der Abstimmungsregeln und Diskussionen im Ausschuss, des Vorschlages von Roth-Behrendt sowie der Übersicht über die Anzahl der Anträge der Ausschussmitglieder. Danach analysiert eine thematische Auflistung die Auseinandersetzung um die unterschiedlichen Änderungsanträge, wobei auch die unterlegenen und verfallenen Anträge mit einbezogen werden. Schließlich folgt eine Untersuchung der verlorenen Anträge bevor das Resultat der Ausschussphase der ersten Lesung gezogen wird.

#### Abstimmungsregeln und der Unterschied zwischen Erwägungen und Artikeln

Jeder Abgeordnete kann einen Antrag stellen, über den im Ausschuss abgestimmt wird. Sollte er eine einfache Mehrheit erhalten, erfolgt die Aufnahme in den Bericht. Wenn ein Artikel oder eine Erwägung einmal geändert wurde, so verfallen alle anderen auf ihn zielenden Anträge. Wichtig ist der Unterschied zwischen Erwägungen und Artikeln in einer Richtlinie. Erwägungen besitzen im Gegensatz zu Artikeln keine rechtliche Verbindlichkeit. Es ist möglich, dass man eine Änderung nur in die Erwägungen hineinschreibt, ohne sie in den Artikeln zu wiederholen. Dies führt dann zu keiner rechtsverbindlichen Regelung, setzt aber ein politisches Zeichen im Sinne einer Symbolpolitik.

## Die Diskussionen im ENVI Ausschuss

Der ENVI Ausschuss hatte eine erste Diskussion über den Vorschlag von Roth-Behrendt am 27.2.2001. Die meisten Parlamentarier zeigten sich dabei als heftige Gegner des Vorschlages der Kommission. Selbst konservative oder liberale Abgeordnete, die man wirtschaftsnäher einordnen würde, standen zwischen grundsätzlicher Unterstützung des Vermarktungsverbotes oder leichter Abschwächung.<sup>331</sup>

Die Kommission versuchte sich zu verteidigen, indem sie auf die drei miteinander zu vereinbarenden Ziele, Verbraucherschutz, Tierschutz und Einhaltung der internationalen Verpflichtungen hinwies und die Bedeutung der wissenschaftlichen Beweise unterstrich.<sup>332</sup>

Die Kommission war sich noch im Oktober 2000 in einem internen Briefing nicht über das Ausmaß der Gegnerschaft im Ausschuss sicher und resümierte zutreffend: „The key question is whether there will be a strong opposition to Mrs. Roth-Behrendt draft report“.<sup>333</sup> Allerdings sollte diese Opposition im Parlament nicht auftauchen.

## Der Entwurf von Roth-Behrendt

Roth-Behrendt brachte 20 Änderungsanträge<sup>334</sup> am Kommissionsvorschlag in den Ausschuss ein.<sup>335</sup> Ihre wichtigste Forderung war ein *Vermarktungsverbot* von Kosmetika in der EU, die auf Tieren getestet wurden, obwohl Alternativmethoden zur Verfügung stehen, spätestens aber fünf Jahre nach Annahme dieser Richtlinie.<sup>336</sup> Außerdem verlangte sie ein *Tiertestverbot für Bestandteile* von Kosmetikprodukten sobald Alternativmethoden zur Verfügung stehen, in jedem Fall aber ab dem 31.12.2004. Sie rief in Erinnerung, dass es bereits ein *Tiertestverbot für Fertigerzeugnisse* seit der fünften Richtlinie gab, das schlecht umgesetzt wurde und somit nicht eine weitere Frist, wie von der Kommission angestrebt, erhalten sollte, sondern gleichzeitig mit der Richtlinie in Krafttreten müsste.<sup>337</sup> Außerdem sollten Hersteller damit *werben* können, dass sie Produkte verkaufen, die ohne Tiertests entstanden sind.<sup>338</sup>

---

<sup>331</sup> European Commission, Secretariat-General, Directorate E, Summary Record of Committee on the Environment, Public Health and Consumer Policy on 26 and 27th February 2001, SP (2001)630, Brussels, 7.3.2001.

<sup>332</sup> European Commission, GD Enterprise, Koeninger, Carvalho, „Flash report“, Environment Committee, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, 27.2.2001, p. 1-2.

<sup>333</sup> Commission Européenne, Briefing pour rencontre entre le Commissaire Liikanen et CFTA le 18 octobre 2000, 17.10.2000, p. 10.

<sup>334</sup> Zehn davon betrafen Änderungen in den Erwägungen und zehn in den Artikeln.

<sup>335</sup> Europäisches Parlament, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, Vorläufig 2000/0077 (COD), PE 297.227, \*\*\*I Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur siebten Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel, Berichtsteratterin Dagmar Roth-Behrendt, 12. Januar 2001, S. 1–30.

<sup>336</sup> Antrag 11.

<sup>337</sup> Beide Antrag 12.

<sup>338</sup> Antrag 16.

Neben der Tierschutzproblematik öffnete Roth-Behrendt die Richtlinie für den Verbraucherschutz. „Mir waren sämtliche Verbraucherschutzpunkte genauso wichtig wie die Tierschutzpunkte. Die Industrie hat mich besonders wegen der Verbraucherschutzpunkte nicht gemocht.“<sup>339</sup> Sie forderte ein *Verbot von CMR Stoffen*, sofern das SCCNPF nicht nachweisen kann, dass ihre Verwendung unbedenklich ist.<sup>340</sup> Die im Gegensatz zum späteren Verlauf des Verfahrens sanftere Regelung der CMR Stoffe zu Beginn resultierte aus der Tatsache, dass ein vom SCCNPF angefordertes Gutachten noch nicht vorlag. Daher konnten „wir bei der CMR Frage nicht so hinlangen wie wir wollten und haben auf das Gutachten gewartet.“<sup>341</sup> Weiterhin verlangte Roth-Behrendt die *Einführung eines Mindesthaltbarkeitsdatums* nach dem Öffnen für Produkte, die länger als 30 Monate haltbar sind.<sup>342</sup> Kosmetikprodukte für *Kinder und weibliche Intimpflege* sollten einer gesonderten Risikoanalyse unterworfen werden.<sup>343</sup> Dazu forderte Roth-Behrendt die Einführung und *Etikettierung* von *Grenzwerten* (0,1% bei abwaschbaren<sup>344</sup> und 0,001% bei nicht abwaschbaren<sup>345</sup> Stoffen) für die Verwendung der 26 vom SCCNPF identifizierten *Allergene samt einem Warnhinweis*.<sup>346</sup> *Die Riechstoffe* sollten ihre Sonderstellung dagegen behalten dürfen.<sup>347</sup>

### Die Anträge der Ausschussmitglieder

Abgeordnete aus vier Fraktionen brachten 45 Anträge ein.<sup>348</sup> Acht Abgeordnete der EVP scheiterten mit ihren 18 Anträgen damit, den Bericht industriefreundlicher zu gestalten. Die beiden Abgeordneten Patricia McKenna und Hiltrud Beyer der Grünen zielten mit 13 gemeinsamen Anträgen darauf ab, den Tier- und Verbraucherschutz zu erhöhen und hatten mit fünf davon Erfolg. Chris Davis von der ELDR unterstützte die Linie von Roth-Behrendt und versuchte mit seinen sechs angenommenen Änderungsanträgen Besorgnisse der Industrie zu zerstreuen. Torben Lund von der PES verstärkte mit zwei erfolgreichen von acht

---

<sup>339</sup> Dagmar Roth-Behrendt, Mitglied des Europäischen Parlaments, deutsche Sozialdemokratin und Berichterstatterin der 6. und 7. Kosmetikrichtlinie, Telefoninterview am 30.1.2007.

<sup>340</sup> Antrag 11.

<sup>341</sup> Dagmar Roth-Behrendt, Mitglied des Europäischen Parlaments, deutsche Sozialdemokratin und Berichterstatterin der 6. und 7. Kosmetikrichtlinie, Telefoninterview am 30.1.2007.

<sup>342</sup> Antrag 14.

<sup>343</sup> Antrag 17.

<sup>344</sup> Rinse-off.

<sup>345</sup> Leave-on.

<sup>346</sup> Anträge 15 und 19.

<sup>347</sup> Antrag 15.

<sup>348</sup> Europäisches Parlament, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, PE 297.227/21-65, Entwurf eines Berichts von Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, Kosmetische Mittel, Anträge 21 bis 65, 8. März 2001, S. 1-40.

eingebrachten Änderungsanträgen den Verbraucherschutz durch die Einführung einer Informationspflicht von Herstellern über die Bestandteile ihrer Produkte.

### Die Anzahl der Abstimmungen

Bei einigen Anträgen erfolgte auf Wunsch einer Fraktion eine Aufspaltung des Antrages in mehrere Teile über die dann separat abgestimmt werden kann. Der gegensätzliche Fall einer Fusion ist ebenso möglich, wenngleich seltener. Beide Fälle haben sich auch im Verfahren der 7. Richtlinie ereignet. Die Aufspaltung der Anträge führt zu einer höheren Anzahl von Abstimmungen, als ursprünglich Anträge existieren, da die einzelnen Teile als eigene Anträge betrachtet werden können. Um die Anzahl der Kampfabstimmungen, wo unterschiedliche Fraktionen verschiedener Meinung waren, zu ermitteln, wird zuerst die Anzahl der Anträge berechnet. Danach wird untersucht wie viele Anträge geteilt oder fusioniert wurden. Von dem Ergebnis werden dann die einstimmig verabschiedeten Anträge „en bloc“ sowie die zurückgezogenen und verfallenen Anträge subtrahiert.

Insgesamt wurden im Ausschuss 73 Anträge beraten: 20 von der Berichterstatterin, 45 von den Fraktionen und acht aus dem IETR Ausschuss. Vier der Anträge wurden geteilt,<sup>349</sup> zwei weitere gedrittelt.<sup>350</sup> Damit erhöhte sich die Anzahl der Abstimmungen von 73 auf 81.

Zwei Abstimmungen fanden wegen Rückzug des Antrags nicht statt<sup>351</sup> und 22 verfielen während der Abstimmung.<sup>352</sup> Damit standen den Abgeordneten insgesamt 57 Anträge bzw. Antragsteile zur Abstimmung, von denen 23 einstimmig angenommen<sup>353</sup> und einer einstimmig abgelehnt<sup>354</sup> wurde. Die restlichen 33 waren zwischen den Fraktionen hart umkämpft: 14 wurden positiv<sup>355</sup> und 19 negativ<sup>356</sup> beschieden.

Die EVP verlor zwölf Abstimmungen vereint<sup>357</sup> und fünf gespalten.<sup>358</sup> Außerdem votierte die EVP gegen vier Anträge einer Minderheit der eigenen Partei, da sie diese Anträge in ihrer Radikalität nicht billigte.<sup>359</sup> Die Grünen und die GUE scheiterten an acht Abstimmungen<sup>360</sup>

---

<sup>349</sup> Anträge 6, 11, 39 und 41.

<sup>350</sup> Anträge 63 und 64.

<sup>351</sup> Anträge 19 und 21.

<sup>352</sup> IETR 1, 2, 3 und 8 sowie die Anträge 22, 23, 24, 25, 35, 36, 40, 41 (Teil 1), 43, 44, 45, 56, 57, 59, 62 und 64 (Teil 1), 64 (Teil 2) und 64 (Teil drei).

<sup>353</sup> IETR 5, 6, und 7 sowie die Anträge 1-4, 6 (Teil 2), 7-10, 11 (Teil 2), 14, 15, 17, 18, 20, 26, 27, 33, 39 (Teil 2), und 63 (Teil 1).

<sup>354</sup> IETR 4.

<sup>355</sup> Anträge 6 (Teil 1), 11 (Teil 1), 12, 13, 16, 38, 46, 50, 51, 53, 54, 58, 63 (Teil 2) und 63 (Teil 3).

<sup>356</sup> Anträge 28, 29, 30, 31, 32, 34, 37, 39 (Teil 1), 42, 47, 48, 49, 52, 55, 60, 61 und 65.

<sup>357</sup> Anträge 5, 6 (Teil 1), 38, 41 (Teil 2), 46, 51- 54, 58, 63 (Teil 2) und 63 (Teil 3).

<sup>358</sup> Anträge 11 – 13, 16 und 50.

<sup>359</sup> Anträge 28 und 47 – 49.

<sup>360</sup> Anträge 30 – 32, 34, 39, 55, 60 und 65.

und verloren zwei weitere gemeinsam mit der PES.<sup>361</sup> Eine Minderheit der PES scheiterte gemeinsam mit den Grünen und der GUE in zwei weitere Abstimmungen an Abgeordneten der eigenen Fraktion.<sup>362</sup> Die ELDR befand sich dagegen niemals auf der Verliererseite.

## 2. Die Auseinandersetzung um die Anträge

Die Abstimmung am 20.3.2001 begann mit einem Antrag von Florenz/Flemming der EVP mit dem Ziel den Kommissionsentwurf ganz zu verwerfen.<sup>363</sup> Dieser wurde jedoch zurückgezogen um im Plenum erneut gestellt zu werden. Anschließend folgte die Abstimmung der Anträge vom Anfang der Richtlinie bis zum Ende auf Grundlage des oben genannten Berichts von Roth-Behrendt. Die GUE wird hier nicht extra erwähnt, da sie immer gemeinsam mit den Grünen abstimmte. Einige der Erwägungen und Artikel waren in der Auseinandersetzung heftig umkämpft:

In den Erwägungen setzte sich die Berichterstatterin Roth-Behrendt in allen Punkten gegen die industriefreundlichen Anträge in der *Frage der Tiertestverbote* von Nistico und Fiori durch. Diese versuchten das Ziel, Tierversuche für kosmetische Zwecke abzuschaffen, abzuschwächen,<sup>364</sup> das Vermarktungsverbot zu kippen<sup>365</sup> und das Tierversuchsverbot für bestehende wie neue Bestandteile zu relativieren, indem sie sein Inkrafttreten an die Entwicklung von Alternativmethoden banden und jegliche zeitliche Begrenzung für das Testen ablehnten<sup>366</sup> und ein Verbot nur in Anlehnung an die Entwicklung von Alternativmethoden gelten lassen wollten.<sup>367</sup> Bei dem Versuch von Nistico das Vermarktungsverbot zu kippen, votierte die EVP gegen seinen Vorschlag, da er ihr zu radikal war. Die Berichterstatterin setzte gegen den Willen der EVP einen Bezug zur Forderung der Bevölkerung, Tierversuche für kosmetische Zwecke zu verbieten, durch. Allerdings stimmte ein Teil der konservativen Abgeordneten mit der PES.<sup>368</sup> Die EVP konnte auch die Werbemöglichkeit für Hersteller mit nicht im Tierversuch entwickelten Kosmetika nicht verhindern.<sup>369</sup>

Um das Thema *Verwendung von Duftstoffen* gab es ebenso heftige Auseinandersetzungen: Erst scheiterten die Grünen mit ihrem Versuch, die Verwendung von Duftstoffen für

---

<sup>361</sup> Anträge 29 und 37.

<sup>362</sup> Anträge 42 und 61.

<sup>363</sup> Antrag 21.

<sup>364</sup> Antrag 1. Damit verfielen Antrag 22 und IETR 1.

<sup>365</sup> Antrag 28.

<sup>366</sup> Antrag 3. Damit verfielen die Anträge 24 und 25.

<sup>367</sup> Antrag 2. Damit verfiel Antrag 23.

<sup>368</sup> Antrag 6 (Teil 1).

<sup>369</sup> Antrag 5.

Kosmetika von Kindern und weibliche Intimpflege grundsätzlich zu verbieten an allen anderen Fraktionen.<sup>370</sup> Dann verlor der PES Abgeordnete Lund mit 20 zu 25 Stimmen<sup>371</sup> seinen von der PES unterstützten Vorschlag, in dieser Frage das Vorsorgeprinzip<sup>372</sup> gelten zu lassen, da die ELDR mit der EVP stimmte.<sup>373</sup> Schließlich unterstützten alle Fraktionen den Vorschlag von Roth-Behrendt, dass bei der Verwendung von Duftstoffen in Kosmetika für Kinder spezielle, vom SCCNPF festgelegte Bedingungen gelten sollten.<sup>374</sup>

Das von den Grünen angestrebte Totalverbot der 26 *Allergene* erhielt ebenfalls keine Zustimmung.<sup>375</sup> Nach ihrer Niederlage akzeptierten die Grünen den von allen Fraktionen gebilligten Vorschlag der Berichterstatterin, die Verwendung der Allergene einzuschränken.<sup>376</sup>

Roth-Behrendt konnte sich gegen die Grünen auch in der *CMR Frage* durchsetzen. Während die Grünen die Verwendung von CMR Stoffen in Kosmetikprodukten grundsätzlich verbieten wollten,<sup>377</sup> plante Roth-Behrendt dies nur, sofern sie eine karzinogene, mutagene oder toxische Wirkung bei der Verwendung von kosmetischen Mitteln haben und wurde dabei von allen anderen Fraktionen unterstützt.<sup>378</sup>

*Fraktionsübergreifende Übereinstimmung* gab es in folgenden Änderungen in den Erwägungen: Roth-Behrendt verlangte einen Hinweis auf das Vermarktungsverbot.<sup>379</sup> Dazu forderte sie für die Verbraucher Informationen über die Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen, von Kosmetika, die eine Haltbarkeit von mindestens 30 Monaten haben.<sup>380</sup> Diese sollten nach dem Symbol eines offenen Cremetopfes auf der Verpackung angegeben werden müssen.<sup>381</sup> Weiter wollten Roth-Behrendt und Davies die EU darauf verpflichten, die Entwicklung von Alternativmethoden besser zu fördern.<sup>382</sup> Davis ergänzte die Erwägungen um einen neuen Punkt, der sicherstellte, dass gesundheitsfördernde Produkte, die als Kosmetika anstatt als Pharmazeutika eingeführt werden, nicht vom Vermarktungsverbot der Richtlinie betroffen

---

<sup>370</sup> Antrag 30.

<sup>371</sup> Siehe Abstimmungslisten der Parteien im Ausschuss.

<sup>372</sup> Das Vorsorgeprinzip besagt, dass man ein Produkt nur verwenden darf, wenn man bewiesen hat, dass es nicht schadet. Im Vergleich zu dem erfolgreichen Antrag von Roth-Behrendt, wo Verbote nur im Falle des Nachweises einer Gefährdung ausgesprochen werden, hätte dies eine Umkehr der Beweislast bedeutet.

<sup>373</sup> Antrag 29. Damit scheiterten automatisch auch die Anträge 35 und 62, die diese Forderung in den Artikeln und im Anhang vervollständigen sollten.

<sup>374</sup> Antrag 7.

<sup>375</sup> Antrag 32.

<sup>376</sup> Antrag 10.

<sup>377</sup> Wegen Ablehnung von Antrag 31 verfiel Antrag 36.

<sup>378</sup> Antrag 8.

<sup>379</sup> Antrag 6 (Teil 2).

<sup>380</sup> Antrag 9.

<sup>381</sup> Antrag 20.

<sup>382</sup> Anträge 4 und 26.



sein sollten.<sup>383</sup> Die Grünen verlangten von der Industrie, dass sie die Informationen über die Zusammensetzung ihrer Erzeugnisse nicht nur den Behörden, sondern auch der Öffentlichkeit zugänglich machen.<sup>384</sup>

Um Änderungen in den Artikeln wurden ebenso hart gerungen. Die bereits in den Abstimmungen um die Erwägungen deutlich gewordenen unterschiedlichen Auffassungen sollten sich reproduzieren: Im Kern der Auseinandersetzung stand das *Vermarktungsverbot*.

Die Grünen scheiterten damit, das Vermarktungsverbot ab seinem Inkrafttreten auch auf bereits auf dem Markt befindliche Produkte auszudehnen<sup>385</sup> und es schnellstmöglich, das heißt am 31.12.2001, Inkrafttreten zu lassen. Die Argumentation hinter dieser Auffassung lautete: Die „Tatsache, dass Kommission und Mitgliedsstaaten es versäumt haben, diese Bestimmung [das Inkrafttreten des Vermarktungsverbot im Jahre 1998 der 6. Richtlinie] umzusetzen, rechtfertigt es nicht, diese Bestimmung einfach über Bord zu werfen“.<sup>386</sup> Allerdings konnte sich ein Teil des Antrages durchsetzen, der die Kommission auf jährliche Berichte über den Fortschritt bei der Erforschung der Alternativmethoden verpflichtete.<sup>387</sup>

Aus der PES standen zwei Anträge im Rennen. Lund scheiterte mit seinem von Roth-Behrendt gebilligten Antrag, der dem der Grünen mit Ausnahme des Verkaufsverbotes für bereits auf dem Markt existierende Produkte glich, da ihn nur die Grünen und die PES unterstützten, während der ELDR diese Frist zu knapp war.<sup>388</sup> Durchsetzen konnte sich dann mit 36 zu 12 Stimmen der wichtigste Antrag der Berichterstatterin, der ein Vermarktungsverbot nach einer Frist von fünf Jahren vorsah.<sup>389</sup> Chris Davis flankierte Roth-Behrendt erfolgreich mit seiner Forderung, dass Unternehmer ihre bereits produzierten Produkte auch nach dem Eintreten des Vermarktungsverbot verkaufen dürfen, sofern keine weiteren Versuchstests nötig sind.<sup>390</sup> Die EVP lehnte dies ab, da sie grundsätzlich gegen das Vermarktungsverbot eingestellt war.

Die Konservativen zerfielen als gemäßigte und radikale Gegner in zwei Gruppen: Zur ersten Gruppe zählte die Mehrheit der Konservativen um Schattenberichterstatterin Garcia-Orcoyen Tormo. Ihr Antrag, das Vermarktungsverbot erst nach einer Frist von zehn anstatt von fünf

---

<sup>383</sup> Antrag 27.

<sup>384</sup> Antrag 33.

<sup>385</sup> Antrag 34.

<sup>386</sup> Antrag 39 (Teil 1) samt Begründung.

<sup>387</sup> Antrag 39 (Teil 2) entsprach IETR 4, für den dann keine Notwendigkeit bestand.

<sup>388</sup> Antrag 37.

<sup>389</sup> Antrag 11: Damit verfielen die Anträge 40, 41 (Teil 1) und IETR 2.

<sup>390</sup> Antrag 38.

Jahren einzuführen, verfiel.<sup>391</sup> Bowis und Goodwill, die ebenso zu den gemäßigten Gegnern gehörten, wollten das Vermarktungsverbot an den wissenschaftlichen Fortschritt binden und erst ab 2010 akzeptieren.<sup>392</sup> Nistico formulierte als ein radikaler Gegner eines Vermarktungsverbot aus Gründen des Verbraucherschutzes seine Ablehnung in einer Änderung der Definition von kosmetischen Fertigerzeugnissen: Diese sollten grundsätzlich durch Tiertests überprüft worden sein.<sup>393</sup> Keine der beiden Gruppen konnte sich durchsetzen.

Der Antrag des Vermarktungsverbotes enthielt auch die Regelung *der CMR Frage*.<sup>394</sup> Er erlaubte es Unternehmen CMR Stoffe zu verwenden, sofern diese von der SCCNPF als unbedenklich beurteilt wurden. Der Antrag der Grünen mit dem Ziel eines Totalverbotes stand nicht mehr zur Abstimmung, da ihr diesbezüglicher Antrag in den Erwägungen abgelehnt worden war und mit dem für die Artikeln verbunden war.<sup>395</sup> Mit dem erfolgreichen Antrag 11 von Roth-Behrendt verfiel ein die CMR Frage gleich behandelnder Antrag von Davies.<sup>396</sup> Die EVP hatte mit dem Vermarktungsverbot auch die CMR Regelung abgelehnt und keinerlei Versuche unternommen, den Antrag teilen zu lassen um separat über die beiden Teile abstimmen zu können.

Auch in der Frage des *Tierversuchsverbotes* existierten Unterschiede: Dabei zeigte sich Uneinigkeit in der PES, als Lund eine radikalere Position gegen die Berichterstatterin einnahm. Er scheiterte mit seinem Antrag, das Tierversuchsverbot bereits ab dem 1.12.2001 für Fertigerzeugnisse und Bestandteile einzuführen, da ihn nur die Grünen, nicht aber seine Fraktion, unterstützten.<sup>397</sup> Allerdings lässt sich aus den Abstimmungslisten keine Spaltung der PES im selben Umfang wie der EVP herauslesen. Roth-Behrendt reüssierte mit der sofortigen Einführung des Tierversuchsverbotes für Fertigerzeugnisse und ab dem 31.12.2004 für Bestandteile.<sup>398</sup> Ihrem Antrag wurde mit 31 zu 15 Stimmen entsprochen. Neben den Linken und den Liberalen stimmten auch einige deutsche und britische Konservative zu.<sup>399</sup>

Bei den Konservativen gab es verschiedene Gruppen: Der Antrag von Garcia-Orcoyen/E.Müller akzeptierte das Verbot, wollte aber die Möglichkeit haben, es um weitere

---

<sup>391</sup> Antrag 40.

<sup>392</sup> Antrag 59.

<sup>393</sup> Antrag 48.

<sup>394</sup> Das Vermarktungsverbot wurde zusammen mit der CMR Regelung in einem gemeinsamen Artikel eingebracht, weil das „so geplant war.“ Dagmar Roth-Behrendt, Mitglied des Europäischen Parlaments, deutsche Sozialdemokratin und Berichterstatterin der 6. und 7. Kosmetikrichtlinie, Telefoninterview am 30.1.2007.

<sup>395</sup> Antrag 31 wurde abgelehnt, woraufhin Antrag 36 verfiel.

<sup>396</sup> Antrag 41 (Teil 1).

<sup>397</sup> Antrag 42.

<sup>398</sup> Antrag 12. Damit verfielen die Anträge 43, 44, 45 und IETR 3.

<sup>399</sup> Siehe Abstimmungslisten.

zwei Jahre zu verlängern, sofern dafür eine wissenschaftliche Notwendigkeit bestehen sollte.<sup>400</sup> Nisticco lehnte ein Tiertestverbot für unbekannte Kosmetika ab.<sup>401</sup> Fiori war grundsätzlich gegen das Tiertestverbot. Beide begründeten dies mit dem Verbraucherschutz.<sup>402</sup> Alle diese Anträge verfielen. Ein gemeinsamer Antrag der beiden letzteren zielte ebenso auf eine Verbesserung der Verbrauchersicherheit durch vermehrte Tiertests,<sup>403</sup> wurde aber sogar von der eigenen Fraktion abgelehnt.

Davies von den Liberalen unterstützte den Antrag von Roth-Behrendt, wollte Unternehmen jedoch die Möglichkeit geben, Tierversuche auch nach dem Stichtag durchzuführen, sofern es neue Besorgnisse hinsichtlich der Sicherheit geben und die Tests wissenschaftlich begründet, detailliert vorgeschlagen und überprüft werden können.<sup>404</sup> Die beiden dazugehörigen Anträge wurden angenommen.

Nisticcos Antrag, die *Kommission dafür haftbar* zu machen, sofern sie auf Tiertests zu Gunsten von Alternativmethoden verzichtet, falls es dann Gesundheitsschäden geben sollte, wurde ebenfalls nicht von der EVP akzeptiert und hatte keine Chance.<sup>405</sup> Außerdem konnte sich Roth-Behrendt mit allen anderen Fraktionen gegen eine in dieser Frage gespaltenen EVP bei der Ausweitung der *Definition „kosmetische Fertigerzeugnisse“ auf Prototypen*, um ein Unterlaufen des Tiertestverbotes zu vermeiden, durchsetzen.<sup>406</sup> Damit verfiel der Antrag von Nisticco, der Kosmetika nur dann als „kosmetische Fertigerzeugnisse“ gelten lassen wollte, wenn zur Verbrauchersicherheit vorher Tiertests durchgeführt worden waren.<sup>407</sup> Die drei Anträge aus dem IETR Ausschuss fanden fraktionsübergreifende Zustimmung: Demnach sollte sich die Kommission für die *Anerkennung der auf EU Ebene validierten Alternativtests* bei der *OECD* einsetzen, *internationale Foren* für den Aufbau von öffentlichem Druck auf Drittländer für die Abschaffung von Tierversuchen nutzen und die Bedürfnisse der kleinen und mittleren *Unternehmen* berücksichtigen. Über den Fortschritt in den jeweiligen Gebieten sollte die Kommission jährlich Berichte verfassen.<sup>408</sup>

Die Grünen forderten erfolgreich, dass Unternehmen über die Möglichkeit verfügen sollten, bis zum Eintritt des Vermarktungsverbotes für *Kosmetikprodukte zu werben*, die ohne

---

<sup>400</sup> Antrag 43.

<sup>401</sup> Antrag 44.

<sup>402</sup> Antrag 45.

<sup>403</sup> Antrag 47.

<sup>404</sup> Antrag 46 und 41 (Teil 2).

<sup>405</sup> Antrag 49.

<sup>406</sup> Antrag 13.

<sup>407</sup> Antrag 48.

<sup>408</sup> IETR 5,6,7.

Tierversuche entstanden sind.<sup>409</sup> Die EVP stemmte sich diesem Ansinnen vergeblich entgegen. Die genauere Ausgestaltung dieses Anspruchs, keine Tierversuche benötigt zu haben, gewann der Vorschlag von Roth-Behrendt<sup>410</sup> mit einer Mehrheit von 31 zu 17 Stimmen.<sup>411</sup> Widerrum stimmten einige Abgeordnete der Konservativen mit der PES. Zuvor war der Antrag der Grünen gescheitert,<sup>412</sup> der einen schärferen Nachweis von den Herstellern verlangen wollte. Garcia-Orcoyen schlug dagegen vor, die Werbungsidee umzudrehen. Anstatt anzugeben, dass keine Tierversuche stattfanden, sollten lieber die Fälle aufgezeigt werden, in denen Tierversuche durchgeführt wurden.<sup>413</sup> Die Konservativen Bowis/Goodwill legten dagegen Wert darauf, dass die Aussage, wonach Tiertests nicht stattgefunden haben, nur dann gemacht werden darf, sofern niemals ein Bestandteil des Produktes getestet worden war.<sup>414</sup> Beide Anträge verfielen.

In der Frage der *Mindesthaltbarkeit* forderte Roth-Behrendt erfolgreich, dass für Kosmetika mit mehr als 30 Monaten Haltbarkeit angegeben werden muss, wie lange man das Produkt nach dem Öffnen noch verwenden kann.<sup>415</sup> Für Kosmetika mit einer Haltbarkeit von weniger als 30 Monaten galt weiterhin die Angabepflicht eines Verfallsdatums. Davor war der Antrag der Konservativen gescheitert, der die Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen auch auf Produkte mit einer Mindesthaltbarkeit von weniger als 30 Monaten ausdehnte, aber im Gegenzug bei ihnen das Verfallsdatum gestrichen hatte.<sup>416</sup>

Auch für die *Verpflichtung der Hersteller auf die Veröffentlichung der Bestandteile ihrer Produkte* existierte eine breite Mehrheit. Gemeinsam setzten sich Grüne, GUE, ELDR und PES gegen eine in dieser Frage gesplante EVP<sup>417</sup> mit ihren Anträgen durch.<sup>418</sup> Die Auseinandersetzung drehte sich zum einen um das Ausmaß und zum anderen über die möglichen Adressaten der Informationsweitergabe.

---

<sup>409</sup> Antrag 54.

<sup>410</sup> Antrag 16. Damit verfielen die Anträge 56, 57 und IETR 8.

<sup>411</sup> Siehe Abstimmungslisten.

<sup>412</sup> Antrag 55.

<sup>413</sup> Antrag 56.

<sup>414</sup> Antrag 57.

<sup>415</sup> Antrag 14.

<sup>416</sup> Antrag 52.

<sup>417</sup> Siehe Abstimmungslisten.

<sup>418</sup> Anträge 18, 50, 51, 53 und 58 Die Vielzahl der Anträge erklärt sich durch die Notwendigkeit, diese Bestimmungen in mehreren Artikeln zu ändern, die sich mit dem Aufdruck der Verpackung (53), den Pflichten der Hersteller (58) und denen der Kommission (51) beschäftigen. Die anderen beiden Anträge verlangen von den Herstellern Informationen an die Kommission über in Drittländern durchgeführte Tierversuche zu geben (18) und präzisieren die Definition des Begriffes „Bestandteil kosmetischer Mittel“ um eine Basis für die Veröffentlichung der Bestandteile zu haben (50).

Die Mehrheit des Parlaments verpflichtete die Unternehmen auf eine weitreichende Weitergabe von Informationen: Dazu gehörten die quantitative und qualitative Zusammensetzung der Produkte, ihre Nebenwirkungen, die Spezifikationen der Rohstoffe, die Sicherheitsbewertung für die Gesundheit, der Nachweis der behaupteten Wirkung und Informationen über Tierversuche. Die Zusammensetzung der Bestandteile jedes Kosmetikproduktes sollte nach Gewicht und Konzentration angegeben werden müssen. Dazu wurden noch die Art ihrer Auflistung und ihre Bezeichnung fixiert.

Auch in der Frage der Adressaten wurde eine weitreichende Lösung gewählt. Die Unternehmen sollten diese Informationen nicht nur an die Behörden, sondern über die Veröffentlichung der Kommission und die Verpackung auch an die Öffentlichkeit weitergeben.

In der Frage der *Riechstoffe* überzeugte ebenfalls ein einstimmig angenommener Antrag der Berichterstatterin.<sup>419</sup> Diese sollten ihre Sonderstellung beibehalten können, was der Industrie erlaubte, bei diesen Stoffen weniger transparent zu sein. Der Antrag von Roth-Behrendt ergänzte damit denjenigen von Torben Lund,<sup>420</sup> da dieser den Riechstoffen keine Sonderstellung zubilligen wollte. Damit deutete sich aber dort schon für später ein Konflikt zwischen Roth-Behrendt und den noch stärker auf den Verbraucherschutz fixierten Kräften im Parlament an.

Im Themengebiet *Allergene und ihrer Etikettierung* gab es ebenso deutliche Meinungsverschiedenheiten: Zuerst war strittig, ob die Allergene überhaupt verwendet werden dürfen, danach war das Ausmaß der Etikettierung sowie das Anbringen eines Warnhinweises umstritten.

Grüne und PES hatten hier verschiedene Ansätze: Erstere wollten ein Totalverbot der 26 vom SCCNPF identifizierten Allergene.<sup>421</sup> Lund nahm hier zum zweiten Mal eine Position ohne Unterstützung der Berichterstatterin ein und verlangte ein Totalverbot der 13 am häufigsten Allergien auslösenden Stoffe.<sup>422</sup> Beide Initiativen scheiterten mangels Unterstützung der PES und der ELDR sowie der Ablehnung der EVP.

Roth-Behrendt lehnte die Totalverbote ab, zog ihren eigenen Antrag<sup>423</sup> zurück und unterstützte stattdessen den Vorschlag von Davies, der ihrem weitgehend entsprach,

---

<sup>419</sup> Antrag 15.

<sup>420</sup> Antrag 53.

<sup>421</sup> Antrag 60.

<sup>422</sup> Antrag 61.

<sup>423</sup> Antrag 19.

allerdings einen Fehler enthielt. Davies Antrag bestand aus drei Teilen: Die erlaubte Höchstkonzentration von Allergenen in einem kosmetischen Fertigerzeugnis wurde einstimmig verabschiedet.<sup>424</sup> Die Etikettierung der Allergene für die Verbraucher auf der Liste der Bestandteile bzw. der Verpackung, sofern die Konzentration einen gewissen Schwellenwert überschreitet, musste gegen die EVP durchgesetzt werden.<sup>425</sup> Demnach sollte die Verwendung von 22 verschiedenen Allergenen ab einer Konzentration von 0,1% bei abwaschbaren und 0,001% bei nicht abwaschbaren Produkten dem Verbraucher angezeigt werden. Der Fehler des Antrages von Davies beruhte darauf, dass er vier Allergene vergessen hatte und nur 22 statt 26 anzeigen lassen wollte.<sup>426</sup> Allerdings hatte dieser keine Auswirkungen, da er im Plenum der ersten Lesung durch einen anderen Antrag mit 26 statt 22 Allergenen ersetzt werden sollte.

Schließlich führte Davies gegen die EVP mit 27 zu 18 Stimmen<sup>427</sup> noch einen Warnhinweis auf der Verpackung von Kosmetika, die bestimmte Allergene beinhalten, ein, um Allergie sensible Verbraucher zu informieren.<sup>428</sup> Die Konservativen planten die Etikettierung leicht abzuschwächen, indem sie den Warnhinweis von Davies „Kann eine allergische Reaktion hervorrufen“ durch „Kann bei allergieempfindlicher oder empfindlicher Haut eine allergische Reaktion hervorrufen“ zu ersetzen versuchten. Doch dieser Antrag von Martinez verfiel wegen Davies erfolgreichem Antrag.<sup>429</sup>

Roth-Behrendt verlangte erfolgreich für *Kosmetikprodukte für Kinder und weibliche Intimpflege*, die Duftstoffe beinhalten, eine besondere Risikoanalyse seitens der Hersteller.<sup>430</sup> Die Grünen waren davor mit ihrem Totalverbot von Duftstoffen in Erzeugnissen für Kinder unter 3 Jahren oder in Erzeugnissen für die äußere Intimpflege gescheitert.<sup>431</sup> Auch Lund hatte gemeinsam mit den Grünen und der PES nicht das Vorsorgeprinzip für die Verwendung von Duftstoffen bei Kosmetika für Kinder einführen können,<sup>432</sup> „weil entweder nicht alle von der linken Mehrheit da waren, oder weil die anderen Fraktionen sich auf Seite der EVP und der ELDR geschlagen haben.“<sup>433</sup>

---

<sup>424</sup> Antrag 63 ( Teil 1).

<sup>425</sup> Antrag 63 (Teil 2).

<sup>426</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>427</sup> Siehe Abstimmungslisten.

<sup>428</sup> Antrag 63 (Teil 3).

<sup>429</sup> Nach jedem der drei erfolgreichen Teile von Chris Davies Antrag waren diejenigen von Sornosa Martinez Antrag 64 verfallen.

<sup>430</sup> Antrag 17.

<sup>431</sup> Antrag 65.

<sup>432</sup> Anträge 35 und 62 waren verfallen, da Antrag 29 scheiterte.

<sup>433</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

### 3. Das Resultat der Abstimmung

#### Sieger und Verlierer

Insgesamt gab es 33 umkämpfte Abstimmungen. Der große Verlierer war die EVP, die 17 Mal alleine stand und überstimmt wurde. Vier Abstimmungen verlor eine Splittergruppe der EVP alleine gegen den Rest. Die Grünen und die GUE verloren acht Anstimmungen zusammen, zwei weitere mit der PES-Minderheit und zwei weitere gemeinsam mit der PES. Die ELDR befand sich dagegen niemals auf der Verliererseite.

Die 17 Niederlagen der EVP belegen die Neuausrichtung der Richtlinie im Vergleich zum Kommissionsvorschlag: Die Wiedereinführung des Vermarktungsverbotes,<sup>434</sup> die Einführung eines sofortigen Tiertestverbotes für Fertigerzeugnisse und ab 2004 für Bestandteile,<sup>435</sup> die Möglichkeit Lagerbestände von Kosmetika noch nach Eintritt des Verbotes zu verkaufen,<sup>436</sup> die strengen Ausnahmeregelungen für Tiertests,<sup>437</sup> die striktere Definition von Kosmetikerzeugnissen um Manipulationen zu vermeiden,<sup>438</sup> der Bezug auf die Abneigung der Bevölkerung gegenüber Tiertests in die Richtlinie,<sup>439</sup> die Option für Hersteller mit Kosmetika, die nicht auf Tieren getestet wurden, zu werben,<sup>440</sup> das Verbot von CMR Stoffen, wenn sie nicht vom SCCNPF akzeptiert wurden,<sup>441</sup> die Verpflichtung der Industrie mehr Informationen über die Zusammensetzung ihrer Produkte zu veröffentlichen,<sup>442</sup> die Einführung einer Mindesthaltbarkeit<sup>443</sup> für Kosmetika mit einer Lebensdauer von mehr als 30 Monaten und eines Warnhinweises für Allergene sowie die Auflistung ihrer Konzentration<sup>444</sup> beinhalten die Kernpunkte der neuen Richtlinie. Interessant ist allerdings, dass auch die EVP zur Wiedereinführung des Vermarktungsverbotes stand, obwohl es Unterschiede in der zeitlichen Vorstellung des Inkrafttretens gab.

Die Minderheit der EVP scheiterte an allen anderen Fraktionen, auch der eigenen, mit ihren vier Vorschlägen gegen das Vermarktungsverbot, für Tiertests bei neuen Produkten und für eine Haftung der Kommission für gesundheitliche Schäden durch Alternativmethoden.<sup>445</sup>

---

<sup>434</sup> Antrag 11.

<sup>435</sup> Antrag 12.

<sup>436</sup> Antrag 38.

<sup>437</sup> Anträge 41 (Teil 2) und 46.

<sup>438</sup> Antrag 13.

<sup>439</sup> Antrag 6 (Teil 1).

<sup>440</sup> Anträge 5, 16 und 54.

<sup>441</sup> Antrag 11.

<sup>442</sup> Anträge 50, 51, 53 und 58.

<sup>443</sup> Antrag 52.

<sup>444</sup> Anträge 63 (Teil 2 und 3).

<sup>445</sup> Anträge 28 und 47 – 49.

Die acht Niederlagen der Grünen mit der GUE zeigen den gescheiterten Versuch die Richtlinie zu verschärfen: Das sofortige Inkrafttreten des Vermarktungsverbotes,<sup>446</sup> ein Verkaufsverbot auch für Warenbestände,<sup>447</sup> die schärferen Bedingungen für Hersteller, die mit Waren, die nicht auf Tieren getestet worden sind, werben wollen,<sup>448</sup> das Verbot CMR Stoffe zu verwenden,<sup>449</sup> das Verbot von Duftstoffen für Kosmetika für Kinder und weibliche Intimpflege,<sup>450</sup> das Verbot bestimmte Allergene in Kosmetika zu verwenden.<sup>451</sup> Die Grünen und die GUE sind mit vielen harten Positionen gescheitert, konnten aber mit dem Ergebnis, dass den Kommissionsvorschlag in sein Gegenteil verkehrte, gut leben. Trotz gemeinsamen Abstimmens waren die Grünen dabei aber die deutlich aktivere Fraktion, da die GUE keine eigenen Akzente setzte.

Die Grünen verloren gemeinsam mit einer Minderheit der PES zwei Anträge des Abgeordneten Lund gegen die Mehrheits-PES, die ELDR und die EVP: Der eine zielte auf ein Inkrafttreten des Tiertestverbotes für Bestandteile ab dem Jahre 2001,<sup>452</sup> der andere auf das Verbot der Verwendung von 13 Allergenen.<sup>453</sup> Allerdings hatte Roth-Behrendt die Abspaltung um Torben Lund nicht als wichtig empfunden, da dieser über keinen mit ihrem vergleichbaren Rückhalt in der Fraktion verfügte. Inhaltlich wurde er stark von den Verbraucherschützern um BEUC beeinflusst.<sup>454</sup>

Die Berichterstatterin verlor mit der PES dagegen nur zwei Anträge, die von dem Abgeordneten Lund eingebracht worden waren, aufgrund der Ablehnung der ELDR, die mit der EVP stimmte: Der Eine wollte das Vorsorgeprinzip einführen um Kinder besser vor möglichen schädigenden Effekten von Duftstoffen zu schützen, scheiterte aber mit 25 zu 20 Stimmen.<sup>455</sup> Der Andere zielte auf ein sofortiges Vermarktungsverbot ab, konnte aber keine Mehrheit gewinnen.<sup>456</sup> Dies zeigt die etwas industriefreundlichere Haltung der ELDR im Vergleich zur PES auf. Von diesen beiden Niederlagen abgesehen, hatte sich die PES im Ausschuss durchgesetzt.

---

<sup>446</sup> Antrag 39 (Teil 1).

<sup>447</sup> Antrag 34.

<sup>448</sup> Antrag 55.

<sup>449</sup> Antrag 31.

<sup>450</sup> Anträge 30 und 65.

<sup>451</sup> Anträge 32 und 60.

<sup>452</sup> Antrag 42.

<sup>453</sup> Antrag 61.

<sup>454</sup> Dagmar Roth-Behrendt, Mitglied des Europäischen Parlaments, deutsche Sozialdemokratin und Berichterstatterin der 6. und 7. Kosmetikrichtlinie, Telefoninterview am 30.1.2007.

<sup>455</sup> Antrag 29. Durch seine Ablehnung, der auf die Erwägungen zielte, verfielen Antrag 35 und 62 automatisch, die dies in den Artikeln festgeschrieben hätten.

<sup>456</sup> Antrag 37.



## Das Resultat

Im Themenfeld Tierversuche führte der Ausschuss wieder das Vermarktungsverbot ein, sobald Alternativmethoden zur Verfügung stehen, spätestens jedoch fünf Jahre nach Ablauf der Richtlinie. Das Inkrafttreten des Tierteststopps für Bestandteile wurde ohne Verlängerungsmöglichkeit auf den 31.12.2004 gelegt. Kosmetika, die auf Tieren getestet wurden, sollten dies auf der Verpackung angeben müssen.

Im Themenfeld Verbraucherschutz verlangte der Ausschuss die vollständige Auflistung aller Inhaltstoffe, nicht nur an die Behörden, sondern auch an die Öffentlichkeit. Aber die Riechstoffe und Parfumkompositionen sollten davon weiter ausgenommen bleiben. Weiterhin verlangte er die Etikettierung der Grenzwerte der wichtigsten 26 Allergene samt Anbringung eines Warnhinweises und spezielle Sicherheitsüberprüfungen für die Verwendung von Duftstoffen in Kosmetika für Kinder und weibliche Intimpflege. CMR Stoffe sollten nur verwendet werden dürfen, wenn sie vom SCCNPF als unbedenklich erklärt worden sind. Die Mindesthaltbarkeit von Kosmetika mit einer Mindesthaltbarkeit von mehr als 30 Monaten sollte angegeben werden müssen.

## Analyse des Resultates

Der angenommene Bericht des ENVI Ausschusses übernahm die wesentlichen Punkte des Antrages von Roth-Behrendt und wurde am 21. März 2001 mit 46 Stimmen dafür und 3 Enthaltungen beschlossen. Allerdings sind derartige Abstimmungsergebnisse normal, da keine Fraktion normalerweise einen Bericht scheitern lässt.<sup>457</sup> Daher war weniger das Abstimmungsergebnis als der Inhalt des Berichts ein Sieg für Roth-Behrendt.

Die ELDR unterstützte die Linie der PES und Roth-Behrendt mit Ausnahme zweier Anträge über die Einführung des Vorsorgeprinzips für die Verwendung von Duftstoffen in Kosmetika für Kinder sowie des sofortigen Tiertestverbotes für Bestandteile und erzwang damit eine leicht industriefreundlichere Richtung. Alle erfolgreichen Anträge mit gewissen Erleichterungen für die Industrie brachte die ELDR unter Davies ein.

Die Konservativen versuchten die Tier- und Verbraucherschutzregelungen abzuschwächen, hatten aber keine gemeinsame Linie, sondern bestanden aus zwei Gruppierungen. Die Mehrheit um die Schattenberichterstatterin akzeptierte das Vermarktungs- und das Tierschutzverbot, versuchte jedoch das Inkrafttreten von fünf auf zehn Jahre zu verlängern bzw. Möglichkeiten zur zweijährigen Verlängerung zu geben. Eine Minderheit versuchte die

---

<sup>457</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

Tierschutzregelungen völlig zu kippen. Beide scheiterten, zumindest die Mehrheit stimmte dann aber doch für den Gesamtentwurf.

Die Grünen versuchten dagegen, insbesondere die Verbraucherschutzpunkte über den Entwurf von Roth-Behrendt hinaus zu verstärken, konnten sich mit ihren Forderungen aber nicht durchsetzen. Weder das sofortige Inkrafttreten des Vermarktungs- und Tiertestverbots samt Untersagung des in Verkehrbringens von bereits produzierten Kosmetika nach dem Stichtag, noch die drei Ziele im Verbraucherschutzschärferen, die angestrebten Verbote bei den Duftstoffen und den CMR sowie die ausführlicheren Informationspflichten erhielten eine Mehrheit.<sup>458</sup> Trotz dieser Niederlage stimmten die Grünen für den Vorschlag von Roth-Behrendt.

Die politische Konfliktlinie im Ausschuss verlief demnach zwischen sieben Gruppierungen, von denen je zwei im Zentrum, zwei auf der linken und drei auf der rechten Seite des politischen Spektrums standen: PES und ELDR bildeten im Zentrum die ersten beiden Gruppierungen, da ihre Positionen in der Mitte lagen, müssen voneinander aber doch unterschieden werden, da sie in zwei Fällen voneinander abwichen. Die ELDR gewann alle Abstimmungen, die PES verlor nur die beiden Anträge ohne die ELDR. Allerdings ist es wichtig hinzuzufügen, dass im Europäischen Parlament keine festen Koalitionen existieren und das Abstimmungsverhalten auf der individuellen Interessenlage jeder Fraktion beruht. Trotzdem kristallisieren sich bei jedem Gesetzgebungsverfahren de facto eine eigene Koalition heraus.

Auf dem linken Spektrum existierten ebenfalls zwei Gruppierungen: Die Erste stellten die Grünen gemeinsam mit der GUE dar, die sich bei allen Abstimmungen identisch verhielten. Die Grünen waren darin aktiver, versuchten die Richtlinie zu verschärfen, scheiterten damit und unterstützten dann die PES/ELDR Koalition. Die GUE verhielt sich eher passiv und folgte den Grünen in ihrem Abstimmungsverhalten. Die Zweite bestand aus einer kleinen Minderheit der PES um den Abgeordneten Lund, der mit zwei Anträgen, ohne die Rückendeckung der Berichterstatterin, vergeblich versuchte, die Richtlinie nach links zu verändern.

Auf dem rechten Spektrum führte die Spaltung der EVP zu drei Gruppierungen: Die Mehrheit der Konservativen um ihre Schattenberichterstatterin bildete die erste Gruppierung. Sie teilte das Ziel eines Vermarktungsverbotes, versuchte aber die Richtlinie abzuschwächen. Allerdings sollte ihr das nicht gelingen, da sie bei zwölf Abstimmungen unterlag. Aus dieser

---

<sup>458</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

Mehrheits-EVP schälte sich bei fünf Abstimmungen eine Minderheit heraus, die für einige PES Vorschläge votierte.<sup>459</sup> Eine dritte Gruppierung umfasste eine Minderheit der EVP um einige italienische Abgeordnete, die dieses Vermarktungsverbot grundsätzlich ablehnte. Ihre vier Anträge, die nicht von der EVP Mehrheit gebilligt wurden, scheiterten.

Grüne & GUE	PES Minderheit	PES Mehrheit	ELDR	EVP (UK/D)	EVP Mitte	EVP Rechts
Mc Kenna/Breyer	Lund	Roth-Behrendt	Davies	Florenz	Garcia	Nistico
<b>Linkes Spektrum</b>		<b>Mitte</b>			<b>Rechtes Spektrum</b>	

Die Positionen der Gruppierungen werden in der folgenden Tabelle aufgelistet: Um Platz zu sparen, werden allerdings Grüne & GUE mit der PES Minderheit und die PES Mehrheit mit der ELDR zu je einer Spalte zusammengefasst. Die Abweichler zur Mitte der EVP (UK/D) Gruppe werden nicht eigens aufgeführt. Bei der Darstellung des Verbraucherschutzes kommt es zu einer ähnlichen Umgruppierung.

<sup>459</sup> Anträge 6 (Teil 1), 12, 13, 16 und 50.

Interessenbild der strittigen Punkte im ENVI Ausschuss in der ersten Lesung

<i>ENVI I*** Tiertestthematik</i>	<i>Grüne/GUE und PES Minderheit</i>	<i>PES und ELDR</i>	<i>Mehrheits-EVP</i>	<i>Rest EVP</i>
Vermarktungsverbot ab bzw. in	31.12.2001	<b>5 Jahren</b>	10 Jahren	Keines
Teststop für Bestandteile ab	1.12.2001	<b>31.12.2004*</b>	31.12.2004 + 2 Jahre (Gespalten: Ein Teil <b>wie PES</b> )	Keines
Teststop für Fertigerzeugnisse ab	1.12.2001	<b>Inkrafttreten der Richtlinie</b>	<b>Wie PES</b>	Wenn Bestandteile bekannt sind
Ausnahmeregelung	<b>Wie PES</b>	<b>Ja</b>	Nein	Nein
Werbung: „Nicht auf Tieren getestet“	Ja, aber schärfere Bedingungen	<b>Ja</b>	Nein, stattdessen „Auf Tieren getestet“ (Gespalten: Ein Teil <b>wie PES</b> )	Nein, stattdessen „Auf Tieren getestet“
Definition Fertigerzeugnis um Prototyp erweitert	<b>Wie PES</b>	<b>Ja</b>	<b>Wie PES</b> und wie Rest EVP (Gespalten)	Nein

<i>ENVI I*** Verbraucherschutz</i>	<i>Grüne und GUE</i>	<i>PES Minderheit</i>	<i>PES und ELDR</i>	<i>EVP</i>
Verwendung von CMR Stoffen	Verbot	-	<b>Nur wenn sie das SCCNPF für unbedenklich erklärt</b>	Dagegen
Mindesthaltbarkeit	<b>Wie PES</b>	<b>Wie PES</b>	<b>Produkte mit mehr als 30 Monaten Haltbarkeit müssen angeben, wie lange man sie nach dem Öffnen verwenden kann</b>	Alle Produkte müssen ihre Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen angeben, dafür kein Verfallsdatum mehr
Informationspflicht	<b>Wie PES</b>	<b>Wie PES</b>	<b>Alles an die Öffentlichkeit</b>	Nein (Gespalten)
Verwendung von Allergenen	Verbot von 26 Stoffen	Verbot von 13 Stoffen	<b>Die Mindestkonzentration von 26 Stoffen muss angegeben werden + Warnhinweis</b>	Wie Roth-Behrendt nur schwächerer Warnhinweis
Duftstoffe in Kosmetika für Kinder und Intimpflege	Verbot	<i>Vorsorge- prinzip</i>	<b>Spezielle Risikoanalyse*</b>	Nein
Ausnahme für Riech- und Aromastoffe	Nein	Nein	<b>Ja</b>	<b>Wie PES</b>

Abkürzungen:

„Wie PES“ bedeutet, dass eine andere Fraktion wie die PES und die ELDR abgestimmt hat, unabhängig davon, von wem der Antrag kam.

„Fett“ markiert, was sich in der Abstimmung durchgesetzt hat.

„\*“ zeigt die beiden Abstimmungen auf, bei denen die PES die kursiv gedruckten Positionen vorgezogen hätte, aber nicht durchsetzen konnte, da die ELDR dagegen stimmte.

„-“ bedeutet, dass über die Haltung der Fraktion bzw. des Fraktionsteils keine Informationen vorliegen.

„Gespalten“ bedeutet, dass die Fraktion bzw. ein Teil dieser Fraktion in dieser Frage gespalten war. Die Art der Spaltung wird kurz beschrieben.

## **V. Die erste Lesung im Plenum**

### **1. Einführung**

Die erste Lesung im Plenum reproduzierte, von einigen Änderungen abgesehen, das Ergebnis des ENVI Ausschusses. Sowohl in der Debatte im Plenum als auch im Wahlverhalten der Fraktionen zeigten sich die vorherigen Konfliktlinien: Die Grünen und die GUE scheiterten mit ihren Versuchen, den Tier- und Verbraucherschutz der Richtlinie zu verschärfen, die EVP fand keine Mehrheiten um die Industrieinteressen stärker zu berücksichtigen. Die Linie der PES mit ihrem Partner ELDR setzte sich meistens durch. Allerdings gab es Überraschungen in der Mindesthaltbarkeit, dem Warnhinweis für Allergene und der Ausnahme für Riechstoffe von der Veröffentlichungspflicht. Nachdem die Abstimmungen um die Anträge beendet waren, wurde das Ergebnis von allen Fraktionen mit Ausnahme der sich enthaltenden EVP verabschiedet. In diesem Teil wird zuerst die Debatte im Plenum analysiert um die Argumentation und Positionen der Akteure herauszufiltern. Dem folgen die Schilderung des Ablaufes der Abstimmungen, ihre Analyse und die Reaktionen der anderen Teilnehmer auf das Ergebnis.

### **2. Die Plenardebatte**

#### Die Beiträge der Redner

Während der Plenardebatte am 2. April 2001 kritisierte die Berichterstatterin den mangelnden Ehrgeiz des Kommissionsvorschlages. Roth-Behrendt vertrat die Ansicht, dass die neue Gesetzgebung eine Verbesserung der aktuellen Situation erreichen müsse. Der Vorschlag der Kommission sei das aber gerade nicht, da das Vermarktungsverbot der sechsten Richtlinie in ein reines Testverbot auf dem Territorium der EU umgewandelt würde. Roth-Behrendt akzeptierte das Argument der Kommission nicht, wonach ein Vermarktungsverbot gegen WHO Recht verstieße, da ein solcher Fall mit moralischer Begründung noch nicht verhandelt worden sei. Überhaupt sei fraglich, ob die Amerikaner klagen würden, da sie vor kurzem ein Tierschutzgesetz verabschiedet hätten. Daher solle Kommissar Liikanen stärker gegen [den Handelskommissar] Lamy kämpfen. Roth-Behrendt beschrieb ihren Ansatz folgendermaßen: „Ja, es soll ein Vermittlungs-, also ein Verkaufsverbot, dort geben, wo bereits Alternativen evaluiert wurden. Irgendwann später – fünf Jahre bei meinem Antrag, vielleicht auch später – soll es ein völliges Verkaufsverbot geben. In dieser Zeit hat die Industrie auch die Möglichkeit, Alternativen zu entwickeln und in die Forschung zu investieren. In der Zwischenzeit soll es dann eine Kennzeichnung geben, damit die Verbraucherinnen und

Verbraucher fairerweise wissen, ob sie Produkte kaufen, die an Tieren getestet wurden.“<sup>460</sup> Neben der Tierschutzfrage sollte die neue Richtlinie auch Verbesserungen im Verbraucherschutz bringen. Roth-Behrendt sprach zwei Fälle an, bei denen es zu einer Kennzeichnung von Produkten kommen sollte: Erstens bei Bestandteilen, die Allergien hervorrufen und zweitens bei Produkten mit einer Haltbarkeitsregelung von mindestens 30 Monaten um zu wissen, wie lange sie nach dem Öffnen noch verwendbar seien. Roth-Behrendt rief auch in Erinnerung, dass das Parlament „mit einem gewissen Potential in eine zweite Lesung“<sup>461</sup> gehen müsse.<sup>462</sup>

Kurz zusammengefasst: Das Vermarktungsverbot und die Argumentation der WHO standen im Mittelpunkt, gefolgt von zwei Verbraucherschutzpunkten. Interessant sind die Einlassungen von Roth-Behrendt, wonach das Verkaufsverbot „erst in fünf Jahren, vielleicht auch später“ kommen sollte und das das Parlament mit einem „gewissen Potential“ in die zweite Lesung gehen müsse. Dies zeigt einerseits den Kompromisswillen und andererseits die Verhandlungstaktik gegenüber dem Rat in aller Öffentlichkeit.

Als zweiter Redner sprach Seppänen (GUE/NGL) aus Finnland, der Verfasser der Stellungnahme des Ausschusses für Industrie, Außenhandel, Forschung und Energie. Er unterstützte die Linie der Berichterstatterin, wies aber darauf hin, dass das im ENVI Ausschuss verschärfte Vermarktungsverbot mit den Bestimmungen der WHO unvereinbar sein könnte.<sup>463</sup> Damit war seine Rede deutlich vorsichtiger als die ursprüngliche Begründung der Anträge des IETR-Ausschusses für ein damals noch an den technischen Fortschritt gebundenes Vermarktungsverbot: „Da das Verbot des Inverkehrbringens im Rahmen der WHO Bestimmungen im Falle einer Anfechtung verteidigt werden kann, ist eine Abschaffung dieses Verbotes nicht gerechtfertigt...ob eine Maßnahme als mit den WHO Bestimmungen als vereinbar gilt...hängt in sehr starkem Maße davon ab, wie diese Maßnahme durchgeführt wird.“<sup>464</sup>

Es folgte die spanische Abgeordnete Garcia-Orcoyen, die als Schattenberichterstatterin der EVP fungierte. Sie bemerkte, dass sie in allen Fraktionen des Parlaments eine Mehrheit für ein Tiertest- und Vermarktungsverbot gefunden habe. Allerdings hob sie hervor, dass es Kollegen in ihren Reihen mit „Bestürzung“ sähen, das es zu einem völligen Verbot unter den

---

<sup>460</sup> Plenardebatte des Europäischen Parlaments am 2.4.2001, S. 2.

<sup>461</sup> Ebd. S. 3.

<sup>462</sup> Ebd. S. 1-3.

<sup>463</sup> Ebd. S. 3f.

<sup>464</sup> Europäisches Parlament, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, Endgültig A5-0095/2001, PE 297.227, \*\*\*I Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur siebten Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel, Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, 21. März 2001, Begründung IETR Antrag 2, S. 43.

Bedingungen und in den Fristen von Roth-Behrendt käme. Es müsse zu einem Ausgleich zwischen der Verbrauchersicherheit und dem Tierschutz kommen, der wissenschaftliche und rechtliche Faktoren berücksichtige. Ihrer Auffassung nach seien sich die Wissenschaftler nicht einig, ob man schon auf Tierversuche wegen der Verbrauchersicherheit verzichten könne. Daher fordere die EVP praktische Anreize für die Forschungstätigkeit der Industrie und flexiblere Fristen bis zur Einführung der alternativen Methoden. Den Vorschlag der Kommission lehnte sie ab, da er die Probleme nicht lösen würde. Die EVP verlange daher eine Zurückweisung des Kommissionsvorschlages, um sie zu zwingen ihn zu überarbeiten. In der Verbraucherschutzfrage kritisierte sie die Duftstoffliste von RB, da viele dieser Substanzen nur wenig gefährlich seien. Dies führe zur Verwirrung der Verbraucher.<sup>465</sup>

Die Sozialdemokratin Myller aus Finnland unterstützte den Bericht von Roth-Behrendt und beklagte, dass die Kommission sich noch weniger als der Rat dafür einsetze, die bereits bestehenden Rechtsvorschriften umzusetzen. Außerdem unterstrich sie die Bedeutung des Verbraucherschutzes und verlangte eine Kennzeichnungspflicht für Stoffe, die Allergien auslösen können.<sup>466</sup>

Der Liberale Davis aus Großbritannien betonte das moralische Leitprinzip des Verhältnisses zwischen Tier und Mensch, an dem festgehalten werden muss: „Wir nehmen nicht hin, dass Tiere lediglich zum Zwecke der Entwicklung von Produkten gequält werden sollen, die im Grunde belanglos und nur dazu da sind, unserer Eitelkeit zu schmeicheln.“ Davies erklärte, dass niemand wisse, inwiefern Einwände seitens der WHO auftauchen können. Er stellte aber auch klar, dass falls es dazu kommen sollte, die WHO sich anpassen müsste, da wir die „demokratische Freiheit, um einige für die Mehrheit unserer Bürger akzeptable Mindestnormen durchzusetzen“, brauchen. „Es ist in keiner Weise hinnehmbar, dass jene, die sich für eine Verbesserung des Tierschutzes einsetzen, von der Kommission aufgefordert werden, die weiße Flagge zu hissen und das Schlachtfeld zu verlassen, noch bevor wir wissen, ob der Feind bewaffnet ist. Das ließe nicht auf ein gutes Urteilsvermögen, sondern auf erbärmliche Feigheit und die völlige Unfähigkeit schließen, eine führende Rolle zu spielen.“<sup>467</sup>

Für die Grünen sprach McKenna aus Großbritannien. Sie nannte den Vorschlag der Kommission eine riesige Enttäuschung. Die beabsichtigte Aufhebung des Vermarktungsverbotes sei eine absolute Schande, ganz abgesehen davon, dass es schon 1998 hätte in Kraft treten sollen. Sie warf der Kommission vor, die WHO ins Feld zu führen um die

---

<sup>465</sup> Plenardebatte des Europäischen Parlaments am 2.4.2001, S. 4f.

<sup>466</sup> Ebd. S. 6.

<sup>467</sup> Ebd. S. 6f.

ursprünglichen Zusagen nicht erfüllen zu müssen. Schließlich habe die WHO kürzlich bestätigt, dass die USA Tierschutz als legitime Grundlage für Handelsbeschränkungen ansehen, weil sie damit ihr Einfuhr- und Vermarktungsverbot für Hunde- und Katzenfelle begründen. Bei den Verbraucherschutzgründen lobte sie die Verbesserungen, aber kritisierte, dass diese nicht weit genug gingen. Die vollständige Auflistung der Bestandteile kosmetischer Mittel sei großartig. Leider müssten Stoffe, die allergische Reaktionen auslösen könnten, nur gekennzeichnet werden. Die Grünen hätten sie gerne verboten. Das gelte auch für die Verwendung von Duftstoffen in Baby- oder Intimpflegeprodukten. Diese hätten sie auch lieber verboten anstatt sie nur zu kennzeichnen. Laut McKenna sollten CMR-Stoffe nur verwendet werden können, wenn sie von einem Ausschuss für unbedenklich erklärt worden wären.<sup>468</sup>

Der italienische Abgeordnete Nisitico der EVP intervenierte gegen den Vorschlag von RB. Er hielt eine Tierversuchsphase von Kosmetikprodukten aus gesundheitlichen Gründen für unbedingt notwendig bevor sie in den Markt gebracht werden und verwies auf seinen diesbezüglichen, von 50 EVP Abgeordneten unterstützten, Antrag. Daher stellte Nistico sich hinter den Antrag der Kommission.<sup>469</sup>

Der britische Sozialdemokrat Whitehead unterstützte den Vorschlag von Roth-Behrendt. Er machte deutlich, dass die 7. Kosmetikrichtlinie ein Schritt zurück sei. Aber es ginge jetzt darum, dass die Industrie beweisen muss, dass sie über einen realistischen Zeitplan für die Entwicklung alternativer Versuchsmethoden verfügt. Dies lasse sich nur mit einem Vermarktungsverbot erreichen. Auch die Auflistung der Allergene sei sinnvoll.<sup>470</sup>

Die schwedische Liberale Paulsen lobte den Vorschlag von Roth-Behrendt sehr. Sie halte es für richtig, ein totales Vermarktungsverbot in fünf Jahren zu verhängen, selbst wenn alternative Testmethoden bis dahin noch nicht zur Verfügung stünden. Nur so würde ein signifikanter Anreiz für die Entwicklung alternativer Testmethoden geschaffen werden. Außerdem verwies sie auf den Antrag 39, der darauf abziele, dass in Tierversuchen getestete Erzeugnisse mit den Worten „An Tieren getestet“ zu kennzeichnen sind.<sup>471</sup>

Die britische Grüne Jillian gratulierte Roth-Behrendt zu dem Vorschlag. Sie rief in Erinnerung, dass sich das Parlament schon länger mit dem Problem der Tierversuche beschäftige, dies ein wichtiges Thema für die Wähler sei und es genügend Verschiebungen der alten Richtlinie gegeben habe. Sie kritisierte allerdings die Verbraucherschutzpunkte. Die

---

<sup>468</sup> Ebd. S. 7f.

<sup>469</sup> Ebd. S: 10f.

<sup>470</sup> Ebd. S. 11f.

<sup>471</sup> Ebd. S. 12f.



Grünen hätten es begrüßt, wenn es zu einem Verbot der Verwendung Allergie auslösender Stoffe anstatt nur einer Kennzeichnung gekommen wäre.<sup>472</sup>

Die deutsche Konservative Frau Flemming rief in Erinnerung, dass 1992 Tierschutzgruppen aus ganz Europa dem Europäischen Parlament die größte jemals in der Welt eingebrachte Petition mit 2,5 Millionen Unterschriften vorlegten. Der Grund für eine neuerliche Verschiebung des Vermarktungsverbotes sei die Angst der Kommission vor der WHO. Es sei beschämend, wenn es die EU nicht einmal schaffe, sich in einer so lächerlichen Angelegenheit wie bei Kosmetika gegen die WHO zu stellen.<sup>473</sup>

Die britische Sozialdemokratin Frau Read unterstützte den Bericht von Roth-Behrendt. Sie unterstrich die Ablehnung von Tierversuchen durch die Bevölkerung und erklärte, dass die EU ihren Standpunkt im Falle einer WHO Ablehnung verteidigen müsste. Ansonsten könnte das Parlament fast nichts mehr tun.<sup>474</sup>

Der britische Konservative Herr Bowis wollte den Kurs von Roth-Behrendt modifizieren, da dieser das Ende von Forschung und Verbesserungen bedeuten könnte. Er sprach sich für ein Vermarktungsverbot aus, plädierte allerdings für realistischere Termine für jeden der zwölf Tests. Entscheidend für ihn sei, „wie die Gesundheit von Kindern und Erwachsenen geschützt werden kann, während die Tierversuche in einem vernünftigen Zeitrahmen schrittweise eingestellt werden können.“ Außerdem machte er sich für eine Trennung von Kosmetikartikeln in Make-up und Artikeln mit medizinischer Wirkung stark. Den Vorschlag der Kommission lehnte er als unwirksam und unrealistisch ab.<sup>475</sup>

Der niederländische Abgeordnete der kleinen EDD, Herr Blokland, sprach sich mit einer religiösen Argumentation gegen die Tierversuche aus. Alle Tiere seien Geschöpfe Gottes und verdienten unseren Schutz. Eine Änderung der sechsten Richtlinie sei nicht nötig.<sup>476</sup>

Der keiner Fraktion angehörende Französin Thomas-Mauro sprach sich gegen eine das Vermarktungsverbot aus, da es keine hinreichend zuverlässigen Alternativmethoden gäbe. Sie kritisierte den Eifer der Tierschützer und sagte voraus, dass die Kosmetikindustrie ihre Versuche dann an armen Menschen durchführen würde. „Wie üblich werden die Ärmsten die Leidtragenden unserer gesetzgeberischen Kapriolen sein.“<sup>477</sup>

---

<sup>472</sup> Ebd. S. 13f.

<sup>473</sup> Ebd. S. 14f.

<sup>474</sup> Ebd. S. 15.

<sup>475</sup> Ebd. S. 16f.

<sup>476</sup> Ebd. S. 9.

<sup>477</sup> Ebd. S. 9f.

Roth-Behrendt antwortete gegen Ende der Aussprache ihren Kollegen im Namen ihrer Fraktion. Sie wies die Bedenken von Nistico, Bowis und Tormo zurück, wonach die neue Regelung die Gesundheit der Menschen gefährden würde. Roth-Behrendt machte sich dafür stark, im 6. Forschungsrahmenprogramm Geld für die Entwicklung alternativer Methoden auszugeben. Interessant ist ihre Antwort auf Tormo, in der sie wieder den Zeitpunkt des Vermarktungsverbotes flexibel, entweder in fünf oder in zehn Jahren, gestaltet hatte. Außerdem wies sie darauf hin, dass wenn ein Testverbot sofort und ein Vermarktungsverbot in einigen Jahren erlassen, eine Kennzeichnungsregelung für die Zeit dazwischen nötig sei.<sup>478</sup>

Die deutsche Konservative Frau Müller kritisierte den Vorschlag von Roth-Behrendt. Der Schutz der Verbraucher müsse im Mittelpunkt stehen. Daher müsse man „in Ausnahmefällen, wo Alternativen fehlen, bis auf weiteres Tierversuche erlauben“.<sup>479</sup> Daher sollte es den Mitgliedsstaaten gestattet sein, Tierversuche für Kosmetika zwei Jahre länger als vorgeschrieben zu erlauben, sofern es keine Alternativen gäbe. In bestimmten Fällen sei es ganz einfach notwendig, Tierversuche durchzuführen. Produkte sollen nur dann Warnhinweise tragen, dass sie Allergien auslösen könnten, wenn es der wissenschaftliche Ausschuss festgelegt. Dem Vorhaben einer deutlich sichtbaren Angabe der maximalen und minimalen Haltbarkeitsdauer stand sie positiv gegenüber.<sup>480</sup>

Der schwedische Abgeordnete Sjöstedt der GUE lobte den Bericht von Roth-Behrendt sehr. Die Einführung des Vermarktungsverbotes sei höchste Zeit, da es sich bei den Kosmetika um Luxusprodukte handele und die öffentliche Meinung klar ersichtlich wäre. Notwendig sei eine Kombination aus Vermarktungs- und Tierversuchsverbot um Schlagkraft zu verwirklichen. Sollte die WHO die Einführung strengerer Tierschutzbestimmungen bremsen, müsste man für das Recht auf eine härtere, progressivere Gesetzgebung kämpfen. Auch die Kennzeichnung der Bestandteile und allergischen Stoffe befürwortete er.<sup>481</sup>

Der Kommissar Liikanen der GD Unternehmen aus Finnland schloss die Debatte mit einem Redebeitrag über die Haltung der Kommission zum Bericht von Roth-Behrendt. Er führte an, dass das Thema heikel sei und von der Gesundheit über den Verbraucherschutz bis zu den internationalen Verpflichtungen zahlreiche Politikbereiche berühre. Er habe sich daher mit den Kollegen Byrne<sup>482</sup> und Lamy<sup>483</sup> regelmäßig und intensiv abgesprochen. Liikanen

---

<sup>478</sup> Ebd. S. 17f.

<sup>479</sup> Ebd. S. 18.

<sup>480</sup> Ebd. S. 18f.

<sup>481</sup> Ebd. S. 20f.

<sup>482</sup> GD Verbraucherschutz.

<sup>483</sup> GD Außenhandel.

unterstützte viele Verbraucherschutzregelungen, blieb aber bei der im Zentrum stehenden Tierschutzfrage ablehnend.

Er lobte die Verbesserungen der Sicherheitsvorschriften für Produkte der Kinder- und Intimpflege. Außerdem schließe sich die Kommission den Bedenken des Europäischen Parlaments hinsichtlich der Nutzung von als karzinogen, mutagen oder fortpflanzungsgefährdend eingestuften Stoffen an. Auch in Bezug zu der Duftstoffallergie begrüßt die Kommission die Einführung eines Kennzeichnungssystems für allergieauslösende Duftstoffbestandteile.

Obwohl er in der Tierschutzfrage die Zielsetzung des Parlaments verstehe und teile, lehne er das Vermarktungsverbot im Vorschlag von Roth-Behrendt ab. Damit würde die Kommission ihre internationalen Verpflichtungen vernachlässigen. „Es bestünde ernsthaft Gefahr, dass es im Rahmen der Streitbeilegungsregelungen der WHO angefochten wird.“<sup>484</sup> Zudem würde es die gegenwärtige Politik der EU in der WHO, die darauf abzielt, Tierschutzfragen in die Gespräche der kommenden Runde aufzunehmen, konterkarieren.<sup>485</sup>

### Bewertung der Debatte

Der Bericht von Roth-Behrendt stieß im Plenum auf ein geteiltes Echo, das die Konfliktlinien des Ausschusses nachzeichnete. In der Tierschutzfrage wurden die Ziele eines Vermarktungs- und Tiertestverbotes von allen politischen Lagern geteilt. Allerdings hielt die EVP die Fristen für zu knapp bemessen und wollte die Einführung der Fristen individuell für jeden Test an die Erforschung von Alternativmethoden koppeln. Die Grünen hätten das Inkrafttreten des Vermarktungsverbotes dagegen lieber früher gesehen. Die Verbraucherschutzpunkte standen weniger stark in der Kritik. Die EVP hielt einige für sinnvoll, andere jedoch für überzogen, mit der Gefahr die Verbraucher zu verwirren. Die Grünen hätten die Richtlinie gerne noch weiter verschärft.

## **3. Die Auseinandersetzung um die Anträge**

### Allgemeines und Abstimmungsregeln

Roth-Behrendt legte dem Plenum mit seinen ca. 500 anwesenden Abgeordneten den aus 30 Anträgen bestehenden Bericht mit dem Ergebnis aus dem ENVI-Ausschuss vor, in dem sich ihre Linie durchgesetzt hatte.<sup>486</sup> Die Fraktionen schlugen zusammen 19 Anträge vor.<sup>487</sup> PES

---

<sup>484</sup> Ebd. S. 22.

<sup>485</sup> Ebd. S. 21-23.

<sup>486</sup> Europäisches Parlament, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, \*\*\*I Bericht von Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, Kosmetische Mittel, A5-0095/1-30, PE 303.041, Anträge 1-30, 29. März 2001, insgesamt 25 Seiten (ohne Angabe).

und ELDR gemeinsam sieben, die Grünen und die EVP je sechs. Damit standen insgesamt 49 Änderungsvorschläge im Plenum zur Abstimmung, allerdings wurde einer zurückgezogen.<sup>488</sup> Von den verbliebenen 48 Anträgen wurden 15 en bloc einstimmig gebilligt. Von den restlichen 33 wurde ein Antrag in drei und zwei Anträge in vier Teile zerlegt.<sup>489</sup> Damit hatten die Abgeordneten über 41 Abstimmungen zu entscheiden, von denen neun verfielen und weitere 7 einstimmig angenommen wurden. Damit kam es 25 Mal zu umkämpften Abstimmungen über Artikel und Artikelteile. Insgesamt kann man vier Verliererkoalitionen ausmachen: 14mal die EVP alleine, einmal die EVP mit der ELDR, sechsmal die ELDR mit der PES sowie viermal die Grünen mit der GUE.

Die im Plenum eingebrachten Anträge werden vom Plenardienst inhaltlich sortiert und zur Abstimmung gestellt. Stehen mehrere Anträge, die sich alle auf den gleichen Artikel im Gesetzestext beziehen, zur Abstimmung, so verfallen alle übrigen Anträge, nachdem der erste Antrag eine einfache Mehrheit erreicht hat, sofern sie diesen nicht nur ergänzen, sondern erneut ändern wollen. Normalerweise wird über die Anträge mit den stärksten Änderungsabsichten zuerst abgestimmt. In der zweiten Lesung wird allerdings eine Mehrheit von 314 Stimmen für jeden Antrag verlangt. Innerhalb einer Richtlinie existieren Erwägungen in der Präambel und Artikel im Gesetzestext. Die Erwägungen sind rechtlich nicht bindend. Es folgt eine an den Abstimmungslisten der Fraktionen angelehnte Schilderung des Abstimmungsablaufes, in der auch unterlegene Anträge behandelt werden. Im Kapitel Reaktionen auf das Ergebnis folgt dann eine kurze, thematisch geordnete, Übersicht der umstrittenen Anträge unter Einbeziehung der Position der Kommission.

#### Totalablehnung und unstrittige Anträge

Da der Antrag mit der Nummer 35 eine Totalablehnung des Kommissionsentwurfes verlangte, wurde er zuerst behandelt, da bei einem positiven Bescheid weitere Abstimmungen unnötig gewesen wären. Doch dieser Antrag der EVP wurde von den anderen Parteien mit 191 zu 132 Stimmen bei 8 Enthaltungen<sup>490</sup> abgelehnt.

Anschließend billigten alle Parteien gemeinsam das Paket der unstrittigen Anträge aus dem Umweltausschuss „en bloc“: Darunter fielen Regelungen in den Erwägungen, die das

---

<sup>487</sup> Europäisches Parlament, Anträge 31-49 der Fraktionen, \*\*\*I Bericht von Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, A5-0095/31-49, PE 303.041, 29. März 2001, insgesamt 39 Seiten (ohne Angabe).

<sup>488</sup> Antrag 40.

<sup>489</sup> European Parliament, „Minutes of the sitting of Tuesday 3 April 2001“, Provisional Edition, PE 303.046, p. 12.

<sup>490</sup> Roll-call-vote.

Tierversuchsverbot bekräftigten,<sup>491</sup> das Erforschen von Alternativmethoden mit EU Mitteln finanziell unterstützten,<sup>492</sup> die Verwendung von Duftstoffen in Kosmetika für Kinder von Leitlinien des SCCNPF reglementieren lassen,<sup>493</sup> die Haltbarkeit nach dem Öffnen von Produkten mit mehr als 30 Monaten Mindesthaltbarkeit anzeigen<sup>494</sup> und die Verwendung allergischer Stoffe kennzeichnen ließen.<sup>495</sup> Dazu sollte es Herstellern ermöglichen werden, für Kosmetika zu werben, die nicht auf Tieren erprobt wurden und für deren Umsetzung Parlament und Rat Leitlinien veröffentlichen lassen sollten, bei denen auch NGOs und kleinere Unternehmen gehört werden.<sup>496</sup> Außerdem beinhaltete das Paket der unstrittigen Anträge Änderungen in den Artikeln, wie die regelmäßige Berichtspflicht der Kommission über ihre Fortschritte in der Förderung der internationalen Anerkennung von Alternativmethoden, der Sensibilisierung der Öffentlichkeit in Drittländern und der Wettbewerbsfähigkeit der KMU,<sup>497</sup> die Durchführung einer spezifischen Risikoanalyse für Kosmetika für Kinder unter drei Jahren und der weiblichen Intimpflege,<sup>498</sup> die Informationspflicht für Hersteller über durchgeführte Tiertests<sup>499</sup> und die Auswahl des offenen Cremetopfes als einzuführendes Symbol für die Kennzeichnung der Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen.<sup>500</sup> Schließlich begann die Abstimmung über die aus dem Plenum neu hinzugekommenen sowie die dadurch angegriffenen Anträge aus dem Umweltausschuss.

#### Durchsetzung von fünf strittigen Anträgen aus dem ENVI Ausschuss gegen die EVP

Zuerst wurden fünf strittige Anträge aus dem Umweltausschuss gegen die Stimmen der EVP angenommen.<sup>501</sup> Vier davon zählten zum gleichen Themenkomplex, der die Industrie auf mehr *Transparenz über die Zusammensetzung ihrer Kosmetika* durch die Weitergabe dieser Informationen an Kommission und Öffentlichkeit verpflichtete und zu diesem Zweck auch den Begriff „Bestandteile kosmetischer Mittel“ präziserte. Zu den aufzuführenden Informationen gehörte die quantitative und qualitative Zusammensetzung der Produkte, ihre Nebenwirkungen, die Spezifikationen der Rohstoffe, die Sicherheitsbewertung für die Gesundheit, der Nachweis der behaupteten Wirkung und Informationen über Tierversuche.

---

<sup>491</sup> Anträge 1, 2 und 3.

<sup>492</sup> Anträge 4 und 5.

<sup>493</sup> Antrag 9.

<sup>494</sup> Antrag 11.

<sup>495</sup> Antrag 12.

<sup>496</sup> Antrag 7.

<sup>497</sup> Anträge 17, 18 und 19.

<sup>498</sup> Antrag 26.

<sup>499</sup> Antrag 27.

<sup>500</sup> Antrag 30.

<sup>501</sup> Anträge 13, 16, 20, 21 und 28.

Bei einem von diesen Anträgen kam es zu einer Abstimmung, die mit 229 zu 143 Stimmen<sup>502</sup> gegen die EVP entschieden wurde.<sup>503</sup> Der fünfte Antrag<sup>504</sup> weitete die Begriffsdefinition „kosmetisches Fertigerzeugnis“ auch auf *Prototypen* aus, um eine Umgehung des Vermarktungs- und Tiertestverbotes durch Tiertests auf Prototypen zu verhindern.<sup>505</sup>

#### Die Anträge zu den Erwägungen

Dann befasste sich das Plenum mit den Anträgen zu den rechtlich nicht bindenden Erwägungen der Richtlinie. Die zwei Themenkomplexe gesundheitsfördernde Kosmetika und Einführung des Vermarktungsverbotes wurden konfliktfrei durch Vorschlag der PES und ELDR geändert, während die Verwendung der Duftstoffe und CMR Stoffe heftig umkämpft war. Eine Allparteienkoalition sprach sich dafür aus, dass die Kommission nunmehr, *nur erforderlichenfalls, anstatt unbedingt*, einen Vorschlag präsentieren kann, um zu garantieren, dass Kosmetika, die signifikant gesundheitsfördernd wirken, nicht an der Einführung gehindert werden.<sup>506</sup> Eine weitere Allparteienkoalition sprach sich dafür aus, Hersteller präziser darauf zu verpflichten, bis zum Inkrafttreten des Verbotes *anzugeben, ob ihre Produkte auf Tieren getestet wurden*.<sup>507</sup>

Um die Verwendung der Duftstoffe und CMR Stoffe wurde dagegen heftig gerungen: Die Grünen versuchten die *Verwendung von Duftstoffen bei Kosmetika für Kinder und äußere weibliche Intimpflege* grundsätzlich zu verbieten.<sup>508</sup> Gemeinsam mit der PES und der GUE konnten sie sich mit 224 zu 207 Stimmen bei 12 Enthaltungen<sup>509</sup> gegen die EVP und die ELDR durchsetzen. Dies war die einzige Abstimmung, in der die ELDR nicht zusammen mit der PES stimmte. Allerdings verloren die Grünen die folgende Abstimmung, mit der sie versuchten den Verbraucherschutz zu verschärfen und ein *völliges Verbot von CMR Stoffen* in Kosmetika zu erreichen mit 104 zu 344 Stimmen bei 7 Enthaltungen,<sup>510</sup> da sie lediglich von der GUE unterstützt wurden.<sup>511</sup> Nach der Ablehnung stimmten alle Fraktionen dem Antrag der Berichterstatterin zu, der die *Verwendung von CMR Stoffen verbietet, sofern sie*

---

<sup>502</sup> Handschriftliche Notierung auf der Liste der GUL.

<sup>503</sup> Antrag 13 zielte auf eine Erwägung.

<sup>504</sup> Antrag 16.

<sup>505</sup> Im Vergleich zu dem im ENVI Ausschuss beschriebenen Absatz „Verpflichtung der Hersteller auf die Veröffentlichung der Bestandteile ihrer Produkte“ auf Seite 124/125 fehlt hier die Einführung der Auflistung der Bestandteile und das Etikettierungssystem für die Allergene. Diese Änderungen sind allerdings nicht inhaltlicher Natur, sondern resultieren lediglich aus einer anderen Abstimmungsreihenfolge durch das Vorziehen dieser fünf Anträge im Plenum. Die anderen beiden angesprochenen Änderungen folgen auf den nächsten Seiten.

<sup>506</sup> Antrag 36. Damit verfiel Antrag 6.

<sup>507</sup> Antrag 37. Damit verfiel Antrag 8.

<sup>508</sup> Antrag 43.

<sup>509</sup> Roll-call-vote.

<sup>510</sup> Roll-call-vote.

<sup>511</sup> Antrag 44.

*karzinogene, mutagene oder toxische Wirkung bei der Verwendung von Kosmetikmitteln haben.*<sup>512</sup>

### Die Anträge zu den Artikeln

Der Kern der 7. Richtlinie drehte sich um das Vermarktungsverbot. Es standen drei Anträge zur Abstimmung, die unterschiedliche Zeitpunkte für seine Einführung vorsahen: sofort (entspricht dem frühestem möglichen Termin 2003), fünf bzw. zehn Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie.

Die Grünen hatten keine Chance mit ihrem Versuch, den Tierschutz zu verstärken, indem sie auf dem schnellstmöglichen Eintritt des *Vermarktungsverbot*es ab dem 30.6.2003 bestanden, wie in der 6. Richtlinie vorgesehen, da lediglich die GUE mit ihnen votierte.<sup>513</sup>

Anschließend setzte sich der entscheidende Antrag 14 von Roth-Behrendt, die dort ihre Position aus dem ENVI Ausschuss wiederholte, mit seinem Vermarktungsverbot *nach fünf Jahren* des Inkrafttretens der Richtlinie, mit 295 zu 176<sup>514</sup> gegen die Stimmen der EVP durch. Damit wurde der Antrag der EVP hinfällig, der das Vermarktungsverbot erst nach einer Frist von *10 Jahren* einführen wollte.<sup>515</sup> Wäre Antrag 14 gescheitert, so hätten ELDR und PES, glaubt man den Wahllisten der Fraktionen, den Antrag der EVP als kleinerem Übel voraussichtlich unterstützt, wohingegen Grüne und GUE diesen abgelehnt hätten.

Die EVP unterstützte das Inkrafttreten eines Tiertestverbotes für Bestandteile ab dem 31.12.2004, versuchte aber eine einmalige *zweijährige Verlängerung des Tiertestverbotes für Bestandteile* zu ermöglichen, scheiterte damit jedoch an allen anderen Fraktionen.<sup>516</sup> Danach wurde gegen den Willen der EVP durchgesetzt, dass ein *Tiertestverbot für Bestandteile ab dem 31.12.2004* ohne Verlängerungsmöglichkeit, ein *sofortiges Testverbot für Fertigerzeugnisse* und eine *Ausnahmeregelung* für Tests nach dem Testverbot bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände eingeführt werden sollten. Die Grünen und die GUE stimmten nach ihrer Niederlage im Ausschuss für die Position der PES und der ELDR.<sup>517</sup>

Nistico von der EVP wollte die *Durchführung von Tiertests bei Kosmetika vorzuschreiben*, sofern diese nie zuvor getestete Bestandteile enthalten,<sup>518</sup> scheiterte aber mit 188 zu 293 Stimmen bei 8 Enthaltungen,<sup>519</sup> da er mit der EVP gegen alle anderen Fraktionen stand.

---

<sup>512</sup> Antrag 10.

<sup>513</sup> Antrag 46.

<sup>514</sup> Handschriftliche Notierungen auf der Liste der EVP und der GUL.

<sup>515</sup> Antrag 34.

<sup>516</sup> Antrag 31.

<sup>517</sup> Antrag 15.

<sup>518</sup> Antrag 42.

Die Grünen verloren ihren Kampf für einen schärferen Verbraucherschutz mit dem Ziel ein *völliges Verbot von CMR Stoffen in Kosmetika* zu erreichen auch in der Abstimmung über die Artikel mit 127 zu 335 Stimmen bei 8 Enthaltungen,<sup>520</sup> da sie nur die GUE unterstützte.<sup>521</sup> Die Regelung der CMR Frage wurden von den respektiven Anträgen der PES und EVP wieder mit der Vermarktungsfrage zusammen zur Abstimmung gestellt. Die PES konnte sich dabei wie oben beschrieben durchsetzen. Die CMR Regelung war in beiden Anträgen deckungsgleich: CMR Stoffe dürfen verwendet werden, sofern das SCCNPF ihre Verwendung als unbedenklich nachweist. Die EVP hatte ihren Widerstand aus dem Ausschuss aufgegeben.<sup>522</sup>

In der Frage der *Mindesthaltbarkeit* wiederholte sich die Abstimmung über zwei Anträge aus dem Ausschuss, nur dass diesmal der EVP Antrag<sup>523</sup> in einer Koalition mit der GUE und den Grünen mit 278 zu 210 Stimmen<sup>524</sup> siegte. Der von der ELDR unterstützte PES Antrag<sup>525</sup> aus dem Ausschuss verfiel. Beide Anträge sahen die Einführung einer Angabepflicht der Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen für Kosmetika mit einer Haltbarkeit von mehr als 30 Monaten vor. Allerdings dehnte der Antrag der EVP diese Forderung auf alle Kosmetika, auch diejenigen mit einer Haltbarkeit von weniger als 30 Monaten, aus. Die bestehende Verpflichtung einer Anzeige eines Verfalldatums für Produkte mit einer Mindesthaltbarkeit von weniger als 30 Monaten gegeben sollte bei beiden Vorschlägen weiterhin gelten. Damit konnte sich die EVP mit ihrem im Gegensatz zum ENVI Ausschuss stärker auf den Verbraucherschutz ausgerichteten Antrag durchsetzen, weil die Grünen und die GUE ihr Abstimmungsverhalten gegenüber dem Ausschuss geändert hatten. „Im Ausschuss waren wir dagegen, aber danach haben wir halt die schärfere Regelung unterstützt.“<sup>526</sup> Roth-Behrendt führte das Ergebnis auf einen Fehler der EVP zurück, die nicht verstanden hatte, dass Produkte mit einer Mindesthaltbarkeit von weniger als 30 Monaten bereits das Verfallsdatum

---

<sup>519</sup> Roll-call-vote.

<sup>520</sup> Roll-call-vote.

<sup>521</sup> Antrag 45.

<sup>522</sup> Antrag 14.

<sup>523</sup> Antrag 32.

<sup>524</sup> Handschriftliche Notierung auf der Liste GUL und dem Ratsdokument: Council of the European Union, Information note, Brussels on the 5.4.2001, 7571/01, p. 4.

<sup>525</sup> Antrag 22.

<sup>526</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.



angeben mussten und daher eine Ausdehnung der Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen unnötig war.<sup>527</sup>

In der Frage der *Informationspflichten der Unternehmen* war mit den bereits angenommenen fünf Anträgen noch nicht alles geregelt. Nun stand die Auflistung der Bestandteile, die Frage der Ausnahmeregelung für die Riech- und Aromastoffe und das Etikettierungssystem für Allergene zur Abstimmung.<sup>528</sup> Dabei zeigte sich wie die Abstimmungsdynamik von den Fraktionen für ihre eigenen Zwecke genutzt werden kann. Die Grünen erreichten durch die von ihnen verlangte Aufspaltung des Antrages 23 und die Unachtsamkeit der EVP eine strengere Regelung als von den anderen Fraktionen geplant. Bei den fünf Abstimmungen zur Änderung der Informationspflichten votierten PES und ELDR immer dafür, die EVP grundsätzlich dagegen. Die Grünen wollten nur den in ihren Augen guten Verbraucherschutzfreundlichen Teil des Antrages von PES und ELDR, aber nicht den darin enthaltenen schlechteren Verbraucherschutzfeindlichen Teil verwirklicht sehen. Bei dem guten Teil stimmte sie daher immer mit der PES und der ELDR und gewann gegen die EVP. Bei dem schlechten Teil, der Beibehaltung der Sonderstellung der Riech- und Aromastoffe, votierten die Grünen dagegen. „Die EVP stützte uns dabei, weil sie gegen den ganzen Antrag war und gar nicht mehr hingeschaut hat. Das führt manchmal zu einer strengeren Regelung. Das ist ein Spiel mit der Mehrheit, das nur aufgrund der Unachtsamkeit der EVP möglich ist.“<sup>529</sup> Im Einzelnen vollzog sich der Ablauf folgendermaßen:

Zuerst wurden die Hersteller von allen Fraktionen gegen die EVP verpflichtet, *alle Bestandteile ihrer Kosmetika zu veröffentlichen*.<sup>530</sup> Im folgenden Antrag versuchten PES und ELDR zwei Änderungen durchzusetzen: Erstens wollten sie die *Riech- und Aromastoffe* wie bisher von dieser Veröffentlichungspflicht bewahren und zweitens ein *Etikettierungssystem für Allergene* einführen.<sup>531</sup> Sie scheiterten aber mit 224 zu 266 Stimmen bei 12 Enthaltungen<sup>532</sup> gegen die Stimmen von Grünen, GUE und EVP. Dies bedeutete einen Schwenk im Abstimmungsverhalten aller drei Fraktionen, da diese die Sonderstellung der

---

<sup>527</sup> Dagmar Roth-Behrendt, Mitglied des Europäischen Parlaments, deutsche Sozialdemokratin und Berichterstatterin der 6. und 7. Kosmetikrichtlinie, Telefoninterview am 30.1.2007.

<sup>528</sup> Das Etikettierungssystem für Allergene musste aber noch durch weitere Anträge mit Änderungen im Anhang konkretisiert werden. Hier ging es nur um die grundsätzliche Einführung. Die Auseinandersetzungen um die Anträge für Änderungen im Anhang folgen auf den nächsten Seiten.

<sup>529</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>530</sup> Antrag 23/1.

<sup>531</sup> Antrag 41.

<sup>532</sup> Roll-call-vote.

Riech- und Aromastoffe im Ausschuss noch einstimmig gebilligt hatten.<sup>533</sup> Allerdings lässt sich das neue Abstimmungsverhalten der GUE und der Grünen mit ihrem Ziel eines schärferen Verbraucherschutzes erklären. Das auf den ersten Blick widersprüchliche Agieren der EVP resultierte dagegen aus ihrer taktischen Unfähigkeit vorausschauend für das kleinere Übel zu stimmen: Denn der die Sonderstellung der Riech- und Aromastoffe bewahrende Artikel von PES und ELDR beinhaltete auch das von der EVP nicht gewünschte Etikettierungssystem für Allergene. Daher lehnte die EVP diesen Antrag grundsätzlich ab. Die Ablehnung des Etikettierungssystems für Allergene durch die Grünen war in diesem Stadium allerdings kein Problem, da es von einem weiteren Antrag isoliert erneut zur Abstimmung gestellt werden sollte.

Der nächste Antragsteil zielte wiederum darauf, den Riech- und Aromastoffen eine Ausnahme von der Auflistungspflicht zu gewähren. Diesmal bestand für die EVP sogar die Möglichkeit, sich nur den angenehmen Punkt des aufgespalteten Antrages herauszupicken. Aber die EVP stimmte in ihrer Konfrontationshaltung gegen alles, was irgendwie mit der Veröffentlichung der Bestandteile zusammenhing, selbst wenn ein Punkt darin zum Schutz der Industrie gedacht war. Sie lehnte den *Erhalt der Sonderstellung der Riech- und Aromastoffe* ab.<sup>534</sup> Das Ergebnis lautete 231 dafür, 262 Stimmen dagegen bei 11 Enthaltungen<sup>535</sup> und entsprach annähernd dem abgelehnten Antrages 41. „Die EVP wollte den Antrag überhaupt nicht, hat deswegen gegen den ganzen Antrag [41] gestimmt und dabei verloren. Danach schießen die aus der Hüfte und kucken die aufgesplitterten Anträge nicht mehr an“.<sup>536</sup> Anschließend führte eine Mehrheit aus GUE, Grünen, PES und ELDR zwei weitere Verbraucherschutzpunkte gegen die EVP ein: Erstens ein *Etikettierungssystem für Allergene*<sup>537</sup> mit 294 zu 197 Stimmen<sup>538</sup> und zweitens eine *Regelung für die Art der Auflistung der Bestandteile*.<sup>539</sup>

Anstatt aus Schadensbegrenzung für den Antrag 41 zu stimmen oder zumindest im Antrag 23 das Schlimmste zu verhindern, hat die EVP damit aus grundsätzlicher Opposition bzw. Unachtsamkeit immer dagegen gestimmt und dadurch letztendlich ein für sie schlechteres Endergebnis erzielt, als möglich gewesen wäre.

---

<sup>533</sup> Der Antrag 53 aus dem Ausschuss entsprach dem kompletten Antrag 23 aus dem Plenum, ihm fehlte lediglich die Ausnahme für die Riech- und Aromastoffe von der Auflistung der Bestandteile. Im Ausschuss wurde diese Sonderstellung der Riech- und Aromastoffe noch über den einstimmig verabschiedeten Antrag 15 hinzugefügt. Der Antrag 23 im Plenum wurde somit aus den beiden Anträgen 53 und 15 aus dem Ausschuss zusammengesetzt.

<sup>534</sup> Antrag 23/2 (Teil 1).

<sup>535</sup> Roll-call-vote.

<sup>536</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>537</sup> Antrag 23/2 (Teil 2): Dieser führt zusammen mit den Anträgen 12 und 49 das Etikettierungssystem für Duftstoffbestandteile ein.

<sup>538</sup> Handschriftliche Notierungen auf der Liste der EVP und der GUL.

<sup>539</sup> Antrag 23/3.

Bei der Regelung des *Umgangs mit auf Tieren getesteten Kosmetika* bis zur Einführung des Vermarktungsverbotes kam es ebenfalls zu Unregelmäßigkeiten. Der ursprüngliche Vorschlag aus dem ENVI Ausschuss,<sup>540</sup> wonach Hersteller das Durchführen von Tiertests für die Entwicklung eines Produktes dem Verbraucher angeben müssen, wurde von EVP, Grünen und GUE beseitigt. PES und ELDR unterstützten ihren alten Antrag „nur der Form halber“, da sie selbst den ihn ersetzenden und die Problematik ausführlicher behandelten Antrag eingebracht und in vier Teilen zur Abstimmung gestellt hatten.<sup>541</sup>

In zwei der vier Antragsteile verpflichteten die fünf Fraktionen die Hersteller einstimmig auf zwei Regelungen: Erstens sollten auf Tieren erprobte Kosmetika nach dem Stichtag für die Inkraftsetzung des Verbotes von Tierversuchen nur mit der Aufschrift „Im Tierversuch erprobt“ auf den Markt gebracht werden dürfen. Zweitens sollte die dafür vorgesehene Fläche auf der Verpackung 20 Prozent derselben betragen.<sup>542</sup>

Bei den anderen beiden Teilen konnte die EVP ihre Sichtweise in wechselnden Koalitionen durchsetzen: Zuerst votierte sie erfolgreich gemeinsam mit den Grünen und der GUE gegen PES und ELDR mit 277 zu 216 Stimmen<sup>543</sup> dafür, dass die Hersteller die Liste aller Bestandteile entweder auf der Verpackung oder dem Beipackzettel schreiben müssen.<sup>544</sup> Dann stimmte die EVP gemeinsam mit der PES und der ELDR gegen eine weitere Verankerung dieser Regelung in einem anderen Artikel der Richtlinie.<sup>545</sup>

Das Abstimmungsverhalten von Grünen, GUE und EVP ist in sich logisch. Die ersten beiden Fraktionen unterstützen alle Teile des Antrages um ein Maximum an Etikettierung über Tierversuche durchzusetzen. Aber auch das Verhalten der EVP ist nachvollziehbar. Denn obwohl es sich hier um Verbesserungen im Verbraucherschutz handelte, hatte sie diese Etikettierung selber im Ausschuss der ersten Lesung ins Spiel gebracht. Lediglich die weitere Verankerung in einem zusätzlichen Artikel wollte sie nicht mittragen und setzte so einen industriefreundlichen Akzent im Gegensatz zu den Grünen und der GUE. In diesem Antrag konnte sich die EVP in allen Punkten durchsetzen. Unerklärlich bleibt allerdings das Verhalten von PES und ELDR, die zweimal gegen Teile des selbst eingebrachten und aufgespalteten Artikels votierten und nur mit fehlerhaftem Abstimmen erklärt werden kann. „Das hat dann die PES versaut“.<sup>546</sup>

---

<sup>540</sup> Antrag 24.

<sup>541</sup> Dagmar Roth-Behrendt, Mitglied des Europäischen Parlaments, deutsche Sozialdemokratin und Berichterstatterin der 6. und 7. Kosmetikrichtlinie, Telefoninterview am 30.1.2007.

<sup>542</sup> Anträge 39 (Teil 1) und 39 (Teil 3).

<sup>543</sup> Handschriftliche Notierungen auf den Abstimmungslisten von EVP, Grünen und GUE.

<sup>544</sup> Antrag 39 (Teil 2).

<sup>545</sup> Antrag 39 (Teil 4).

<sup>546</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

In der Frage der *Werbung mit Kosmetika*, für deren Entwicklung keine Tierversuche durchgeführt wurden, konkretisierte das Parlament den ursprünglichen Vorschlag der Kommission. Alle Fraktionen setzten gegen die EVP durch, dass Hersteller nun nicht mehr nachweisen müssen, dass für die Entwicklung eines Kosmetika niemals Tiertests verwendet wurden, sondern lediglich, dass der Hersteller keine Tierversuche in Auftrag gegeben hat. Die Grünen hatten den ursprünglichen aus dem Ausschuss kommenden Text erfolgreich verschärft, indem sie forderten, dass auch das Parlament von der Kommission bei der Erarbeitung von Leitlinien zur Durchführung dieses Grundsatzes hinzugezogen werden muss.<sup>547</sup>

Bei der Konkretisierung des vorher beschlossenen Etikettierungssystems für die Allergene warf ein ungewollter Verfahrensfehler sowie eine Unachtsamkeit der Grünen und der GUE den geplanten *Warnhinweis*, der Allergene offen kennzeichnen sollte, aus dem Rennen. „Das ist ein besonderes Beispiel für das Roulettspiel im Parlament, wo nicht immer der Wille der Mehrheit gewinnt.“<sup>548</sup> Umstritten war natürlich die Deutlichkeit des Warnhinweises, weswegen mehrere Anträge dazu eingebracht wurden. Dazu hatten alle gemeinsam zum Ziel, die Konzentration von Stoffen, die allergische Reaktionen hervorrufen können, in der Verpackung anzugeben. Für nicht abwaschbare Stoffe auf der Haut<sup>549</sup> sollte eine Konzentration von mehr als 0,001 Prozent und für abwaschbare Stoffe auf der Haut<sup>550</sup> von 0,01 Prozent angegeben werden.

An erster Stelle stand ein von PES und ELDR eingereichter Antrag mit einer Liste von 26 Allergenen und dem abgeschwächten Warnhinweis „Kann bei allergieanfälliger Haut eine allergische Reaktion hervorrufen“.<sup>551</sup> Falls dies scheitern sollte, planten PES und ELDR eine Abstimmung über eine Liste von 26 Allergenen mit dem strengeren Warnhinweis „Kann eine allergische Reaktion hervorrufen“.<sup>552</sup> An dritter Stelle stand der wirtschaftsfreundlichere Versuch der EVP für eine Liste von 26 Allergenen, von denen aber nur 20 mit dem Warnhinweis „Kann eine allergische Reaktion hervorrufen“ gekennzeichnet werden sollten.<sup>553</sup> Zu letzt stand noch der aus dem ENVI Ausschuss gekommene fehlerhafte Antrag von PES

---

<sup>547</sup> Nach der Annahme von Antrag 47 verfiel der Antrag 25 bei dem die Einbeziehung des Parlaments bei der Formulierung der Leitlinien noch nicht erwähnt war.

<sup>548</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>549</sup> so genannte Leave-on Produkte.

<sup>550</sup> so genannte Rinse-off Produkte.

<sup>551</sup> Antrag 49 (Teil 3).

<sup>552</sup> Antrag 38 (Teil 3).

<sup>553</sup> Antrag 33 (Teil 3).

und ELDR mit der geforderten Kennzeichnung von lediglich 22 statt 26 Allergenen und dem Warnhinweis „Kann eine allergische Reaktion hervorrufen“.<sup>554</sup>

Vor der Abstimmung über den Warnhinweis wurden die ersten beiden Anträgen einstimmig angenommen,<sup>555</sup> der dritte Teil jedoch von EVP, Grünen und GUE abgelehnt wurde,<sup>556</sup> was dazu führte, dass alle anderen noch zur Abstimmung stehenden Anträge verfielen. Das folgt aus der Regel, wonach ein einmal geänderter Artikel nicht ein zweites Mal angetastet werden darf. Allerdings merken Beteiligte an, dass ein Antrag im Ausschuss in dieser Situation nicht gekippt worden wäre, da dort die Abstimmungsregeln nicht so strikt interpretiert werden.<sup>557</sup> Die Ablehnung der Grünen und der GUE erklärt sich mit ihrem Wunsch, den strengeren Warnhinweis des folgenden Artikels verwirklicht sehen zu wollen. Somit hatten die Grünen und die GUE mit ihrem Abstimmungsverhalten der Industrie ein Geschenk gemacht. Die einstimmig angenommenen Teile umfassten die *zulässige Höchstkonzentration* für abwaschbare und nicht-abwaschbare Stoffe, und die *Mindestkonzentration*, ab der diese auf der *Etikettierung* angegeben werden mussten, aber eben keinen Warnhinweis mehr. Die EVP hatte im Gegensatz zum ENVI Ausschuss ihre Position leicht in Richtung Verbraucherschutz modifiziert, indem sie sich nun der Anzeigepflicht von Allergenen ab einer gewissen Mindestkonzentration nicht mehr entgegenstellten. Allerdings wäre dies auch gegen ihre Stimme beschlossen worden.

Zuletzt wurde noch über den Vorschlag der Grünen abgestimmt, der die Verwendung von Allergenen völlig verbieten lassen wollte.<sup>558</sup> Dieser scheiterte aber mit 130 zu 347 Stimmen bei 7 Enthaltungen<sup>559</sup> an PES, ELDR und EVP.

#### **4. Das Resultat der Abstimmung**

##### Sieger und Verlierer

Das Resultat der Abstimmung war ein Sieg für die Linie der PES und der ELDR. Dagegen hatte die EVP am stärksten verloren. Die Grünen und die GUE hätten gerne einen schärferen Kurs im Tier- sowie Verbraucherschutz durchgesetzt, konnten aber mit dem Ergebnis vor dem Hintergrund des Kommissionsvorschlages zufrieden sein. Insgesamt kann man vier Verliererkoalitionen bei den Abstimmungen ausmachen: 14mal die EVP alleine, einmal die EVP mit der ELDR, sechsmal die ELDR mit der PES sowie viermal die Grünen mit der GUE.

---

<sup>554</sup> Antrag 29 (Teil 3).

<sup>555</sup> Anträge 49 (Teil 1) und 49 (Teil 2).

<sup>556</sup> Handschriftliche Notierungen lauten 273 zu 179 auf der Abstimmungsliste der Grünen und 293 zu 197 bei der GUL. Leider hat eine der beiden Abstimmungslisten einen Zahlendreher.

<sup>557</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>558</sup> Antrag 48.

<sup>559</sup> Roll-call-vote.

Die EVP war mit insgesamt 15 Abstimmungs-niederlagen, von denen sie in 14 isoliert stand, der große parlamentarische Verlierer der ersten Lesung. Zuerst verlor sie ihren Antrag, die gesamte Richtlinie grundsätzlich abzulehnen, dann konnte sie sich nicht in den Kernpunkten durchsetzen.<sup>560</sup> In den Tierversuchsfragen verlor sie fünf Abstimmungen: Das Vermarktungsverbot wurde nicht nach zehn, sondern schon nach fünf Jahren eingeführt.<sup>561</sup> Bei dem Inkrafttreten des Tierteststops für Bestandteile gab es weder eine einmalige, zweijährige Option auf eine Verschiebung, noch großzügige Ausnahmen.<sup>562</sup> Darüber hinaus scheiterte Nistico mit seinem Versuch die Durchführung von Tiertests bei Kosmetika vorzuschreiben, sofern diese nie zuvor getestetete Bestandteile enthalten sollten.<sup>563</sup> Die Ausweitung der Definition des Begriffes „kosmetisches Fertigerzeugnis“ auf Prototypen, um Missbrauch bei der Einhaltung des Vermarktungs- und Tiertestverbotes zu verhindern, bedeutete ebenfalls eine Niederlage.<sup>564</sup>

In den Verbraucherschutzpunkten verlor die EVP die restlichen neun Abstimmungen: Die EVP konnte die aus dem ENVI Ausschuss stammenden vier Anträge über die Pflicht der Hersteller, die Bestandteile ihrer Produkte an Behörden, Kommission sowie den Verbrauchern zu veröffentlichen, nicht aufhalten.<sup>565</sup> Danach erlitt sie weitere vier Niederlagen im selben Themengebiet.<sup>566</sup> Die EVP verlor eine einzige Abstimmung gemeinsam mit der ELDR: Das allerdings nur in den Erwägungen ausgesprochene Verbot Duftstoffe in Kosmetikprodukten zu verwenden.<sup>567</sup>

PES und ELDR verloren gemeinsam sechs Abstimmungen gegen EVP, Grüne und GUE: In der Frage der Mindesthaltbarkeit setzte sich der EVP Antrag durch<sup>568</sup>, ansonsten wurden vier Vorschläge der PES mit der ELDR und einer aus dem ENVI Ausschuss zu Fall gebracht. Die EVP verursachte durch ihr zweimaliges ungeschicktes Agieren die Aufhebung der Sonderrolle für die Riech- und Aromastoffe.<sup>569</sup> PES und ELDR verloren zwei weitere

---

<sup>560</sup> Antrag 35.

<sup>561</sup> Antrag 14.

<sup>562</sup> Anträge 15 und 31. Ausnahmen gibt es nur in sehr strengen Fällen, wenn die Sicherheit eines Produktes in Frage steht.

<sup>563</sup> Antrag 42.

<sup>564</sup> Antrag 16.

<sup>565</sup> Anträge 13, 20, 21 und 28.

<sup>566</sup> Anträge 23 (Teil 1), (Teil 2) und (Teil 3) sowie 47.

<sup>567</sup> Antrag 43.

<sup>568</sup> Antrag 32.

<sup>569</sup> Antrag 41 und Antrag 23 (Teil 2).

Abstimmungen über die Etikettierung von durchgeführten Tierversuchen.<sup>570</sup> Die Niederlage des Warnhinweises von Allergenen entstand aus einem Verfahrensfehler.<sup>571</sup>

Die Grünen und die GUE verloren gemeinsam fünf Abstimmungen gegen die EVP, die PES und die ELDR. Vier davon waren Vorschläge der Grünen und einer kam von PES und ELDR. Die Grünen zielten mit zwei Anträgen auf ein Totalverbot von CMR Stoffen in Kosmetika ab,<sup>572</sup> einer plante ein Totalverbot von Allergenen,<sup>573</sup> ein Vierter verlangte ein sofortiges Inkrafttreten des Vermarktungsverbotes ab dem Jahre 2003.<sup>574</sup> Schließlich verloren sie einen Antrag der PES und ELDR, der die Etikettierung von durchgeführten Tierversuchen stärker in der Richtlinie verankern wollte.<sup>575</sup>

### Das Ergebnis der ersten Lesung

Das Parlament hatte den ursprünglichen Kommissionsvorschlag mit der Wiedereinführung des Vermarktungsverbotes in seiner ersten Lesung komplett ins Gegenteil verkehrt und für den Verbraucherschutz geöffnet: Die Wiedereinführung des Vermarktungsverbotes fünf Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie, die Abschaffung der einmaligen Verschiebungsoption für das Inkrafttreten des Tiertestverbotes für Bestandteile ab dem 31.12.2004, die Einführung einer sehr strengen Ausnahmeregelung für Tiertests nach Eintritt des Tiertestverbotes, die Ausweitung der Definition von Kosmetikprodukten auf Prototypen um Missbrauch zu vermeiden, die verpflichtende Einführung eines Etiketts für Kosmetikprodukte „Im Tierversuch erprobt“ und die Erlaubnis mit Produkten zu werben, die „Nicht auf Tieren getestet“ wurde, haben einen Vorschlag geschaffen, der den Tierschutz mit in sein Zentrum stellt.

Die Kommission wollte den Verbraucherschutz ursprünglich nicht in die Richtlinie integrieren. Doch das Parlament widersprach mit seiner ersten Lesung dieser Ansicht. Hier sollen die wichtigsten Neuerungen aufgelistet werden: Erstens enthielt der abgeänderte Vorschlag nun ein Verbot von CMR Stoffen in Kosmetika, sofern sie nicht vom SCCNPF für unbedenklich erklärt werden. Zweitens müssen Verbraucher nun auch über die Verwendung von 26 Allergenen in Kosmetika hingewiesen werden, wengleich ein Warnhinweis für Allergene aus Versehen abgelehnt wurde. Drittens wurde für Kosmetika für Kinder- und weibliche Intimpflege eine zusätzliche Risikoanalyse eingefordert. Viertens wurde eine

---

<sup>570</sup> Antrag 24 und Antrag 39 (Teil 2).

<sup>571</sup> Antrag 49 (Teil 3).

<sup>572</sup> Anträge 44 und 45.

<sup>573</sup> Antrag 48.

<sup>574</sup> Antrag 46.

<sup>575</sup> Antrag 39 (Teil 4).

Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen für alle Produkte eingeführt. Fünftens müssen Hersteller von Kosmetika ihren Produkten eine Liste der Bestandteile in abnehmender Reihenfolge ihres Gewichts zum Zeitpunkt der Hinzufügung beilegen und Informationen über die Zusammensetzung der Kosmetika nicht nur an die Behörden, sondern auch über die Kommission an die Öffentlichkeit weitergeben. Die Riech- und Aromastoffe sollten dabei ihre Ausnahmeregelung verlieren. Die Kommission muss zu diesem Zweck alljährlich einen Bericht veröffentlichen.

### Analyse des Resultates

Das Resultat der ersten Lesung entsprach in weiten Teilen dem Ergebnis des ENVI Ausschusses. Die Grünen und die GUE scheiterten damit die Richtlinie zu verschärfen, die Konservativen konnten sie dagegen nicht verwässern. „Ich habe ein Auge darauf gehabt, das in der ersten Lesung ein klares Signal an den Rat geht, aber die reine Lehre der Grünen hatte keine Chance im Parlament.“<sup>576</sup> Roth-Behrendt konnte sich gemeinsam mit der ELDR durchsetzen. Lediglich vier Dinge liefen anders als im ENVI Ausschuss: Erstens sorgte ein Verfahrensfehler dafür, dass ein von allen Seiten gewünschter Warnhinweis für die häufigsten Allergene nicht beschlossen wurde. Zweitens wechselten die Grünen in der Frage der Mindesthaltbarkeit die Seiten und stimmten mit den Konservativen, da dieser Entwurf noch stärker auf den Verbraucherschutz ausgerichtet war, als derjenige der PES. Drittens verloren die Riech- und Aromastoffe aufgrund des ungeschickten Verhaltens der EVP ihre bisherige Sonderstellung. Viertens konnte die EVP ihre Vorstellungen zur Etikettierung von im Tierversuch erprobten Produkten durchsetzen.

### Die politischen Spaltungen im Plenum

Die politische Konfliktlinie im Plenum verlief zwischen fünf Gruppierungen, von denen je zwei im Zentrum, eine auf der linken und zwei auf der rechten Seite des politischen Spektrums standen: PES und ELDR bildeten erneut im Zentrum die ersten beiden Gruppierungen, da ihre Positionen in der Mitte lagen, voneinander aber doch unterschieden werden müssen, da sie in einem Fall voneinander abwichen. PES und ELDR verloren zusammen sechs Anträge, die ELDR einen weiteren mit der EVP zusammen.

Auf dem linken Spektrum existierte diesmal nur eine Gruppierung: Wie zuvor stimmten die Grünen gemeinsam mit der GUE bei allen Abstimmungen identisch ab und waren im Gegensatz zu der passiveren GUE darin aktiver. Beide versuchten die Richtlinie zu

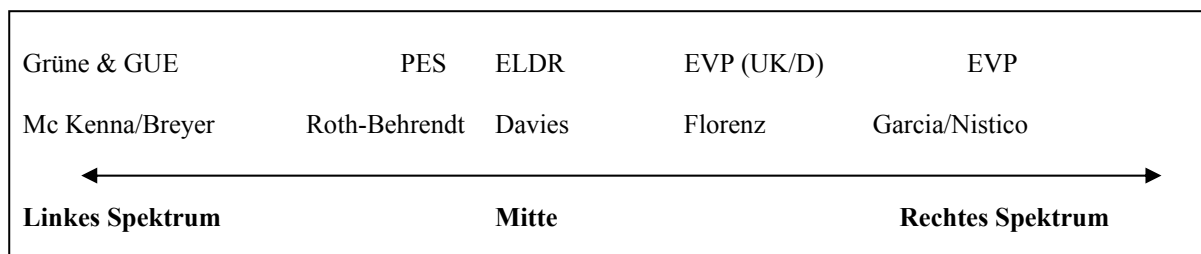
---

<sup>576</sup> Dagmar Roth-Behrendt, Mitglied des Europäischen Parlaments, deutsche Sozialdemokratin und Berichterstatterin der 6. und 7. Kosmetikrichtlinie, Telefoninterview am 30.1.2007.



verschärfen, scheiterten damit und unterstützten dann die PES/ELDR Koalition. Im Gegensatz zum Ausschuss wurde die kleine Minderheit der PES um den Abgeordneten Lund nicht mehr mit Anträgen aktiv.

Auf dem rechten Spektrum präsentierte sich die EVP in zwei Gruppierungen geschlossener als im ENVI Ausschuss: Die Mehrheit der Konservativen um ihre Schattenberichterstatterin und die Minderheit um Nistico votierten gemeinsam und bildeten die erste Gruppierung mit dem Ziel eines abgeschwächten Vermarktungsverbotes. Allerdings sollte ihr das nicht gelingen, da sie bei 14 Abstimmungen alleine und in einer mit der ELDR unterlag. Eine kleine Minderheit von zehn Prozent stimmte dagegen nicht mit der eigenen Fraktion. Interessanterweise befanden sich darin einige Abgeordnete des ENVI Ausschusses, wie Florenz etc, die mit der PES votierten.



Insgesamt präsentierten sich alle Fraktionen in den Abstimmungen sehr geschlossen. Bei den Grünen stimmten sämtliche Abgeordneten bei allen acht RCV identisch ab. Auch bei den Liberalen, der GUE und der EVP gab es maximal 15 Prozent Abweichler. Beeindruckend war die Geschlossenheit der PES mit nur fünf Prozent Abweichung.<sup>577</sup>

Bei der EVP kam es zu einigen nationalen Abspaltungen von nordeuropäischen Abgeordneten, wo nationale Teile nicht mit ihrer Fraktion stimmten. Das Duftstoffverbot für Kosmetika für Kinder<sup>578</sup> wurde von der Mehrheit der österreichischen und einem Teil der belgischen Konservativen gegen die EVP Linie mitgetragen. Die Tiertestpflicht bei neuen Bestandteilen lehnte wiederum eine Mehrheit der Österreicher und Teile der Niederländer und Schweden ab.<sup>579</sup> Die Ausnahme für Riechstoffe wurde von einer Mehrheit der Österreicher sowie einem Teil der Niederländer, Belgier und der Schweden verworfen.<sup>580</sup>

<sup>577</sup> Siehe Anhang I: Analyse der Roll-Call-Votes im Plenum der ersten Lesung.

<sup>578</sup> Antrag 43.

<sup>579</sup> Antrag 42.

<sup>580</sup> Antrag 41 und Antrag 23/2 (Teil 1).

Interessenbild der strittigen Punkte im Plenum in der ersten Lesung

<b>Plenum I*** Tiertestthematik</b>	<b>Grüne und GUE</b>	<b>PES und ELDR</b>	<b>EVP Über ENVI - RCV die Spaltung prüfen</b>
Vermarktungsverbot ab bzw. in	30.06.2003	<b>5 Jahren</b>	10 Jahren
Teststop für Bestandteile ab	<b>Wie PES</b>	<b>31.12.2004</b>	31.12.2004 + 2 Jahre
Teststop für Fertigerzeugnisse ab	<b>Wie PES</b>	<b>Inkrafttreten der Richtlinie</b>	<b>Wie PES</b>
Ausnahmeregelung	<b>Wie PES</b>	<b>Ja</b>	Nein
Werbung „Nicht auf Tieren getestet“	<b>Ja, führen leichte Modifikation ein: Kom muss EP bei Erarbeitung von Leitlinien hinzuziehen</b>	<b>Ja</b>	Nein
Etikettierungspflicht: „Im Tierversuch erprobt“	<b>„Im Tierversuch erprobt“ mit 20 Prozent der Fläche</b>	Dagegen	<b>„Im Tierversuch erprobt“ mit 20 Prozent der Fläche</b>
Definition Fertigerzeugnis um Prototyp erweitert	<b>Wie PES</b>	<b>Ja</b>	Nein

<b>Plenum I*** Verbraucherschutz</b>	<b>Grüne und GUE</b>	<b>PES und ELDR</b>	<b>EVP</b>
Verwendung von CMR Stoffen	Verbot	<b>Nur wenn sie das SCCNPF für unbedenklich erklärt</b>	<b>Wie PES</b>
Mindesthaltbarkeit	<b>Wie EVP</b>	Produkte mit mehr als 30 Monaten Haltbarkeit müssen angeben, wie lange man sie nach dem Öffnen verwenden kann	<b>Alle Produkte müssen ihre Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen angeben</b>
Informationspflicht	<b>Wie PES</b>	<b>Alles an die Öffentlichkeit</b>	Dagegen
Verwendung von Allergenen	Verbot von 26 Stoffen	<b>Die Mindestkonzentration von 26 Stoffen muss angegeben werden + Warnhinweis (wegen Verfahrensfehler verfallen)</b>	Wie Roth-Behrendt nur schwächerer Warnhinweis
Duftstoffe in Kosmetika für Kinder und Intimpflege	<b>Wie PES</b>	<b>Spezielle Risikoanalyse</b>	<b>Wie PES</b>
Ausnahme für Riech- und Aromastoffe	<b>Wie EVP</b>	ja	<b>Nein</b>

Abkürzungen:

„Wie PES“ bedeutet, dass eine andere Fraktion wie die PES und die ELDR abgestimmt hat, unabhängig davon, von wem der Antrag kam.

„Fett“ markiert, was sich in der Abstimmung durchgesetzt hat.

„\*“ zeigt die beiden Abstimmungen auf, bei denen die PES die kursiv gedruckten Positionen vorgezogen hätte, aber ohne die ELDR nicht durchsetzen konnte.

„-“ bedeutet, dass über die Haltung der Fraktion bzw. des Fraktionsteils keine Informationen vorliegen.

„Gespalten“ bedeutet, dass die Fraktion bzw. ein Teil dieser Fraktion in dieser Frage gespalten war.

## 5. Die Reaktionen der anderen Akteure auf das Ergebnis der ersten Lesung

### Die Tierschützer und die Industrie

Die Tierschützer empfanden das Ergebnis als einen Sieg. Zwar ging es einigen nicht weit genug, aber die Mehrheit war damit zufrieden. „Although we wish to see the ban implemented much sooner than the Parliament proposes, this is still an extremely significant day for laboratory animals and a slap in the face for those cosmetics companies continuing to kill animals for cosmetics.“<sup>581</sup> Im Nachhinein hielten viele die erste Lesung für den wichtigsten Teil des Verfahrens. Von da an mussten die Tierschützer das Ergebnis nur noch verteidigen.<sup>582</sup>

Für die Industrie stellte sich die Lage diametral dar: „Die erste Lesung war ein Desaster für die Industrie“.<sup>583</sup> Der ursprüngliche Entwurf der Kommission stimmte völlig mit ihren Interessen überein. Die Verkehrung in sein Gegenteil kam zudem überraschend. „Die Industrie hatte das Emotionale der Debatte nicht begriffen und das Parlament unterschätzt.“<sup>584</sup> Allerdings war das Resultat auch ein Weckruf, denn das Parlament wurde von der Industrie bisher nicht ernst genommen. „Die erste Lesung war das große Erwachen.“<sup>585</sup>

### Die Kommission

Es ist für die Kommission grundsätzlich schwieriger, die Reaktion des Parlaments als die des Rates vorherzusehen. Das liegt an den häufigeren Konsultationen der Kommission mit dem Rat und der höheren inneren Komplexität des Parlaments. Deswegen können Lesungen des Parlaments immer eine gewisse Überraschung für sie beinhalten.<sup>586</sup> Die Mehrheit für die einzelnen tierschutzfreundlichen Anträge war sehr groß, was die Kommission beeindruckte und überraschte. Dazu hatte Roth-Behrendt die Richtlinie für Verbraucherschutzpunkte geöffnet, was von der Kommission ursprünglich nicht beabsichtigt war. Insgesamt hinterließ die erste Lesung damit einen starken Eindruck.<sup>587</sup>

Die Kommission lehnte die Wiedereinsetzung des Vermarktungsverbotes, das strengere Tiertestverbot für Bestandteile und die Ausweitung der Definition „kosmetisches Fertigerzeugnis“ auf Prototypen ab. Sie wandte sich auch gegen die Einführung der Etikettierung „Im Tierversuch erprobt“, konnte sich aber die Werbemöglichkeit „Nicht auf

---

<sup>581</sup> BUAV, Press release: “Animal tested cosmetics rejected by Euro MPs”, 3.4.2001, p. 1.

<sup>582</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>583</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>584</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>585</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>586</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>587</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

Tieren getestet“ vorstellen. In den Verbraucherschutzpunkten akzeptierte die Kommission die Einführung der speziellen Sicherheitsüberprüfung für Kosmetika für Kinder und die weibliche Intimpflege. Die CMR Stoffe wollte sie mit ihrer neuen Chemikalienpolitik regeln, bei der geplant war die Stoffe der Kategorie 1 und 2 zu verbieten, sofern sie nicht von SCNNPF autorisiert werden und sah daher keine Notwendigkeit für eine spezielle Regelung in der 7. Richtlinie. Die Kommission sprach sich gegen die Veröffentlichung der Informationen über die Bestandteile an die Bevölkerung aus, da dies gegen das geistige Eigentum verstoßen würde. Die Aufhebung der Ausnahme für die Riech- und Aromastoffe und die Einführung einer Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen im Sinne des Parlaments zusätzlich zum Verfallsdatum lehnte sie ebenfalls ab. Die Kommission unterstützte zwar eine Etikettierung der wichtigsten Allergene, sprach sich aber gegen Warnhinweise und volle Informationsweitergabe aus, da dies die Menschen nur verunsichern würde und zu umfangreich sei.<sup>588</sup>

### Der Rat

Der Rat war über die Abstimmung im Parlament und seine inneren Konfliktlinien genau informiert.<sup>589</sup> Das Ergebnis des Parlaments hatte für den Rat zur Konsequenz, dass dort nunmehr verstärkt Verbraucherschutzpunkte diskutiert wurden, da das Parlament die Richtlinie um dieses Themenfeld erweitert hatte. Der Einsetzung des Vermarktungsverbotes stand der Rat allerdings größtenteils feindselig gegenüber und hoffte auf ein Scheitern von Roth-Behrendt's Vorschlag in der zweiten Lesung, wo die Anforderungen für das Erreichen einer Mehrheit höher waren. Die Darstellung und Analyse der Geschehnisse im Rat folgen im nächsten Kapitel.

---

<sup>588</sup> European Commission, GD Enterprise, F3, Briefing Note for Cabinet of M. Liikanen, Internal Market Council, 26.11.2001, p. 24.

<sup>589</sup> Council of the European Union, Information Note, Outcome of the European Parliament's first reading, 7571/01, Brussels on the 5.4.2001, p. 1-25.

## **D) Der Rat weist in seiner ersten Lesung die Forderungen des Parlaments zurück**

### **I. Einführung**

#### **1. Übersicht**

Dieses Kapitel analysiert in vier Schritten den Ablauf der Verhandlungen im Rat. Der Erste führt mit Hilfe der Sekundärliteratur in die Funktionsweise des Ministerrates in seinen drei Gruppierungen Arbeitsgruppe, COREPER und politische Ebene des Ministerrates ein und beleuchtet die Präsidentschaften sowie Interessen der einzelnen Länder. Die folgenden drei Schritte analysieren den Ablauf der Verhandlungen, je nach Präsidentschaft gegliedert, auf Grundlage der zur Verfügung stehenden Akten des Rates und Interviews. Doch zuvor soll ein kurzer Überblick die Geschehnisse im Rat nachzeichnen:

Schon früh zeichneten sich innerhalb des Rates Konfliktlinien ab: Dänemark entwickelte eine Außenseiterposition und stand alleine treu zum Vermarktungsverbot der 6. Richtlinie und gegen den Vorschlag der Kommission. Finnland, Schweden, Österreich, Deutschland und die Niederlande akzeptierten die Aufhebung des Vermarktungsverbot aus Angst vor Streitigkeiten mit der WHO, wollten aber ein geringfügig schnelleres Tiertestverbot für Bestandteile erreichen. Frankreich, Spanien, Italien, Belgien, Irland, Portugal und Griechenland unterstützten ebenso die Aufhebung des Vermarktungsverbot, stellten aber den Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Innovationsfähigkeit der Industrie in den Vordergrund und drängten auf Erleichterungen bei Tiertests für Bestandteile. Großbritannien lavierte zwischen den beiden Gruppen umher.

Die schwedische Präsidentschaft versuchte noch in der ersten Lesung mit zwei Vorschlägen einen Kompromiss mit dem Parlament zu erreichen. Der erste Vorschlag erfolgte in Absprache mit der Berichterstatterin Frau Roth-Behrendt und umfasste die Einführung eines Vermarktungsverbot ab dem Jahre 2013 sowie ein Tiertestverbot für Fertigerzeugnisse und für Bestandteile innerhalb der EU. Die Ratsmehrheit konnte aber insbesondere das Vermarktungsverbot nicht zu diesem frühen Zeitpunkt akzeptieren.

Der zweite schwedische Kompromissvorschlag reagierte auf die Kritik der Delegationen und war deutlich industriefreundlicher ausgerichtet als sein Vorgänger, da er kein Vermarktungsverbot mehr enthielt und das Enddatum für Tiertests für Bestandteile auf 48 Monate ausdehnte. Die Verbraucherschutzpunkte des Parlaments wie Mindesthaltbarkeit,

Informations- oder Berichtspflicht wurden von der Präsidentschaft eingebracht, viele aber von den Delegationen abgelehnt. Der COREPER verwässerte noch die Tierschutzregelungen, indem er das Testverbot von Bestandteilen auf 60 Monate ausdehnte. Es gelang aber nicht, noch im Sommer eine Einigung zu erzielen, da die Positionen der Länder nach wie vor zu weit auseinander lagen.

Die belgische Präsidentschaft stand in Verbraucherschutzfragen in der Kontinuität der Schweden, nahm aber in der Tierschutzfrage eine deutlich industriefreundlichere Haltung ein und verschärfte dadurch den Kurs des Rates gegenüber dem Parlament: Das Vermarktungsverbot wurde zwar eingeführt, aber an die einstimmig beschließende OECD angekoppelt, „um ein multinationales Band zu schaffen“<sup>590</sup> und damit aufgrund des auf Einstimmigkeit beruhendem Verfahren auf den St. Nimmerleinstag verschoben. Die Anbindung des Enddatums für das Testverbot für Bestandteile an die Entwicklung von Alternativmethoden und die Einführung einer Definition von Alternativmethoden führte zu einer weiteren Schwächung des Tierschutzes. Dieses Resultat wurde letztendlich im Februar 2002 gegen die Stimmen Österreichs und bei Enthaltung von Deutschland, der Niederlande und Dänemark verabschiedet.

## **2. Die Funktionsweise des Rates**

### Der Rat: Ursprung und Struktur

Der Rat bzw. Ministerrat ist das wichtigste Entscheidungsgremium der Europäischen Union. Vertreter der Mitgliedsstaaten artikulieren dort ihre nationalen Interessen und handeln Kompromisse aus. Der Rat kann seine Anfänge bis zum speziellen Rat der Minister der EGKS aus dem Jahre 1951 aus dem Pariser Vertrag zurückverfolgen, der allerdings nur zum Austausch von Informationen diente. Der mit den Römischen Verträgen im Jahre 1957 geschaffene Ministerrat der Europäischen Gemeinschaften wurde dagegen gegründet um die Koordinierung der allgemeinen Wirtschaftspolitik zu gewährleisten und Entscheidungen zu treffen (Artikel 145 EG-Vertrag).<sup>591</sup>

Der Rat besteht aber nicht aus einem monolytischen Block, sondern den Mitgliedsstaaten der EU. Diese variieren beträchtlich nach Bevölkerungszahl, wirtschaftlichem Gewicht, Länge der EU Mitgliedschaft, Verwaltungskultur, Verhandlungsstil, Einstellung zu Europa und anderem. Die Koalitionen im Rat bilden sich je nach Themengebiet immer wieder neu

---

<sup>590</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

<sup>591</sup> John Peterson and Michael Shackleton, “The Institutions of the European Union”, Oxford University Press, 2002. p. 49.

heraus.<sup>592</sup> Der Rat ist hierarchisch gegliedert: Von unten nach oben beschäftigen sich erst die aus nationalen Experten zusammengesetzten Arbeitsgruppen, dann der aus Diplomaten bestehende COREPER und schließlich die entsandten Minister des Ministerrates mit den zur Diskussion stehenden Themen.<sup>593</sup>

Über dem Ministerrat steht noch der Europäische Rat mit den Staats- und Regierungschefs, der aber normalerweise nicht in die Alltagsgeschäfte der EU eingreift, sondern sich um die Entwicklung der großen Linien der EU kümmert. Der Ministerrat tagt in verschiedenen Formationen, je nach Aufgabengebiet. Die Minister nehmen dort als Vertreter ihrer jeweiligen Regierung teil und sind autorisiert diese auf Entscheidungen zu verpflichten.<sup>594</sup> Die Präsidentschaft rotiert gleichmäßig zwischen den Mitgliedern für einen Zeitraum von sechs Monaten, der am 1. Januar oder Juni beginnt. Das Beschlussystem des Rates hängt von dem betreffenden Politikfeld ab.<sup>595</sup> Das Sekretariat des Rates ist politisch neutral und unterstützt die gesamte Ratshierarchie bei ihrer Arbeit.

#### Die Arbeitsweise des Rates

Die Hauptaufgabe des Rates liegt im Treffen von Entscheidungen. Dabei handelt er nach Maßgabe seiner internen und informellen Regeln, die den Entscheidungsprozess des Ministerrates, der Präsidentschaft und des Sekretariates prägen.<sup>596</sup>

Der Ministerrat ist der wichtigste Gesetzgeber der Europäischen Institutionen. Innerhalb des Rates werden nationale Interessen artikuliert und verteidigt, Koalitionen gebildet und Kompromisse geschlossen. Darüber hinaus muss der Rat auch mit den anderen für den Entscheidungsweg relevanten Institutionen verhandeln. Die Kommission nimmt an den Sitzungen des Rates teil, das Parlament muss dagegen über die Entscheidungsverfahren einbezogen werden.<sup>597</sup>

Die Arbeit des Ministerrates wird durch den COREPER und die Arbeitsgruppen vorbereitet. Die Minister nehmen alle auf unterer Ebene ausgehandelten Kompromisse ohne Diskussion als so genannte „A-Punkte“ an und diskutieren lediglich Themen, die auf unterer Ebene keine Einigung gefunden haben. Schätzungen zufolge behandeln die Minister nur 10 bis 15 Prozent der zu verabschiedenden Gesetzesakte. Am Ende einer Diskussion im Ministerrat wird der

---

<sup>592</sup> Ebd. S. 63.

<sup>593</sup> Ebd. S. 49.

<sup>594</sup> Ebd. S. 50.

<sup>595</sup> Ebd. S. 47.

<sup>596</sup> Ebd. S. 53.

<sup>597</sup> Ebd. S. 54.

betreffende Punkt beschlossen oder wieder an den COREPER oder die Arbeitsgruppen zur weiteren Verhandlung verwiesen.<sup>598</sup>

Bei Abstimmungen im Ministerrat gilt je nach Themengebiet die einfache Mehrheit, die qualifizierte Mehrheit oder das Einstimmigkeitsprinzip. Nur in letzterem Fall besitzen die Mitglieder ein Vetorecht. Bei den meisten Entscheidungen gilt das Verfahren der qualifizierten Mehrheit. Dabei verfügt jedes Land über eine gewisse Anzahl von Stimmen, die sich nach der Bevölkerungsstärke ausrichtet. Bis zum Vertrag von Nizza reichte die Skala von zwei Stimmen für Luxemburg bis zu zehn Stimmen für Frankreich oder Deutschland. Seither liegt das Minimum bei drei Stimmen für Malta und das Maximum bei 29 Stimmen für große Länder wie Frankreich oder Deutschland.<sup>599</sup>

Um zu einer Entscheidung zu kommen sind folgende Bedingungen zu erfüllen: Erstens muss eine qualifizierte Mehrheit erreicht werden. Unter den Bestimmungen der EU-15 vor dem Vertrag von Nizza, unter denen die Kosmetikrichtlinie verhandelt wurde, lag diese bei 62 von 87 möglichen Stimmen. Seit dem Vertrag von Nizza und der Osterweiterung sind 255 von 345 Stimmen nötig. Die Sperrminorität trat demnach früher bei 26 von 87 Stimmen und nun bei 91 von 345 Stimmen ein. Zweitens muss mindestens die Hälfte der Staaten zustimmen. Seit Nizza existiert eine dritte Bedingung: 62 Prozent der Bevölkerung der Union müssen vertreten sein.<sup>600</sup> Die Entscheidungsfindung im Rat läuft nicht auf eine reine Abstimmungsmechanik heraus. Die Suche nach einem Konsens ist die Praxis und jede Präsidenschaft versucht, so viele Länder wie möglich in ihren Kompromissvorschlag zu integrieren. Statistisch werden nur in einer von vier Entscheidungen Abstimmungen angesetzt.<sup>601</sup>

Die Präsidenschaft ist der Hauptansprechpartner der Kommission und des Parlaments während der Verhandlungen. Sie ist in den Ratsverhandlungen neutral. Das Sekretariat des Rates hat zwei formale Funktionen: Erstens die Organisation der Konferenzen und zweitens die Unterstützung der Ausschüsse.<sup>602</sup>

### Der COREPER

COREPER, der Ausschuss der ständigen Vertreter, wurde als Vorbereitungsgremium für die Ministerratssitzungen gegründet, wandelte sich aber zu einem Ort der kontinuierlichen Verhandlungen und Entscheidungen. Dieses kollektive Entscheidungssystem entwickelte

---

<sup>598</sup> Ebd. S. 54.

<sup>599</sup> Ebd. S. 57.

<sup>600</sup> Ebd. S. 58.

<sup>601</sup> Ebd. S. 58.

<sup>602</sup> Ebd. S. 60.



seine eigene Organisationskultur, Normen, Rationalität und Verhandlungsstil.<sup>603</sup> Der COREPER ist einer der Hauptakteure in der alltäglichen Entscheidungsfindung der EU, steht aber nicht im Rampenlicht. Die Mitglieder des COREPER stehen in dem Spannungsverhältnis einerseits die nationalen Interessen ihrer Länder zu vertreten, andererseits Kompromisse und Lösungen zu erreichen.<sup>604</sup>

Der Vorläufer des COREPERs wurde bei dem ersten Ministertreffen im Jahre 1952 ad hoc gebildet und dann permanent weitergeführt. Mit den Römischen Verträgen wurde dann die gesetzliche Basis für das Komitee mit Artikel 151 EEC geschaffen. COREPER erhielt schnell den Ruf, Kompromisse schmieden zu können und Lösungen über eine breite Anzahl an Themen zu erreichen.<sup>605</sup> 1962 teilte man den COREPER in zwei bis heute gültige Themengebiete auf: Der COREPER II umfasst die Ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten und behandelt die Außen-, Finanz- und Innenpolitik sowie institutionelle Fragen. COREPER I besteht dagegen aus den Stellvertretern der Ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten und beschäftigt sich mit dem Binnenmarkt und angrenzenden Themen.<sup>606</sup>

Der COREPER hat starke Einflussmöglichkeiten auf die Gesetzesvorhaben der EU. Dazu gehört die „de facto“ Macht Entscheidungen zu treffen, sowie die institutionelle Fähigkeit Interessen zu bündeln.<sup>607</sup> Formal besitzt der COREPER keine Entscheidungsautorität, trifft aber in der Praxis als ständiges Verhandlungsgremium Entscheidungen am laufenden Band. Dabei herrscht innerhalb des COREPERs eine Kultur des Konsenses, es wird versucht so viele Delegationen wie möglich zur Zustimmung zu bewegen. Offiziell darf im COREPER nicht abgestimmt werden, dies kann aber über Abstimmungen, die anzeigen, wie eine Delegation im Ministerrat wählen würde, umgangen werden.<sup>608</sup>

Die institutionelle Fähigkeit divergierende Interessen zu bündeln resultiert aus vielen Faktoren: Der Intensität der Verhandlungen, der Abwesenheit von Öffentlichkeit, der gegenseitige Wille aller Delegationen die Probleme der anderen zu verstehen, der Vielzahl behandelter unterschiedlicher Themen, einem Gedächtnis für gegenseitig erbrachte Leistungen, einer speziellen Konsenskultur, die soviel Mitglieder wie möglich einzubinden versucht und einer gewissen Autonomie des COREPERs von Anweisungen der Hauptstadt.

---

<sup>603</sup> Ebd. S. 277.

<sup>604</sup> Ebd. S. 278.

<sup>605</sup> Ebd. S. 281.

<sup>606</sup> Ebd. S. 284.

<sup>607</sup> Ebd. S. 287.

<sup>608</sup> Ebd. S. 287.

Dies alles kreiert ein dynamisches Umfeld, in dem Entscheidungen getroffen werden können.<sup>609</sup>

#### Das Verhältnis des Rates zu anderen Institutionen

In den 90ziger Jahren kam es zu einer Machtverschiebung im Dreieck zwischen Rat, Parlament und Kommission. Mit der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens und dem damit verbundenen Vetorecht sowie dem direkten Zugang zum Rat, erfuhr das Parlament einen entscheidenden Machtzuwachs und etablierte sich gleichauf mit dem Rat als Gesetzgeber. Die Kommission verlor dagegen die Möglichkeit, Änderungsanträge des Parlaments abzulehnen. Dennoch bleibt sie ein wichtiger Akteur: Die Kommission besitzt das Initiativrecht, gilt als Hüterin des Gemeinschaftsinteresses und kann als Vermittlerin zwischen den Institutionen auftreten. Gleichzeitig ist sie aber auch Anwalt ihres eigenen Vorschlages.<sup>610</sup> Das Parlament ist nun ein Gesetzgeber auf gleicher Augenhöhe mit dem Rat und verfügt über ein Vetorecht bei Entscheidungen. Daher nimmt der Rat das Parlament nun ernster und dieses verhält sich weniger störrisch als früher, als es versuchte seine Macht auszubauen. Das Mitentscheidungsverfahren verlangt ein hohes Ausmaß an Kooperation zwischen den gesetzgebenden Institutionen. Um das dreistufige Verfahren so schnell wie möglich abzuschließen, existieren viele informelle Verhandlungswege zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission um zu eruieren, ob eine Lösung bereits in der ersten oder zweiten Lesung erreichbar ist.<sup>611</sup>

### **3. Präsidenschaften und Interessen der Länder**

#### Zeitplan und Präsidenschaften

Die Kommission hat am 5.4.2000 dem Parlament und dem Rat einen Vorschlag für die 7. Kosmetikrichtlinie unterbreitet. Das Parlament beendete seine erste Lesung im April 2001. Der Rat begann am 3.7.2000 seine Arbeit und legte am 14.2.2002 einen gemeinsamen Standpunkt vor. Die Verhandlungen fanden in der Arbeitsgruppe,<sup>612</sup> dem COREPER und dem Ministerrat statt. Die Verhandlungen standen unter folgenden Präsidenschaften: Frankreich (2. Hälfte 2000), Schweden (1. Hälfte 2001), Belgien (2. Hälfte 2001) und Spanien (1. Hälfte 2002). Beim anschließenden Vermittlungsverfahren lag die Präsidenschaft bei Dänemark (2. Hälfte 2002).

---

<sup>609</sup> Ebd. S. 281.

<sup>610</sup> Ebd. S. 62.

<sup>611</sup> Ebd. S. 61.

<sup>612</sup> Working Party on Technical Harmonisation (Cosmetics).

Die französische Präsidentschaft hatte keinen großen Einfluss, da der Rat vor dem Ende der ersten Lesung des Parlaments keinen gemeinsamen Standpunkt veröffentlichen darf und der politische Prozess gerade erst begonnen hatte. Von daher konnten die Franzosen nichts voranbringen. Die schwedische Präsidentschaft war bestrebt eine Einigung in der ersten Lesung zu schaffen und legte zwei ehrgeizige Vorschläge vor. Sie scheiterte aber, weil es um diese Zeit zwei sich gegenseitig blockierende Minderheiten gab und der Rat das Vermarktungsverbot noch nicht akzeptieren wollte. Unter der belgischen Präsidentschaft erfolgte dann die politische Einigung des Rates im November, wo der gemeinsame Standpunkt in groben Zügen aufgesetzt wurde. Die spanische Präsidentschaft hätte das Verfahren gerne in der zweiten Lesung abgeschlossen und hat sehr früh angefangen, Gespräche zu führen. Die Spanier hatten aber keine Chance einen Kompromiss mit dem Parlament in der zweiten Lesung zu finden, da die Positionen von Rat und Parlament zu weit auseinander lagen und es keinen Verständigungswillen gab. So konnten sie nur den gemeinsamen Standpunkt finalisieren. Die dänische Präsidentschaft hatte sehr großen Einfluss und erzielte die Einigung mit dem Parlament im Vermittlungsverfahren. Pikanterweise entsprach die eigene Position der Dänen nahezu identisch der des Parlaments. Insgesamt gilt, dass die Verhandlungen der ersten Lesung im Rat während der schwedischen und belgischen Präsidentschaften am intensivsten waren, da sich weder der französischen noch der spanischen Präsidentschaft wegen den oben genannten Gründen Entfaltungschancen boten.

### Die Interessen der einzelnen Länder

Der Rat versuchte lange Zeit während des Verfahrens Unannehmlichkeiten mit der WHO und den Außenhandelspartnern, insbesondere den USA, zu vermeiden und die Industrie nicht übermäßig zu belasten. Im Inneren bestand der Rat allerdings nicht aus einem monolithischen Block, sondern aus damals 15 Staaten mit unterschiedlichen Interessen.

Die Interessen der Staaten resultierten aus verschiedenen Faktoren: Erstens der Tier- und Verbraucherschutzsensibilität der Bevölkerung, zweitens der wirtschaftlichen Bedeutung der Industrie, drittens der politischen Ausrichtung der jeweiligen Regierung, da linke Regierungen den Tierschutz eher unterstützen als konservative Regierungen. Viertens spielte eine Rolle, ob die handelspolitische Einstellung eines Landes eher durch Protektionismus oder Freihandel geprägt ist. Im letzteren Fall würde es ein WHO widriges Verhalten eher vermeiden wollen.<sup>613</sup> Im Folgenden soll hier die Haltung der Länder zur Kosmetikpolitik kurz skizziert werden. Besonderes Augenmerk wird auf Frankreich und Deutschland gelegt, wo auch auf den innerstaatlichen Willensbildungsprozess eingegangen wird.

---

<sup>613</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

*Frankreich* verfügte aufgrund seiner Kosmetikindustrie über die stärksten wirtschaftlichen Interessen und hat im Inneren nur eine schwache Tierschutzbewegung. Die französische Position bildete sich zu Beginn der Verhandlungen und blieb ungeachtet des Regierungswechsels im Jahre 2002 bis zum Ende stabil. „Aucun changement de position ne s’est produit“.<sup>614</sup> Beide Regierungen versuchten die Industrie so stark wie möglich zu schützen. Daher wurde insbesondere Frankreich von den europäischen Tierschützern als Hauptgegner angesehen.

Der interne Abstimmungsprozess in Frankreich beteiligte die drei Ministerien für Gesundheit, Verbraucherschutz und Industrie. Allerdings verliefen die Diskussionen in erster Linie zwischen dem die Federführung innehabenden Gesundheits- und dem Industrieministerium. Das Verbraucherschutzministerium nahm dagegen kaum Anteil und war vernachlässigenswert.<sup>615</sup> Die unterschiedlichen Auffassungen der einzelnen Ministerien wurden dann von der übergeordneten und beim Premierminister angesiedelten Koordinierungseinheit für europäische Angelegenheiten, dem SGAE,<sup>616</sup> zu einer französischen Position zusammengeführt.

Interessenvertreter konnten bei der 7. Richtlinie nur bedingt konsultiert werden. Das Industrieministerium stand in Kontakt mit der Industrie, aber das Gesundheitsministerium konnte aufgrund der kurzen Zeit keine Interessenverbände zu Rate ziehen. Allerdings hatte dies keine Auswirkungen auf die Positionierung Frankreichs, da die Interessenlage der innerstaatlichen Akteure bekannt war.<sup>617</sup>

Das Gesundheits- und das Industrieministerium hatten in den folgenden Punkten verschiedene Auffassungen: Zwar lehnten beide die Einführung eines Vermarktungsverbotes ab, jedoch aus unterschiedlichen Gründen: Das Gesundheitsministerium hielt Tiertests wegen der Gesundheitsgefährdung der Bürger für unverzichtbar, hätte aber ein Vermarktungsverbot, das an den technischen Fortschritt gekoppelt wäre, akzeptieren können. Das Industrieministerium lehnte dagegen jede Form eines Vermarktungsverbotes aus wirtschaftlichen Gründen ab, da es die mit den Alternativmethoden verbundenen höheren Kosten für die Produzenten scheute. Darüber hinaus wollte das Industrieministerium kein Verbot für Tiertests von Bestandteilen einführen.

In den Verbraucherschutzfragen stand das Gesundheitsministerium den Neuerungen des Parlaments, wie zusätzliche Informationen für den Verbraucher und die Einführung eines

---

<sup>614</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

<sup>615</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

<sup>616</sup> SGEA steht für „Secrétariat Général des Affaires Européennes“ und ist der Nachfolger des „Secrétariat Général du Comité interministériel pour les Questions de Coopération économique européenne“ (SGCI).

<sup>617</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

Mindesthaltbarkeitsdatums, aufgeschlossener gegenüber. Das Industrieministerium lehnte all dies ab.<sup>618</sup> Die endgültige Position Frankreichs zielte darauf ab, die Einführung eines Vermarktungsverbot mit einem festen Enddatum zu verhindern. Die Verbraucherschutzpunkte hatten demgegenüber nur eine sekundäre Bedeutung.<sup>619</sup>

Während der Verhandlungen wurde Frankreich von anderen Teilnehmern wie folgt beschrieben: „Frankreich war sehr aktiv und stur. Aber die wussten, dass sie ein Rückzugsgefecht führten. Die standen völlig unter der Fuchtel der Industrie und hatten keine Manövriermasse. Hinter Frankreich stand mit gezogener Waffe die Industrie.“<sup>620</sup>

*Deutschland* gilt in Brüsseler Gremien traditionell als ein Land, das aufgrund langwieriger interner Prozesse nur langsam zu einer eigenen Position findet. Die Ausgangslage für Deutschland, die zu einer stärker tierschutzfreundlichen Haltung führte, unterschied sich in den folgenden Punkten von Frankreich: Erstens hat die deutsche Kosmetikindustrie nicht dasselbe Gewicht wie die Französische. Zweitens verfügt Deutschland mit seiner exportstarken Wirtschaft über eine stärkere freihändlerische Einstellung zum Außenhandel und steht Auseinandersetzungen mit der WHO sehr sensibel gegenüber. Drittens ist die Sensibilität der Bevölkerung zum Tierschutz höher ausgeprägt, was sich in Umfragen und dem bereits in der nationalen Gesetzgebung existierendem Verbot von Tierversuchen niederschlägt und worauf insbesondere eine rot-grüne Regierung während der Verhandlungen Rücksicht zu nehmen hatte.<sup>621</sup>

Der interne Abstimmungsprozess spielte sich zwischen drei Ministerien ab und bezog alle interessierten Gruppen ein: Ursprünglich war das Gesundheitsministerium federführend, das sich jedoch mit dem Landwirtschafts- und dem Wirtschaftsministerium abstimmen musste. Natürlich wurden bei diesem Prozess die Verbände, Länder und wissenschaftlichen Einrichtungen befragt. Die Industrie über ihren Dachverband IKW<sup>622</sup> und der DTB<sup>623</sup> nahmen daran sehr engagiert teil, aber die Verbraucherschützer gaben so gut wie keine Stellungnahme ab. Auch die Bundesländer haben sich kaum für die 7. Richtlinie interessiert. Die deutsche Industrie hatte Einfluss, aber der Stand der deutschen Gesetzgebung war ein wichtiges Argument für die Tierschützer. Schließlich konnte Deutschland auf EU-Ebene nicht hinter seinen Stand der Gesetzgebung mit einem bereits bestehenden Tiertestverbot für

---

<sup>618</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

<sup>619</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

<sup>620</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

<sup>621</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

<sup>622</sup> Industrieverband Körperpflege und Waschmittel.

<sup>623</sup> Deutsche Tierschutzbund.

Fertigerzeugnisse zurückfallen. Der DTB ist in Deutschland sehr stark und wird immer um eine Stellungnahme von den Ministerien gebeten.<sup>624</sup>

Durch den BSE-Skandal und die damit ausgelösten Ministerrücktritte<sup>625</sup> der rotgrünen Regierung und der damit verbundenen Entstehung des Verbraucherschutzministeriums kam es am 22.1.2001 zur Verlegung des zuständigen Referates und der damit einhergehenden Federführung vom Gesundheits- zum Verbraucherschutzministerium.<sup>626</sup> Allerdings veränderte sich die politische Linie dadurch nicht.

Deutschland hatte in der Kernfrage der 7. Richtlinie ein großes Problem: Es besaß über weite Strecken der Verhandlung keine abgestimmte Meinung. Zwar unterstützte das federführende Verbraucherschutzministerium die Einführung eines Vermarktungsverbotes, aber das Wirtschaftsministerium verhinderte lange Zeit eine diesbezügliche Positionierung. Daher konnten sich die deutschen Vertreter in diesem Teil der Richtlinie kaum in Brüssel einbringen und agierten lange Zeit sehr passiv. „Wir haben meistens über die eher technischen Fragen geredet.“<sup>627</sup> Erst im Vermittlungsverfahren fand Deutschland zu einer Position. Das Verbraucherschutzministerium setzte sich im Oktober 2002 durch und konnte dann das Endergebnis der Verhandlungen mittragen. Die deutsche Position war zwischen den Leitungsebenen der Ministerien festgelegt worden. Der Verbraucherschutz wurden unterstützt, sollten aber nicht die wirtschaftlichen Belange stören.<sup>628</sup>

*Großbritannien* beherbergt auch eine beträchtliche Kosmetikindustrie, wenngleich sie im Umfang geringer als die in Frankreich ist. Außerdem verfügt es über eine freihändlerische Einstellung zum Außenhandel und will weder mit der WHO, noch mit den USA aufeinanderprallen. Allerdings existiert dort die stärkste Tierschutzbewegung in Europa, die in der Lage ist, massiven Druck auf Politiker auszuüben und ihren Handlungsspielraum einzuschränken. Dazu wurde die Regierung von der Linken gestellt. Trotzdem stand die britische Regierung auf Seiten der Kommission bzw. Frankreichs, wenngleich sie sich aufgrund der schwierigen innenpolitischen Lage in der zweiten Reihe hielt. Diese Entscheidung für den Kommissionsvorstoß wurde angeblich vom Premierminister persönlich getroffen. Federführend in Großbritannien war das Ministerium für Handel und Industrie.<sup>629</sup>

---

<sup>624</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

<sup>625</sup> Frau Fischer (Grüne/Gesundheit) und Herr Funke (SPD/Landwirtschaft).

<sup>626</sup> Das Verbraucherschutzministerium heißt seit der Großen Koalition Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV).

<sup>627</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

<sup>628</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

<sup>629</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

Die *restlichen Länder* sollen nur kurz behandelt werden: Die *Niederlanden, Schweden und Finnland* räumen dem Tierschutz einen sehr hohen Stellenwert ein, wollten aber wegen ihrer freihändlerische Einstellung zum Außenhandel keinen Ärger mit der WHO bekommen. *Österreich und Dänemark* sind ebenso für den Tierschutz sensibilisiert und unterstützten die Haltung des Parlaments am stärksten, obwohl sie konservative Regierungen und eine freihändlerische Einstellung zum Außenhandel hatten. *Italien, Spanien, Portugal und Irland* räumen dem Tierschutz eine niedrigere Bedeutung ein. Spanien und Italien besaßen außerdem eine konservative Regierung. Diese Länder, mit Ausnahme Irlands, stehen darüber hinaus traditionell nahe an der französischen Position, was auch dieses Mal zutraf.<sup>630</sup> *Griechenland* zeigte keinerlei Interesse an der Richtlinie und wollte nach eigenen Angaben mit der Mehrheit wählen.<sup>631</sup> *Luxemburg* nahm selten an den Verhandlungen der Ratsgruppe teil. Ausgehend von dieser Interessenlage kann man insgesamt von einer leichten Nord-Süd Spaltung des Rates sprechen. Die nordeuropäischen Staaten vertraten die industriefreundlichere Haltung des Rates deutlich zurückhaltender als die südeuropäischen Staaten um Frankreich. Bei der Abstimmung zum gemeinsamen Standpunkt votierte Österreich dagegen, während Deutschland, die Niederlande und Dänemark sich enthielten.

## **II. Die französische Präsidentschaft: Erstes Abtasten**

Die Verhandlungen begannen unter französischer Präsidentschaft. Sie konzentrierten sich fast ausschließlich auf Tierschutzpunkte, da das Parlament die Richtlinie noch nicht für Verbraucherschutzpunkte geöffnet hatte. Erste Konfliktlinien unter den Delegationen wurden sichtbar. Allerdings konnte noch keine Einigung erzielt werden, da der Rat erst das Ergebnis der ersten Lesung des Parlaments abwarten musste. Aus Gründen der Verständlichkeit beschränkt sich die Arbeit auf eine Konzentration der wesentlichen Punkte der Diskussionen im Rat. Jedes Treffen der Delegationen wird in zwei Schritten behandelt: Zuerst vermittelt eine Schilderung der Konflikte einen Eindruck der Konfrontationen, bevor eine Analyse dieser Geschehnisse einsetzt.

### Das Treffen am 3.7.2000

In diesem frühen Stadium drehte sich die Diskussion fast ausschließlich um die Tiertestfragen. Die meisten Delegationen standen dem Entwurf der Kommission grundsätzlich positiv gegenüber, wenngleich sich bereits die ersten Frontstellungen abzeichneten.

---

<sup>630</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>631</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

➤ *Die Positionen der Delegationen*

Dänemark, das im Vermittlungsausschuss später die Präsidentschaft innehaben sollte, sprach sich gegen die Streichung des Vermarktungsverbotes aus, bezog damit die tierschutzfreundlichste Position und stellte sich gegen den Kommissionsvorschlag.<sup>632</sup>

Deutschland, Großbritannien, Österreich und die Niederlande akzeptierten den Entwurf der Kommission, wollten aber den Stichtag, ab dem das Testen auf Tieren für Bestandteile nicht mehr erlaubt werden sollte, vom 1.12.2004 auf den 30.6.2002, um knapp zwei Jahre nach vorne verlegen. Dagegen hielten Frankreich und Griechenland aus Ratifizierungsgründen die seitens der Kommission vorgeschlagenen Zeitpunkte 1.6.2004 für die Beantragung der einmaligen zweijährigen Verschiebungsoption und 1.12.2004 als Enddatum für zu optimistisch und drängten auf ein späteres Verbot.<sup>633</sup>

Deutschland, Großbritannien, Österreich und die Niederlande bestanden darauf, dass sie das in ihrem eigenen Land bereits existierende Tiertestverbot behalten konnten, was im späteren Verfahren ohne Widerspruch akzeptiert wurde.<sup>634</sup> Dänemark schlug außerdem vor sich der Allergieprobleme anzunehmen. Die meisten anderen Delegationen und die Kommission unterstützten das im Prinzip, wollten sich in der frühen Stufe aber lediglich um das Tiertestverbot kümmern.<sup>635</sup>

➤ *Analyse: Erste Koalitionsanzeichen*

Neben dem grundsätzlichen Widerspruch Dänemarks, bildete sich eine nordeuropäische Gruppe, bestehend aus Deutschland, Großbritannien, Österreich und den Niederlanden, die trotz der Akzeptanz der Beseitigung des Vermarktungsverbotes, das Inkrafttreten der Tiertestverbote für Bestandteile um eine kleine Frist vorziehen wollte. Frankreich und Griechenland zielten dagegen auf eine Verlängerung von ihnen ab.

---

<sup>632</sup> Council of the European Union, Outcome of Proceedings of Working Party, Brussels on the 3.7.2000, 10154/00, p. 2.

<sup>633</sup> Ebd. S. 3.

<sup>634</sup> Ebd. S. 2.

<sup>635</sup> Ebd. S. 3.



## Das Treffen am 25.9.2000

Das Treffen ohne die Teilnehmer Irlands und Luxemburg<sup>636</sup> kreiste wieder um die Endfristen für die Tiertestverbote:

### ➤ *Die Positionen der Delegationen*

Dänemark wiederholte seine isolierte Forderung nach einer Einführung eines Vermarktungsverbotes.<sup>637</sup>

Belgien wandte sich gegen ein striktes Tiertestverbot und setzte sich für Ausnahmen davon ein. Frankreich und Spanien unterstützten den belgischen Vorstoß und unterstrichen, dass solange keine Alternativmethoden zur Verfügung stünden, Tests erlaubt sein sollten. Deutschland, Großbritannien, Österreich, die Niederlande, Finnland, Dänemark und Schweden sowie die Kommission widersetzten sich diesem Ansinnen.<sup>638</sup>

Griechenland und Frankreich sprachen sich gegen das Enddatum 1.12.2004 als Tierteststop für Bestandteile aus, während Deutschland weiter darauf beharrte, dass das Verbot zum 30.6.2002 in Kraft treten sollte.<sup>639</sup>

Deutschland, Großbritannien, Österreich und die Niederlande forderten eine Streichung der zweijährigen Verlängerungsfrist und verlangten ein Enddatum für Tiertests für Bestandteile. Dem Wunsch nach einem festen Enddatum schloss sich auch Finnland an.<sup>640</sup>

Griechenland und Frankreich sprachen sich gegen den 1.6.2004 als Enddatum aus, bis zu dem die Kommission eine einmalige zweijährige Verschiebung des Tiertestverbotes für Bestandteile beantragen kann, sofern es nur zu einem ungenügenden wissenschaftlichen Fortschritt kommen sollte.<sup>641</sup>

Belgien schlug vor, mit Alternativmethoden auch Tests, die nach den Prinzipien der 3 Rs durchgeführt wurden, zu bezeichnen. Dies bedeutete, dass Methoden, die mit weniger Tieren auskommen und ihnen weniger Schmerzen zufügen, als Alternativmethoden gelten sollten. Allerdings unterstützte lediglich Frankreich diesen Vorstoß, viele andere Delegationen lehnten ihn ab.<sup>642</sup>

---

<sup>636</sup> Council of the European Union, Outcome of Proceedings of Working Party, Brussels on the 26.9.2000, 11984/00, p. 1.

<sup>637</sup> Ebd. S. 4.

<sup>638</sup> Ebd. S. 4.

<sup>639</sup> Ebd. S. 5.

<sup>640</sup> Ebd. S. 5.

<sup>641</sup> Ebd. S. 5.

<sup>642</sup> Ebd. S. 5.

Die Kommission erinnerte daran, dass - sollte in diesem Verfahren keine Einigung erzielt werden - das Vermarktungsverbot von der 6. Richtlinie in Kraft treten würde.<sup>643</sup>

➤ *Analyse: Eine sich verschärfende Nord-Süd Konstellation zeichnet sich ab*

Belgien setzte sich mit seinen Versuchen, das Tiertestverbot durch Ausnahmen und einer Neufassung der Definition von Alternativmethoden zu durchlöchern, an die Spitze derer, die der öffentlichen Gesundheit und der Innovationsfähigkeit der Industrie den Vorzug vor dem Tierschutz gaben. Dies waren Frankreich und Griechenland, aber auch Spanien kann man wegen seiner Hilfe für einen belgischen Vorschlag dazu rechnen. Insgesamt verschärfte diese Gruppe ihre Positionen im Vergleich zur ersten Sitzung.

Aber auch eine sich zunehmend bildende nordeuropäische Gruppe um Deutschland, Großbritannien, Österreich und die Niederlande entwickelte nun weiterreichende Forderungen und verlangte eine Streichung der zweijährigen Verlängerungsmöglichkeit für Tiertests für Bestandteile. Finnland und Schweden hatten sie zudem bei der Abwehr der belgischen industriefreundlichen Vorstöße unterstützt.

Die Kommission befand sich mit ihrem Vorschlag nun in der Mitte der beiden Lager. Dänemark verblieb dagegen alleine auf seiner Außenseiterposition, das Vermarktungsverbot der 6. Richtlinie zu verteidigen.

### **III. Die schwedische Präsidentschaft: Gescheiterte Kompromissvorschläge**

#### **1. Der erste schwedische Vorschlag sieht ein Vermarktungsverbot vor und scheitert**

Schweden hatte sich sehr früh auf seine Präsidentschaft vorbereitet, auch in dem es schon in der Zeit davor, als die Franzosen noch den Vorsitz inne hatten, ein niedriges Profil einnahmen, um ihrer kommenden Neutralität gerecht zu werden. Schweden befand sich allerdings in einer schwierigen Situation, da seine eigene Position eher bei den kritischen Österreichern stand, es aber als Präsidentschaft vermittelnd agieren musste um die von ihnen geplanten ehrgeizigen Fortschritte bei der Richtlinie zu erreichen. „Es war das Ziel der Schweden während der Präsidentschaft zu einem gemeinsamen Standpunkt zu kommen“.<sup>644</sup> Um dies zu ermöglichen, strebten sie daher einen starken mit der WHO vereinbaren Tierschutz an und legten zwei Vorschläge während ihrer Präsidentschaft vor: Der Erste sah ein Vermarktungsverbot ab dem Jahr 2013 vor. Angeblich zeigten mehreren Staaten dafür Sympathien, er fand aber aufgrund von Druck von mehreren Seiten keine Mehrheit.<sup>645</sup>

---

<sup>643</sup> Ebd. S. 4.

<sup>644</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

<sup>645</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

Der zweite Vorschlag war industriefreundlicher und zielte darauf, das Vermarktungsverbot völlig an die technische Machbarkeit der Ersetzung von Tiertests durch Alternativtests zu binden und kein festes Enddatum für ein Vermarktungsverbot einzuführen. Demnach hätte, wann immer ECVAM einen Alternativtest für gültig erklären sollte, er angewandt werden müssen. Jedoch konnte keiner der beiden Vorschläge realisiert werden, weil der Rat noch nicht reif für eine Lösung war.<sup>646</sup>

### Das Treffen am 29.1.2001

Die Arbeitsgruppe diskutierte unter dem Einfluss der Beratungen in den Ausschüssen des Parlaments über deren Anträge in Abwesenheit der Vertreter Irlands, Italiens und Luxemburgs.<sup>647</sup> Im Zentrum stand wieder die Frage der Tiertests, aber nun wurde auch der Verbraucherschutz immer wichtiger.

#### ➤ *Die Positionen der Delegationen*

Mit der bekannten Ausnahme von Dänemark standen die meisten Mitgliedsstaaten der Idee des Parlaments, das Vermarktungsverbot wiedereinzuführen, weiter negativ gegenüber. Deutschland, Großbritannien, Österreich, die Niederlande, Finnland und Portugal beharrten auf ihrer Ablehnung, da sie internationale Rechtsstreitigkeiten mit der WHO befürchteten. Frankreich, Belgien, Spanien und Griechenland wollten darüber hinaus Tiertests nur durch Alternativmethoden innerhalb eines realistischen Zeitrahmens ersetzen und nicht mit einem Verbot ab einem Stichtag belegen. Belgien hielt weiterhin den Vorschlag der erweiterten Definition von Alternativmethoden um die 3 Rs in der Diskussion.<sup>648</sup>

Der Rat beschäftigte sich mit einem Verbraucherschutzpunkt des Parlaments: Die Einführung einer erlaubten Höchstkonzentration von Allergenen und einer Anzeigepflicht für sie ab einer Mindestkonzentration konnte der Rat im Prinzip akzeptieren.<sup>649</sup> Allerdings wollte er zuerst überprüfen, inwieweit dieser Punkt nicht in einer Richtlinie ohne das Mitentscheidungsverfahren beschlossen werden konnte, was sich aber als unmöglich herausstellen sollte.<sup>650</sup> Das dazugehörige Etikettierungssystem für Allergene<sup>651</sup> wollten

---

<sup>646</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

<sup>647</sup> Council of the European Union, Outcome of Proceedings of Working Party, Brussels on the 29.1.2001, 5913/01, p. 1.

<sup>648</sup> Ebd. S. 2.

<sup>649</sup> Antrag 19 aus dem ENVI Ausschuss der ersten Lesung.

<sup>650</sup> Council of the European Union, Outcome of Proceedings of Working Party, Brussels on the 29.1.2001, 5913/01, p. 3.

<sup>651</sup> Antrag 15 aus dem ENVI Ausschuss der ersten Lesung.

mehrere Mitgliedsstaaten lieber in einer anderen Richtlinie beschließen, um die 7. Richtlinie nicht zu verzögern. Dänemark stand im zweiten Punkt auch auf Seiten des Parlaments.<sup>652</sup>

➤ *Analyse: Ablehnung des Vermarktungsverbotes unstrittig*

Trotz unterschiedlicher Auffassungen über den Zeitpunkt des Eintretens des Tiertestverbotes hatte sich eine breite Allianz für die Aufhebung des Vermarktungsverbotes gebildet. Die Motivationslage lag bei den nordeuropäischen Ländern, die zumeist den Freihandel unterstützen, in der Angst vor Rechtsstreitigkeiten mit der WHO. Die südlichen Länder standen darüber hinaus der wissenschaftlichen Machbarkeit der baldigen Einführung von Alternativmethoden skeptisch gegenüber und lehnten ein Vermarktungsverbot grundsätzlich ab.

Das Treffen am 6.3.2001: Der erste schwedische Vorschlag

An diesem Tag untersuchte die Arbeitsgruppe ohne die Anwesenheit der luxemburgischen Delegation<sup>653</sup> den Kompromiss der schwedischen Präsidentschaft, den diese nach Konsultationen mit der Berichterstatteerin des Parlaments, Frau Roth-Behrendt, vorlegte.

➤ *Die Positionen der Delegationen*

Das Ziel der Präsidentschaft bestand in dem Versuch mit dem Parlament bereits in der ersten Lesung zu einer Einigung zu gelangen.<sup>654</sup> Der Kompromiss umfasste die Einführung eines Vermarktungsverbotes ab dem Jahre 2013 sowie ein Tiertestverbot für Fertigerzeugnisse und für Bestandteile innerhalb der EU.<sup>655</sup> Allerdings war der Kompromiss für die Mehrheit der Mitgliedsländer nicht akzeptabel. Zum einen, da der Rechtliche Dienst des Rates Zweifel an der Vereinbarkeit mit den WHO Regeln hatte. Zum anderen aus Sorge um die Verbrauchersicherheit, da Alternativmethoden für Tiertests noch länger nicht verfügbar sein würden. Auch die Kommission lehnte den schwedischen Vorschlag ab und stand zu ihrem eigenen Entwurf.<sup>656</sup> Außerdem sahen die meisten Staaten den Zeitpunkt für eine Einigung noch nicht gekommen, da das Parlament noch nicht abgestimmt hatte.<sup>657</sup> Dänemark konnte

---

<sup>652</sup> Council of the European Union, Outcome of Proceedings of Working Party, Brussels on the 29.1.2001, 5913/01, p. 3.

<sup>653</sup> Council of the European Union, Outcome of Proceedings of Working Party, Brussels on the 6.3.2001, 7500/01, p. 1.

<sup>654</sup> Ebd. S. 2.

<sup>655</sup> Ebd. S. 1.

<sup>656</sup> Ebd. S. 2.

<sup>657</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

den Vorschlag im Prinzip akzeptieren, hielt aber die Zeitspanne bis zum Eintritt des Vermarktungsverbotes für zu lang.<sup>658</sup>

➤ *Analyse: Ablehnung des ersten schwedischen Kompromissvorschlages*

Die schwedische Präsidentschaft war sehr aktiv und wollte die Beratungen schnell beenden.<sup>659</sup> Schweden versuchte, einen Kompromiss zwischen dem sich abzeichnenden Vermarktungsverbot des Parlaments und der skeptischen Haltung der Ratsmehrheit zu finden. „Die Schweden haben immer sehr viel Respekt vor dem Parlament, das ist eine kulturelle Frage.“<sup>660</sup> Der erste schwedische Kompromissvorschlag wäre für den Rat ein günstigeres Ergebnis als das spätere im Vermittlungsausschuss beschlossene Resultat gewesen. Der Rat war zu diesem Zeitpunkt aber aus unterschiedlichen rechtlichen wie grundsätzlichen Überlegungen der einzelnen Mitglieder sowie aufgrund der unbekanntenen Geschlossenheit des Parlaments noch nicht bereit, ein Vermarktungsverbot zu akzeptieren.

## **2. Der zweite schwedische Vorschlag findet trotz seiner industriefreundlicheren Ausrichtung keine Mehrheit**

### Das Treffen am 30.4.2001: Der zweite schwedische Vorschlag

Im April verabschiedete das Europäische Parlament seine erste Lesung und öffnete die 7. Kosmetikrichtlinie für Verbraucherschutzpunkte und damit standen diese Themen natürlich auch im Rat auf der Tagesordnung. Allerdings zeigte sich der Rat von dem Ergebnis nicht beeindruckt, da das Parlament in der ersten Lesung grundsätzlich so viel wie möglich beschließt um über Verhandlungsmasse zu verfügen.<sup>661</sup> Die schwedische Präsidentschaft versuchte nun mit ihrem zweiten Kompromissvorschlag die Bedenken des Rates gegenüber ihrem ersten Kompromissvorschlag zu berücksichtigen und einige Positionen des Parlaments aus der ersten Lesung aufzunehmen.

➤ *Die Positionen der Delegationen zur Tierversuchsfrage*

Der zweite schwedische Vorschlag beinhaltete nun kein Vermarktungsverbot mehr. Für Fertigerzeugnisse wurde ein Tierteststop 18 Monate nach Inkrafttreten der Richtlinie

---

<sup>658</sup> Council of the European Union, Outcome of Proceedings of Working Party, Brussels on the 6.3.2001, 7500/01, p. 2.

<sup>659</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

<sup>660</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>661</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

vorgeschlagen. Die nordeuropäische Gruppe bestehend aus Deutschland, Großbritannien, Österreich, den Niederlanden und Finnland empfand diese Frist aber als zu lang.<sup>662</sup>

Für Bestandteile sollte ein Teststop 48 Monate nach Inkrafttreten der Richtlinie gelten. Die südeuropäische Gruppe bestehend aus Frankreich, Spanien, Belgien, Portugal und Griechenland sprachen sich gegen ein fixes Enddatum aus. Deutschland, Großbritannien und Österreich hielten diese Frist wiederum für zu lang.<sup>663</sup>

Die Einführung einer Ausnahmeregelung für Tierversuche nach Eintritt des Tiertestverbotes wollten Deutschland, Großbritannien, Österreich und die Niederlande nicht akzeptieren, da es das Tiertestverbot unterlaufen könnte.<sup>664</sup>

Die von der Präsidentschaft vom Parlament übernommene Ausweitung der Definition des Begriffs Fertigerzeugnisse auf Prototypen um ein Unterlaufen des Vermarktungs- und Testverbotes zu verhindern, wurde von südeuropäischen Ländern wie Frankreich, Italien und Griechenland abgelehnt.<sup>665</sup>

➤ *Die Positionen der Delegationen zum Verbraucherschutz*

Bei den vom Parlament aufgeworfenen Verbraucherschutzpunkten bezog der Rat erste Positionen: Die Idee einer *Werbemöglichkeit für nicht auf Tieren getesteten Kosmetikprodukten*<sup>666</sup> wurde von Deutschland, Großbritannien, Frankreich, den Niederlande, Belgien und Portugal abgelehnt. Für Deutschland und Großbritannien bestand die Hauptmotivation dabei in der Sorge um die WHO Kompatibilität.<sup>667</sup>

Auch die Einführung einer *Mindesthaltbarkeitsanzeige nach dem Öffnen* für Produkte mit einer Haltbarkeit von mehr als 30 Monaten<sup>668</sup> stieß bei mehreren Delegationen auf Ablehnung, da sie befürchteten, dass dies für die Verbraucher zu kompliziert sei.<sup>669</sup>

Gleiches galt für den Vorschlag die Hersteller darauf zu verpflichten, *Informationen* über ihre Kosmetika wie die quantitative und qualitative Zusammensetzung der Produkte, ihre Nebenwirkungen, die Spezifikationen der Rohstoffe, die Sicherheitsbewertung für die Gesundheit und der Nachweis der behaupteten Wirkung, in einer Datenbank der Kommission

---

<sup>662</sup> Council of the European Union, Outcome of Proceedings of Working Party, Brussels on the 30.4.2001, 8671/01, p. 3.

<sup>663</sup> Ebd. S. 3.

<sup>664</sup> Ebd. S. 3.

<sup>665</sup> Ebd. S. 4.

<sup>666</sup> Antrag 47 des Parlaments.

<sup>667</sup> Council of the European Union, Outcome of Proceedings of Working Party, Brussels on the 30.4.2001, 8671/01, p. 5.

<sup>668</sup> Antrag 32 des Parlaments.

<sup>669</sup> Council of the European Union, Outcome of Proceedings of Working Party, Brussels on the 30.4.2001, 8671/01, p. 4.

zu veröffentlichen.<sup>670</sup> Dies wurde von Frankreich, den Niederlande und Spanien aus Sorge vor dem Schutz des geistigen Eigentums abgelehnt.<sup>671</sup> Auch die Auszeichnung von im *Tierversuch erprobten Kosmetika* auf der Verpackung<sup>672</sup> fand keine Zustimmung.<sup>673</sup>

Dazu sprachen sich alle Mitgliedsstaaten gegen *eine alljährliche Berichtspflicht*<sup>674</sup> der Kommission über den Fortschritt bei der Entwicklung von alternativen Methoden, der Förderung der Tierschutzsensibilität im In- und Ausland und der Bedürfnisse der kleinen und mittelständischen Unternehmen aus und hielten statt dessen eine zwei- oder dreijährige Berichtspflicht für ausreichend.<sup>675</sup> Lediglich die *Auflistung der Bestandteile* nach ihrem Gewicht auf der Verpackung<sup>676</sup> konnte der Rat akzeptieren.<sup>677</sup>

➤ *Analyse: Der zweite schwedische Kompromissvorschlag spiegelt die industriefreundliche Haltung des Rates sowohl in der Tierschutz-, als auch in der Verbraucherschutzfrage wider.*

Insgesamt hatte der zweite schwedische Kompromissvorschlag eine deutlich industriefreundlichere Prägung als sein Vorgänger, da er kein Vermarktungsverbot mehr enthielt. Bei den Verbraucherschutzpunkten stießen die Vorschläge des Parlaments zumeist auf Widerspruch, wie die Angabepflicht der Haltbarkeit von Produkten mit einer Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen von mehr als 30 Monaten oder zu ausführliche Informationspflichten über die Zusammensetzung eines Produktes. Allerdings wurde die Forderung nach einer Auflistung der Bestandteile akzeptiert.<sup>678</sup>

#### Treffen am 14.5.2001: Weiterentwicklung des schwedischen Vorschlages

Das Treffen am 14.5.2001 diente der Arbeitsgruppe dazu, den zweiten schwedischen Kompromissvorschlag für die Sitzung des COREPERs am 23. Mai und des Ministerrates am 30/31. Mai weiterzuentwickeln. Dabei wurden der Stand der Verhandlungen in der

---

<sup>670</sup> Antrag 28 des Parlaments.

<sup>671</sup> Council of the European Union, Outcome of Proceedings of Working Party, Brussels on the 30.4.2001, 8671/01, p. 5.

<sup>672</sup> Antrag 39 des Parlaments.

<sup>673</sup> Council of the European Union, Outcome of Proceedings of Working Party, Brussels on the 30.4.2001, 8671/01, p. 4.

<sup>674</sup> Anträge 17 und 18 des Parlaments.

<sup>675</sup> Council of the European Union, Outcome of Proceedings of Working Party, Brussels on the 30.4.2001, 8671/01, p. 6.

<sup>676</sup> Antrag 23 des Parlaments.

<sup>677</sup> Council of the European Union, Outcome of Proceedings of Working Party, Brussels on the 30.4.2001, 8671/01, p. 4.

<sup>678</sup> Ebd. S. 2.

Arbeitsgruppe und der Informationen über die Vorgänge im Parlament an den COREPER durch die Präsidentschaft und das Generalsekretariat weitergegeben.<sup>679</sup>

➤ *Einschätzung der Positionen im Parlament durch den Rat*

Die Präsidentschaft fasste die Geschichte der 7. Kosmetikrichtlinie für den COREPER zusammen und erinnerte daran, dass nur Parlament und Rat gemeinsam eine neue Richtlinie verabschieden könnten. Eine weitere Verschiebung der 6. Richtlinie im Komitologieverfahren sei dagegen nicht möglich, denn dieses Mittel dürfe nur eingesetzt werden, wenn keinerlei Alternativmethoden existierten. Dies sei aber nicht mehr der Fall, da bereits einige von ihnen zur Verfügung stünden und sich andere in der Entwicklung befänden.<sup>680</sup> Sollte es trotzdem zu einer weiteren Verschiebung der 6. Richtlinie im Komitologieverfahren durch Kommission und Rat kommen, würde das Parlament wahrscheinlich den Europäischen Gerichtshof anrufen. Aus Sicht des Parlaments hätten die Kommission und das Komitee ihre Kompetenzen bei den letzten beiden Verschiebungen bereits überschritten.<sup>681</sup>

Die Präsidentschaft merkte weiter an, dass alle politischen Fraktionen die Fehler der vorgeschlagenen Kommissionsrichtlinie kritisierten. Die konservative Fraktion der EVP betrachte den Zeitrahmen der Einführung des Vermarktungsverbotes zwar als unrealistisch, aber die Grünen würden das Verbot sogar noch schärfer durchsetzen wollen. Insgesamt sei daher mit einem Überleben des Vermarktungsverbotes in der zweiten Lesung zu rechnen. Sollte es wider Erwarten nicht dazu kommen, sei die totale Ablehnung des Kommissionsvorschlages durch das Parlament wahrscheinlich, sofern dieser kein Vermarktungsverbot enthalten sollte.<sup>682</sup> Außerdem wurde dem COREPER ein Spiegelbild über die weiterentwickelten Positionen und Konfliktlinien innerhalb der Arbeitsgruppe des Rates übermittelt.

➤ *Die Positionen der Delegationen zur Tierversuchsfrage*

Bei Fertigerzeugnissen unterstützten alle Delegationen einen Tierteststop für 18 Monate nach in Kraft treten der Richtlinie.<sup>683</sup> Verglichen mit der Sitzung vom 30. April hat die nordeuropäische Gruppe ihren Widerstand gegen den späteren Eintritt aufgegeben.

---

<sup>679</sup> Council of the European Union, Note of General Secretariat to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 17.5.2001, 8873/01 and Council of the European Union, Note of Presidency to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 14.5.2001, 8796/01.

<sup>680</sup> Council of the European Union, Note of Presidency to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 14.5.2001, 8796/01, p. 2.

<sup>681</sup> Ebd. S. 3.

<sup>682</sup> Ebd. S. 2.

<sup>683</sup> Ebd. S. 4.



Bei Bestandteilen war der geplante Stichtag für das Tiertestverbot nach 48 Monaten nach Inkrafttreten der Richtlinie weiter umstritten: Frankreich und Spanien lehnten dies wie zuvor in Abwesenheit von verfügbaren Alternativmethoden ab. Belgien und Portugal knüpften ihre Zustimmung daran, dass es eine Möglichkeit zur Verschiebung des Tiertestverbotes geben sollte. Dazu hatte sich das Lager der Gegner um Italien erweitert, das sich nun neben Griechenland auch ohne Angaben von Gründen gegen jegliches festes Datum für ein Tiertestverbot für Bestandteile aussprach. Auch in diesem Punkt reduzierten die Nordeuropäer ihren Widerstand, lediglich Dänemark und Finnland bestanden weiter auf einem Stichtag.<sup>684</sup>

Die Ausnahmeregelung vom Tiertestverbot sorgte ebenfalls für Diskussionen: Belgien, Spanien, Portugal und Italien hätten sie gerne auch auf neue Bestandteile ausgedehnt, um damit das Tiertestverbot zu durchlöchern. Allerdings traten ihnen dort die Nordeuropäer entschiedener entgegen: Dänemark, Österreich, die Niederlande, Deutschland und die Präsidentschaft änderten ihre Meinung und wollten nun die schärferen Bestimmungen des Parlamentsvorschlages akzeptieren, die sie noch am 30.4.2001 als unzureichend erachtet hatten.<sup>685</sup> Da Frankreich einen Stichtag nach wie vor ablehnte, hielt es auch eine Ausnahmeregelung zur Verschiebung für überflüssig.<sup>686</sup> Die Kommission konnte den Parlamentsvorschlag zwar akzeptieren, aber ohne die verlangte Konsultation des Parlaments und ohne die Beschränkung der Ausnahmeregelung auf die bereits bestehenden Bestandteile.<sup>687</sup>

Der Rat akzeptierte die Aufnahme des Zieles in den Erwägungen Tiertests zu verbieten. Bisher benannte die Richtlinie dort nur den Schutz der öffentlichen Gesundheit als Hauptziel, für dessen Aufrechterhaltung Tiertests unumgänglich seien. In Übereinstimmung der 5. und 6. Richtlinie wurde nun auch das Ziel, Tiertests zu verbieten, eingeführt.<sup>688</sup> Dazu erhöhte er die Übergangszeit bis zur Anwendung der Richtlinie nach ihrem Inkrafttreten von sechs auf 12 Monate.<sup>689</sup>

Allerdings stand der Rat vielen aus dem Parlament kommenden Ideen weiterhin ablehnend gegenüber: Die Arbeitsgruppe einigte sich im Sinne Frankreichs auf eine Definition von

---

<sup>684</sup> Ebd. S. 4.

<sup>685</sup> European Commission, GD Enterprise, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, 26<sup>th</sup> of November 2002, p. 3.

<sup>686</sup> Council of the European Union, Note of Presidency to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 14.5.2001, 8796/01, p. 5.

<sup>687</sup> Europäische Kommission, Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur 7. Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel, Kom(2001)697, 22.11.2001, S. 3.

<sup>688</sup> Council of the European Union, Note of Presidency to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 14.5.2001, 8796/01, p. 3.

<sup>689</sup> Council of the European Union, Note of General Secretariat to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 17.5.2001, 8873/01, p. 11.

Fertigerzeugnissen, die eine vom Parlament gewünschte Ausweitung auf Prototypen und damit zu einer Absicherung des Tiertestverbotes geführt hätte, zurückwies.<sup>690</sup> Außerdem verpflichtete sie die Hersteller nicht darauf, Kosmetika auszuzeichnen, die im Tierversuch erprobt worden waren. Die Arbeitsgruppe integrierte zwar eine Werbemöglichkeit von Kosmetika, für deren Entwicklung keine Tiertests benötigt wurden. Diese entsprach aber den deutlich strengeren Bedingungen des Kommissionsvorschlages, wonach kein Inhaltsstoff beworben werden durfte, der jemals getestet worden war.<sup>691</sup>

➤ *Die Positionen der Delegationen zum Verbraucherschutz*

Bei den Verbraucherschutzpunkten konnte im Prinzip Einigkeit über die meisten Punkte erzielt werden. Die Arbeitsgruppe nahm von den Vorschlägen des Parlaments die spezielle Beurteilung von Produkten für Kinder und Intimpflege, neben der bereits am 30. April akzeptierten Auflistung der Bestandteile eines Produktes, an.<sup>692</sup>

Dagegen blieb die Arbeitsgruppe bei der Ablehnung der Anträge des Parlaments bezüglich der Mindesthaltbarkeit und den Berichtspflichten der Kommission. Diese sollte nur alle drei Jahre, anstatt jedes Jahr, ihre Berichte vorlegen. Dazu sprach die Arbeitsgruppe ein Verbot für die Verwendung von CMR Stoffen, solange die Kommission ihre Unbedenklichkeit nicht nachgewiesen hat, aus.<sup>693</sup> Eine Minderheit bestehend aus Deutschland, Österreich, Dänemark und den Niederlanden versuchte ein Verbot von CMR Stoffen mit strengeren Ausnahmen zu erreichen, konnte sich aber nicht durchsetzen.<sup>694</sup>

Die Präsidentschaft appellierte an den COREPER zu klären, inwieweit ein Vermarktungsverbot aufgenommen werden soll und falls ja, mit welchem Enddatum und/oder welcher Ausnahme bzw. Verschiebungsmöglichkeit. Das Ziel sei die Lösung der bestehenden Konflikte um am 30/31.5 eine politische Vereinbarung der Minister zu erreichen.<sup>695</sup>

➤ *Analyse: Der Rat war über die Lage im Parlament bestens informiert und einigte sich bei einzelnen Verbraucherschutzpunkten*

Die Einschätzung der Positionen im Parlament durch den Rat ist bemerkenswert zutreffend. Der Rat war demnach über alle Vorgänge im EP informiert. Bei seinem Treffen am 14. Mai

---

<sup>690</sup> Ebd. S. 6.

<sup>691</sup> Ebd. S. 9.

<sup>692</sup> Council of the European Union, Note of Presidency to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 14.5.2001, 8796/01, p. 5.

<sup>693</sup> Council of the European Union, Note of General Secretariat to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 17.5.2001, 8873/01, p. 6.

<sup>694</sup> European Commission, GD Enterprise, Briefing Note, Internal Market Council, 26.11.2001, p. 3.

<sup>695</sup> Council of the European Union, Note of Presidency to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 14.5.2001, 8796/01, p. 6.

kam es zu leichten Fortschritten in den Tier- und Verbraucherschutzfragen. Die Arbeitsgruppe beschloss eine Ausnahmeregelung für das Tiertestverbot und erhöhte die Übergangszeit bis zur Anwendung der Richtlinie nach ihrem Inkrafttreten von sechs auf zwölf Monate. Akzeptiert wurden die speziellen Bestimmungen für Produkte für Kinder- oder Intimpflege. Dagegen fanden die Vorstellungen des Parlaments zur Mindesthaltbarkeit, der einjährigen Berichtspflicht für die Kommission, der Definition für „Fertigerzeugnisse“ und der Verwendung von CMR Stoffen keinen Eingang in den Vorschlag der Präsidentschaft für den COREPER.

#### COREPER Treffen am 23.5.2001: Industriefreundlichere Ausrichtung des Vorschlages

Der Kompromissvorschlag der schwedischen Präsidentschaft diente dem COREPER als Diskussionsgrundlage. Dieser akzeptierte die Grundlinie des Entwurfes, gestaltete ihn aber industriefreundlicher, bevor er ihn an den Ministerrat sandte.<sup>696</sup>

##### ➤ *Das Ergebnis der COREPER Verhandlungen*

Erstmals rangierte nicht die Frage der Tierversuche, sondern die der CMR-Stoffe auf Platz eins der behandelten Fragen der Verhandlungen. Frankreich und Großbritannien drängten hier erfolgreich auf eine Änderung. Nun sollten nur die CMR Stoffe der Kategorie 1 und 2 von der Kommission unter Konsultation der SCCPNF einer Risikoevaluierung unterzogen werden.<sup>697</sup>

Die Stoffe der Kategorie 3 waren damit von der Untersuchung befreit.

Bezüglich des Tierschutzes gab es zwei Änderungen: Zum einen setzten sich die französische und spanische Delegationen<sup>698</sup> damit durch, den nationalen Behörden (und nicht der Kommission) aus Gründen der öffentlichen Gesundheit zu erlauben, Tiertests anzuordnen, was zu einer Durchlöcherung des Tiertestverbotes führte.<sup>699</sup> Zum anderen wurde die Frist bis zum Eintritt des Testverbotes für Bestandteile im COREPER nach heftiger Diskussion verlängert: Frankreich und Griechenland wandten sich gegen jegliches Enddatum aus Gründen der öffentlichen Gesundheit, solange keine Alternativmethoden verfügbar sind.

---

<sup>696</sup> Council of the European Union, Note of General Secretariat to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 23.5.2001, 9168/01, p. 1-14 and Council of the European Union, Note of General Secretariat to Council, Brussels on the 24.5.2001, 9167/01, 1-4.

<sup>697</sup> Council of the European Union, Note of General Secretariat to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 23.5.2001, 9168/01, p. 7.

<sup>698</sup> Council of the European Union, Introductory Note of General Secretariat to Council, Brussels on the 23.5.2001, 9167/01, p. 3.

<sup>699</sup> Council of the European Union, Note of General Secretariat to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 23.5.2001, 9168/01, p. 11.

Portugal verlangte ein Enddatum von 60, die Kommission sogar von 72 Monaten.<sup>700</sup> Die Präsidentschaft erhöhte deswegen das Enddatum von 48 auf 60 Monate.<sup>701</sup>

Die Bestimmungen für schärfere Kontrollen von Produkten für Kinder und die Intimpflege wurde von Frankreich dagegen vergebens versucht zu ändern.<sup>702</sup> Aber es verbuchte einen anderen Erfolg: Die Übergangszeit bis zur Anwendung der Richtlinie wurde auf seinen Druck von 12 auf 18 Monate nach ihrem Inkrafttreten nach hinten verschoben.<sup>703</sup>

➤ *Analyse: Der COREPER gestaltet den Entwurf der schwedischen Präsidentschaft noch industriefreundlicher*

Der COREPER hat den Entwurf der Präsidentschaft deutlich industriefreundlicher gestaltet, indem er in der Tierschutzfrage drei Lockerungen durchsetzte: Erstens eine weitere Verschiebung der Frist für das Eintreten des Tiertestverbotes für Bestandteile um 12 Monate, zweitens die Verschiebung der Übergangszeit bis zur Anwendung der Richtlinie um sechs Monate und drittens die Erlaubnis, dass nationale Behörden Tiertests aus Gründen der nationalen Sicherheit anordnen können. Dazu führte der COREPER bei den Verbraucherschutzfragen eine Erleichterung der Verwendung von CMR-Stoffen herbei, indem er die Stoffe der Kategorie drei von der Risikobewertung ausnahm.

#### Das Scheitern des schwedischen Vorschlages

Trotz der sehr aktiven schwedischen Präsidentschaft kam es zu keiner Einigung im Rat, da es nach wie vor zwei sich gegenseitig blockierende Minderheiten in der Vermarktungsfrage gab: Dänemark, Österreich, die Niederlande, Deutschland, Schweden und Finnland gegen die anderen Mitglieder des Rates. Schweden und Finnland standen unter dem Druck der nationalen Parlamente einem Vermarktungsverbot zuzustimmen.<sup>704</sup>

---

<sup>700</sup> Council of the European Union, Introductory Note of General Secretariat to Council, Brussels on the 23.5.2001, 9167/01, p. 3.

<sup>701</sup> Council of the European Union, Note of General Secretariat to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 23.5.2001, 9168/01, p. 6.

<sup>702</sup> Council of the European Union, Introductory Note of General Secretariat to Council, Brussels on the 23.5.2001, 9167/01, p. 4.

<sup>703</sup> Council of the European Union, Note of General Secretariat to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 23.5.2001, 9168/01, p. 13.

<sup>704</sup> European Commission, GD Enterprise, Background Note, Internal Market Council, 26.11.2001, p. 7.

Interessenbild im Rat zum Zeitpunkt des zweiten schwedischen Vorschlages

<b>Tiertestthematik</b>	<b>Position des Parlaments</b>	<b>Gemeinsame Position des Rates beim 2. schwedischen Vorschlag</b>	<b>Abweichende Positionen im Rat</b>
Vermarktungsverbot ab bzw. in	5 Jahren	Nein	Dänemark dafür
Teststop für Bestandteile ab	31.12.2004	60 Monate nach Inkrafttreten der Richtlinie	D, Ö, UK war dies zu lang - F, SP, I, Bel, P, GR gegen fixes Datum
Teststop für Fertigerzeugnisse ab	Inkrafttreten der Richtlinie	18 Monate nach Inkrafttreten der Richtlinie	D, UK, Ö, NL, FL war dies zu lang
Ausnahmeregelung	Nur unter strengen Auflagen durch Kommission	Nationale Behörden sollen Tiertests genehmigen dürfen	-
Werbung „Nicht auf Tieren getestet“	Ja	Nein	-
Etikettierungspflicht: „Im Tierversuch erprobt“ mit 20 Prozent der Fläche	Ja	Nein	-
Definition Fertigerzeugnis um Prototyp erweitert	Ja	Nein	-

<b>Verbraucherschutz</b>	<b>Position des Parlaments</b>	<b>Gemeinsame Position des Rates beim 2. schwedischen Vorschlag</b>	<b>Abweichende Positionen im Rat</b>
Verwendung von CMR Stoffen	Alle Stoffe dürfen verwendet werden, wenn sie das SCCNPF für unbedenklich erklärt	Die Kommission soll Stoffe der Kat. 1 & 2 unter Mithilfe des SCCNPF einer Risikoanalyse unterziehen	D, Ö, Dk, NL wollten alle Stoffe analysieren lassen
Mindesthaltbarkeit	Alle Produkte müssen ihre Haltbarkeit nach dem Öffnen angeben	Nein	-
Informationspflicht	Alles an die Öffentlichkeit	Nicht alles und nicht an die Öffentlichkeit sondern an Behörden	F, SP, NL dagegen
Verwendung von Allergenen	Die Mindestkonzentration von 26 Stoffen muss angegeben werden	Wie EP	-
Duftstoffe in Kosmetika für Kinder und Intimpflege	Spezielle Risikoanalyse und Duftstoffverbot	Spezielle Risikoanalyse akzeptiert, das Duftstoffverbot nicht	-
Ausnahme für Riech- und Aromastoffe	Nein	Ja	-
Übergangszeit bis zur Implementierung der Richtlinie nach ihrem Inkrafttreten	6 Monate	18 Monate	

Wie EP bedeutet, dass der Rat die Auffassung des Parlaments aus der ersten Lesung übernommen hat.

In der Spalte „Abweichende Positionen im Rat“ werden die Länder aufgeführt, die mit der Position des Rates nicht übereinstimmten. Dies bedeutete aber nicht automatisch, dass diese Länder gegen den gemeinsamen Standpunkt stimmen wollten, sondern zeigt lediglich die Pluralität des Stimmungsbildes des Rates auf.

## **IV. Die belgische Präsidentschaft: Durchbruch bei den Verhandlungen**

### **1. Belgien richtet seinen Vorschlag stärker an der Industrie aus**

Die belgische Präsidentschaft erreichte die politische Einigung des Rates im November, wo der gemeinsame Standpunkt in groben Zügen aufgesetzt wurde. Mit dem Ende der schwedischen Präsidentschaft und ihrem Übergang auf Belgien, wechselte sie vom Lager der moderaten zu den kompromissloseren Ländern. Dies sollte gleich bei dem neuen Vorschlag deutlich werden. Allerdings veröffentlichte das SCCNPF zu Beginn der Präsidentschaft ein Gutachten zur Behandlung der CMR Stoffe und empfahl eine striktere Regelung, die ein Teilverbot enthielt.

#### Das SCCNPF empfiehlt ein schärferes Vorgehen gegen CMR Stoffe

Am 25.9.2001 legte das SCCNPF<sup>705</sup> die von der Kommission angeforderte Empfehlung zum Thema Verwendung von CMR Stoffen vor. Die doppelte Fragestellung hatte gelautet: Erstens ob das SCCNPF der Auffassung sei, dass CMR Stoffe, die in Kosmetika verwendet würden, eine Gefahr für die Gesundheit des Konsumenten bedeuteten und zweitens ob das SCCNPF Einschränkungen oder Bedingungen für die Verwendung dieser Substanzen vorschläge?

Das SCCNPF kam zu dem Schluss, dass CMR Stoffe eine Gefahr für die Gesundheit bedeuten können und schlug vor, die Verwendung von CMR Stoffen der Kategorie 1 und 2 in Kosmetika zu verbieten. Stoffe der Kategorie 3 sollten nicht in Kosmetika verwendet werden, solange nicht nachgewiesen werden kann, dass die Höhe ihrer Beimischung keine Gefahr für die Gesundheit der Konsumenten darstellt.<sup>706</sup> Natürlich hatte dieses wissenschaftliche Gutachten mit seiner Vorgabe einer stärkeren Einschränkung der CMR Stoffe eine starke Auswirkung auf die weiteren Verhandlungen durch die Institutionen.

#### Treffen am 18.10.2001: Belgien legt einen industriefreundlicheren Vorschlag vor

##### ➤ *Der belgische Vorschlag*

Das Treffen am 18.10.2001 ohne die Vertreter Luxemburgs und Irlands wurde von der neuen belgischen Präsidentschaft mit einem Kompromisstext vorbereitet, der viel in den Tierversuchs- und wenig bei den Verbraucherschutzthemen änderte.<sup>707</sup> Das Ziel des belgischen Vorschlages lag in der sofortigen Einführung von Forschungsfortschritten bei den

---

<sup>705</sup> Scientific Committee on Cosmetic Products and Non-Food Products intended for consumers.

<sup>706</sup> SCCNPF, Opinion concerning chemical ingredients in cosmetic products classified as carcinogenic, mutagenic or toxic to reproduction according to the Chemicals Directive 67/548/EEC, adopted the 25<sup>th</sup> September 2001, p. 5.

<sup>707</sup> Council of the European Union, Note of Presidency to Working Party, Brussels on the 12.10.2001, 12740/01.

Alternativmethoden in die Kosmetikpolitik. In der Frage der Tiertests kam es zu drei Änderungen gegenüber dem Vorschlag der schwedischen Präsidentschaft: Erstens belebte die belgische Präsidentschaft das Vermarktungsverbot wieder. Allerdings sollte die Einführung erst erfolgen, sobald auf Ebene der OECD mit ihren 30 Mitgliedern<sup>708</sup> die Alternativmethoden akzeptiert worden sind. Natürlich gestand diese Regelung damit jedem OECD Mitglied ein Vetorecht zu, was das Vermarktungsverbot entwertete.

Zweitens kam es zur Abschwächung des Testverbotes für Bestandteile, welches in der letzten Version ein in Kraft treten nach spätestens 60 Monaten vorsah, durch eine Ankopplung an den technischen Fortschritt. Nun sollte es erst dann in Kraft treten, wenn Alternativmethoden auf EU Ebene vom ECVAM oder SCCNPF akzeptiert worden sind.<sup>709</sup> Für Fertigerzeugnisse blieb es dagegen bei einem sofortigen Tiertestverbot.

Drittens wurde der Begriff „Alternativmethode“ im Sinne des Ansatzes der 3 Rs definiert um das Tiertestverbot auszuhebeln. Bisher galten nur Tests, die auf den Gebrauch von Tieren verzichteten als Alternativmethoden. Nun sollten auch Tests, die die Anzahl der verbrauchten Tiere oder ihr Leiden reduzierten, als Alternativmethoden gelten. Damit wurde natürlich die Definition von Alternativtests als tiertestfrei entwertet und einem möglichen Unterlaufen des Tiertestverbotes ein Einfallstor geöffnet.<sup>710</sup>

Außerdem führte der neue Text mehrere industriefreundliche Verlängerungsfristen ein. So sollten Produkte, die sich nicht an die Regeln dieser Richtlinie hielten, noch 36 Monate<sup>711</sup> nach in Kraft treten in die EU eingeführt und 48 Monate<sup>712</sup> verkauft werden dürfen. Allerdings beinhaltete der Vorschlag nicht die Möglichkeit von nationalen Behörden, Tiertests aus Gründen der öffentlichen Gesundheit anzuordnen. Ansonsten übernahm der belgische Vorschlag im Verbraucherschutz die von den Schweden erreichten Positionen.

#### ➤ *Reaktion der Delegationen*

Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien, Portugal und Griechenland und die Kommission begrüßten den Entwurf der Präsidentschaft und hielten ihn für einen Schritt in die richtige Richtung, es gab aber auch Widerspruch hinsichtlich des gestrichenen Enddatums für einen Tierteststop für Bestandteile von Finnland, Schweden, Dänemark und Österreich. Insgesamt

---

<sup>708</sup> Communication from the European Commission to the European Parliament, Brussels, 26.02.2002, SEC(2002) 225final, p. 4.

<sup>709</sup> Council of the European Union, Note of Presidency to Working Party, Brussels on the 12.10.2001, 12740/01, p. 6.

<sup>710</sup> Ebd. S. 7.

<sup>711</sup> Ebd. S. 12.

<sup>712</sup> Ebd. S. 13.

stellten die Delegationen fest, dass sie mehr Zeit für Diskussionen benötigten.<sup>713</sup> Das galt insbesondere für Deutschland, das noch keine klare nationale Position besaß.<sup>714</sup>

➤ *Analyse: Der neue belgische Entwurf: Kontinuität im Verbraucherschutz, Verschärfung der industriefreundlichen Haltung im Tierschutz*

Der belgische Entwurf stand in Verbraucherschutzfragen in der Kontinuität des schwedischen Vorschlages, fiel aber aufgrund seiner Änderungen in den Tiertestfragen deutlich industriefreundlicher aus: Erstens durch die Aufhebung eines endgültigen verpflichtenden Enddatums für Tiertests für Bestandteile, zweitens durch das eingeführte Vermarktungsverbot, das unter dem Vorbehalt einer vorherigen Genehmigung eines alternativen Tests durch die einstimmig beschließende OECD mit deutlich mehr Mitgliedern als die EU stand und drittens durch die neue Definition von „Alternativmethoden“, die auf die Unterlaufung des Tiertestverbotes zielte.

Das Treffen am 7.11.2001

Das Treffen der Arbeitsgruppe am 7.11.2001 fand ohne die Vertreter Luxemburgs statt und diskutierte nun den belgischen Vorschlag, dessen Neuerungen teilweise auf starken Widerspruch trafen:

➤ *Die Positionen der Delegationen zum Teststop*

Die neue Definition der Alternativmethoden der Präsidentschaft, wonach jeder Test, der keine Tiere benötigt oder die Anzahl bzw. das Leiden der eingesetzten Tiere reduziert, als Alternativtest akzeptiert werden sollte, war umstritten: Dänemark, Österreich und Schweden äußerten bereits in den Erwägungen einen Vorbehalt dagegen, dem sich Deutschland und die Niederlande anschlossen.<sup>715</sup> Finnland, Österreich und Dänemark wiederholten diese Kritik in den Artikeln.<sup>716</sup>

Die Abschaffung des Enddatums für Bestandteile rief ebenso Widerstand hervor: Schweden, Finnland, Österreich und die Niederlande hielten ein Enddatum für notwendig. Die Niederlande schlugen eine Unterscheidung in dekorative und andere Kosmetika vor. Für Erstere sollte es ein Enddatum geben, für Letztere dagegen nicht.<sup>717</sup>

---

<sup>713</sup> Council of the European Union, Outcome of Proceedings of Working Party, Brussels on the 18.10.2001, 12978/01, p. 1.

<sup>714</sup> European Commission, GD Enterprise, F3, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, 26<sup>th</sup> of November 2002, p. 3.

<sup>715</sup> Council of the European Union, Outcome of Proceedings of Working Party, Brussels on the 7.11.2001, 13719/01, p. 3.

<sup>716</sup> Ebd. S. 8.

<sup>717</sup> Ebd. S. 7.



Auch in die Frage des Vermarktungsverbotes bröckelte die Ablehnungsfront des Rates: Dänemark, dass weiterhin für die Einführung eines Vermarktungsverbotes stritt und die Änderungsanträge des Parlaments unterstützte,<sup>718</sup> erhielt nun Unterstützung durch Finnland und Österreich, die ebenfalls für ein Enddatum eintraten.<sup>719</sup>

Frankreich verschärfte zeitgleich seine Position und äußerte nun auch einen Vorbehalt gegen ein Verbot von Tierversuchen für Fertigerzeugnisse. Außerdem schlug die französische Delegation vor, den nationalen Behörden die Erlaubnis zu geben, Tiertests anzuordnen, sofern es keine Alternativtests gäbe und dies für die öffentliche Gesundheit notwendig sei.<sup>720</sup> Dieser im schwedischen Kompromissvorschlag enthaltene Punkt war von der belgischen Präsidentschaft nicht erneut aufgenommen worden.

➤ *Die Positionen der Delegationen zum Verbraucherschutz*

In der Frage der *CMR Stoffe* forderten die Niederlande, unterstützt von Dänemark, Schweden, Österreich und Deutschland, auch die *CMR Stoffe* der Kategorie 3 einer Risikoanalyse zu unterziehen. Die Kommission hatte dagegen Vorbehalte.<sup>721</sup> Dänemark verlangte darüber hinaus ein allgemeines Verbot von *CMR Stoffen* in Kosmetika. Der Vorschlag der belgischen Präsidentschaft zielte dagegen in eine industriefreundlichere Richtung: Lediglich die *CMR Stoffe* der Kategorie 1 und 2 sollten verboten werden, sofern sie ersetzt werden können. Falls sie dagegen benötigt werden, sollte die Kommission eine Risikoanalyse durchführen. Österreich, Frankreich, Dänemark, Spanien und Großbritannien hielten diesen Vorschlag für zu weitgehend.<sup>722</sup> Großbritannien und Frankreich strebten dagegen weder eine Änderung im belgischen, noch im niederländischen Sinne an, sondern wollten die vorherige Regelung beibehalten.<sup>723</sup>

➤ *Analyse: Die belgische Verschärfung des Tierschutzes stößt auf Widerstand*

Die belgischen Änderungen in den Tiertestpunkten trafen auf starken Widerstand von Dänemark, Schweden, Finnland, Österreich und der Niederlande. In der Tierschutzfrage hatten die Deutschen immer noch keine Position: „Deutschland konnte in der Tierschutzfrage keine offizielle Position angeben.“<sup>724</sup> Auch bei den *CMR Stoffen* lehnten die oben genannten

---

<sup>718</sup> Ebd. S. 6.

<sup>719</sup> Ebd. S. 7.

<sup>720</sup> Ebd. S. 7.

<sup>721</sup> Ebd. S. 9.

<sup>722</sup> Ebd. S. 10.

<sup>723</sup> European Commission, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, update 26<sup>th</sup> of November 2002, p. 4.

<sup>724</sup> European Commission, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, update 4<sup>th</sup> of April 2002, p. 3.

Länder ohne Finnland den Standpunkt der Präsidentschaft und der Kommission ab. Sie bestanden auf der Untersuchung der CMR Stoffe der Kategorie drei.

#### Treffen vom 13.11.2001: Die Positionen konkretisieren sich

Bei diesem Treffen einigte sich die Präsidentschaft mit den Delegationen auf einen Vorschlag für den COREPER.<sup>725</sup> Dabei kristallisierten sich die verschiedenen Positionen der einzelnen Länder deutlicher heraus. Das Vermarktungsverbot hatte eine Mehrheit, aber die Verwendung der CMR Stoffe und das Fristende für Bestandteile blieben umkämpft.

Dänemark bestand nach wie vor auf einem Vermarktungsverbot mit einem Enddatum. Seine beiden Verbündeten Österreich und Finnland bewegten sich aber wieder von ihrer jüngst eingenommenen Position zurück. Finnland setzte sich nicht mehr für ein Vermarktungsverbot ein, während Österreich es zwar weiterhin ab einem Stichtag für nötig hielt, den Entwurf der Präsidentschaft, der das Vermarktungsverbot an die Zustimmung der OECD knüpfte, aber akzeptieren konnte.<sup>726</sup>

Die belgische Präsidentschaft hatte das Tiertestverbot für Bestandteile aufgehoben und an den Fortschritt der Entwicklung von Alternativmethoden gebunden. Dies rief den Widerstand von Dänemark, Schweden, Österreich, Finnland und nun auch den Niederlanden hervor. Diese Länder verlangten ein Enddatum, unabhängig davon, ob Alternativmethoden existierten, oder nicht.<sup>727</sup> Frankreich zog seinen Widerstand gegen ein Tiertestverbot für Fertigerzeugnisse zurück.<sup>728</sup>

Die Einführung der Definition von Alternativmethoden, die es ermöglichen sollte, Tiertests nach dem Muster der 3 R's zu erlauben, führte ebenfalls zu Konflikten. Dänemark, Finnland, Österreich und nun auch Schweden äußerten einen Vorbehalt, da diese Länder alle ein Enddatum für Tiertests für Bestandteile für nötig erachteten.<sup>729</sup>

Bei der Regelung der Verwendung der *CMR Stoffe* in Kosmetikprodukten verlangte Dänemark ein Totalverbot, Österreich und die Niederlande ein Verbot von CMR Stoffen der Kategorie 1 und 2 und Dänemark, Schweden, Österreich, Deutschland und die Niederlande eine Einbeziehung der CMR Stoffe der Kategorie 3.<sup>730</sup> Kommission, Präsidentschaft und die

---

<sup>725</sup> Council of the European Union, Note of Presidency to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 13.11.2001, 13767/01. Council of the European Union, Report of Presidency to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 13.11.2001, 13768/01.

<sup>726</sup> Ebd. S. 2.

<sup>727</sup> Ebd. S. 2.

<sup>728</sup> European Commission, F3, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, update 26<sup>th</sup> of November 2002, p. 5.

<sup>729</sup> Council of the European Union, Report of Presidency to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 13.11.2001, 13768/01, p. 3.

<sup>730</sup> Council of the European Union, Note of Presidency to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 13.11.2001, 13767/01, p. 9.

anderen Delegationen verteidigten aber den bestehenden Vorschlag, der nur ein Verbot für Stoffe der Kategorie 1 und 2 vorsah, sofern die Kommission eine negative Risikobewertung aussprach.<sup>731</sup>

Ansonsten waren noch zwei Punkte offen: Frankreich wollte in Erfahrung bringen, inwieweit Tiertests, die nationale Behörden nach dem Tiertestverbot aus Gründen der öffentlichen Gesundheit in Auftrag geben, von dem Tiertestverbot betroffen werden. Großbritannien und Dänemark äußerten einen Vorbehalt wegen der Angabe der Mindesthaltbarkeit auf dem Etikett.<sup>732</sup>

➤ *Analyse: Der Widerstand versteift sich*

Mehrere Länder verstärkten ihren Widerstand gegen den belgischen Entwurf: Die Niederlande lehnten eine Aufhebung des Tiertestverbotes für Bestandteile ab und die Schweden sperrten sich gegen die Definition von Alternativmethoden. Frankreich zog seinen Vorbehalt gegen ein Tiertestverbot von Fertigerzeugnissen zurück. Allerdings sprang Finnland wieder von der Front der Vermarktungsgegner ab.

## **2. Der Rückzug Schwedens führt zu einer qualifizierten Mehrheit**

### COREPER Treffen am 21.11.2001: Rückzug Schwedens ermöglicht qualifizierte Mehrheit

Der COREPER hat den Text der Arbeitsgruppe nur unwesentlich verändert.<sup>733</sup> Die meisten Delegationen erklärten ihr Einverständnis, dem Kompromiss der Präsidentschaft zuzustimmen. Mehrere Länder zogen ihre jüngst formulierten Einwände zurück, aber der Rückzug Schwedens führte zu einer qualifizierten Mehrheit im COREPER.<sup>734</sup>

Schweden gab seine Vorbehalte gegen das fehlende Enddatum für ein Tiertestverbot für Bestandteile, die neue Definition von Alternativmethoden und die CMR Regelung auf. Großbritannien tat dies mit Hinblick auf seinen Einwand bezüglich der Mindesthaltbarkeit. Frankreich zog seinen Einwand zurück, inwieweit Tiertests, die nationale Behörden nach dem Tiertestverbot aus Gründen der öffentlichen Gesundheit in Auftrag geben, von dem

---

<sup>731</sup> Council of the European Union, Report of Presidency to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 13.11.2001, 13768/01, p. 3.

<sup>732</sup> Ebd. S. 4.

<sup>733</sup> Council of the European Union, forwarding of text from Permanent Representatives Committee to Council, Brussels on the 21.11.2001, 14254/01, p. 1-13.

<sup>734</sup> European Commission, F3, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, update 26<sup>th</sup> of November 2002, p. 5.

Tieretestverbot betroffen werden.<sup>735</sup> Deutschland verzichtete auf seine Forderung nach Einbeziehung der CMR Stoffe der Kategorie 3.<sup>736</sup>

#### Neuer Vorschlag der Kommission vom 22.11.2001

Am 22.11.2001 legte die Kommission einen überarbeiteten Entwurf vor, der insbesondere auf die Anträge des Parlaments einging. Allerdings entsprach der neue Entwurf in den wichtigsten Punkten seinem Vorgänger. Die Kommission lehnte die Einführung des Vermarktungsverbot wegen der WHO, das Tieretestverbot für Bestandteile ohne Verlängerungsmöglichkeit wegen dem Verbraucherschutz, die Etikettierungspflicht „Im Tierversuch erprobt“ wegen Unverhältnismäßigkeit und der WHO, die Werbemöglichkeit „Nicht auf Tieren getestet“ wegen Irreführung der Verbraucher, die Veröffentlichungspflicht der Bestandteile wegen Unübersichtlichkeit sowie Schutz des geistigen Eigentums und die Aufhebung der Sonderstellung der Riechstoffe wegen Überdimensionierung ab.

Die Kommission befürwortete lediglich die spezielle Risikoanalyse von Duftstoffen, die in Kosmetika für Kinder und weibliche Hygiene verwendet werden, die Ausnahmeregelung für Tieretests nach Eintritt der Verbote, allerdings ohne die vorgeschriebene Konsultation des Parlaments, die Etikettierung der Schwellenwerte der häufigsten 26 Allergene, allerdings nur im Komitologieverfahren und die Mindesthaltbarkeit, allerdings nur als Verfallsdatum für alle Kosmetika ohne Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen. In der CMR Frage hielt sie eine Regelung in der 7. Richtlinie für überflüssig, da sie in ihrer Chemikalienpolitik auf ein Verbot der CMR Stoffe der Kategorie 1 und 2, außer wenn ihr Gebrauch vom SCCNPF autorisiert werden sollte, hinarbeiten wollte. Insgesamt hatte sich die Kommission nicht der Position des Parlaments angenähert, sondern blieb der Grundlinie ihres ursprünglichen Entwurfes verpflichtet.<sup>737</sup> Allerdings hatte der Vorschlag der Kommission keinen Einfluss auf die weiteren Verhandlungen im Rat.

---

<sup>735</sup> Council of the European Union, Report from Permanent Representatives Committee to Council, Brussels on the 21.11.2001, 14255/01, p. 1-4.

<sup>736</sup> European Commission, F3, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, update 26<sup>th</sup> of November 2002, p. 5.

<sup>737</sup> Council of the European Union, Cover Note from the Commission to the Council, Brussels on the 27.11.2001, 14576/01, p. 1-8.

## Die Finalisierung der gemeinsamen Position des Rates vom 26.11.2001 bis 14.2.2002

### ➤ *Der gemeinsame Standpunkt des Rates*

Der Ministerrat für Binnenmarkt, Verbraucherschutz und Tourismus erreichte am 26.11.2001 ein Übereinkommen („political agreement“),<sup>738</sup> das dem der letzten COREPER Sitzung entsprach. Durch den Rückzug von Schweden und Finnland in den Tiertestfragen konnten die Nordeuropäer den Prozess nicht länger blockieren. Eine qualifizierte Mehrheit stand gegen Österreich, das mit „Nein“ stimmte und Deutschland, Dänemark und die Niederlande, die sich enthielten.<sup>739</sup> Die Niederlande begründeten ihre Enthaltung mit der Streichung des Enddatums für das Tiertestverbot für Bestandteile.<sup>740</sup> Deutschland hatte noch keine Weisung aus Berlin erhalten, da dort die verschiedenen Ministerien noch keinen Kompromiss gefunden hatten. Dänemark fehlte ein Enddatum für das Vermarktungsverbot. Österreich verlangte dazu ein Totalverbot von CMR Stoffen.<sup>741</sup> Der COREPER wurde beauftragt, den Text für die nächste Sitzung des Rates als „A-item“ vorzubereiten.<sup>742</sup> Dabei wurden die dreijährige Frist für das in den Verkehr bringen von Kosmetikprodukten, die auf Tieren getestet wurden und die vierjährige Frist für deren Verkauf ersatzlos gestrichen.<sup>743</sup>

Wie lassen sich nun die Rückzieher Schwedens und Finnlands, gerade nach einer Phase der Versteifung des Widerstandes gegen eine zu industriefreundliche, gemeinsame Ausrichtung der Richtlinie, erklären? Die Schweden fühlten sich nach wie vor dem Fortschritt in den Verhandlungen verpflichtet und wechselten daher ihre Position. Sie waren aber mit dem gemeinsamen Standpunkt nicht glücklich und hofften auf die zweite Lesung des Parlaments.<sup>744</sup> Viele andere Staaten erklärten sich das Ergebnis durch die Solidarität des Rates gegen das Parlament und der Notwendigkeit ein Resultat zu produzieren. Außerdem wird von vielen vor allem ein Grund genannt, der dem schwedischen Hoffen widersprach: „Die Staaten

---

<sup>738</sup> Council of the European Union, „I/A“ Item Note from General Secretariat of the Council to Permanent Representatives Committee/ Council, Brussels on the 14.1.2002, 5251/02, p. 1.

<sup>739</sup> Ebd. S. 1.

<sup>740</sup> Council of the European Union, Addendum to „A“ Item Note from Permanent Representatives Committee to Council, Brussels on the 8.2.2002, 6038/02 ADD1, p. 2.

<sup>741</sup> European Commission, F3, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, update 4<sup>th</sup> of April 2002, p. 6.

<sup>742</sup> Council of the European Union, „I/A“ Item Note from General Secretariat of the Council to Permanent Representatives Committee/ Council, Brussels on the 1.2.2002, 5883/02, p. 2. and Council of the European Union, „I/A“ Item Note from Permanent Representatives Committee to Council, Brussels on the 7.2.2002, 6038/02, p. 2.

<sup>743</sup> Council of the European Union, Legislative Acts and other instruments: Corrigendum of Common Position adopted by the Council, Brussels on the 8.2.2002, 15073/01 COR1, p. 1-4.

<sup>744</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

waren der Auffassung, dass Roth-Behrendt nicht ihre Mehrheit in der 2. Lesung bekommen würde.“<sup>745</sup>

Am 14.2.2002 beschloss der Rat seinen gemeinsamen Standpunkt, der insgesamt dem Vorschlag der Kommission, insbesondere im Hinblick auf die WHO Verpflichtungen, entsprach. Allerdings hat der Rat mehrere wichtige Änderungen vorgenommen: Erstens wurde das von der Kommission herausgestrichene Vermarktungsverbot wieder reaktiviert, es sollte aber nur in Kraft treten, sofern die OECD die für die Ersetzung nötigen Alternativmethoden akzeptierte. Zweitens wurde das Enddatum für ein Testverbot für Bestandteile aus dem Entwurf der Kommission wieder herausgestrichen und sollte erst in Kraft treten, wenn ECVAM oder SCCNPF Alternativmethoden genehmigt haben. Drittens wurden auf Verlangen des Parlaments einige Verbraucherschutzpunkte integriert.<sup>746</sup>

Gegen Ende des Verfahrens hatten die Delegationen auch ein Gutachten bei dem juristischen Dienst des Rates in Auftrag gegeben, um die juristische Verträglichkeit eines Vermarktungsverbotes mit den WHO Regelungen zu erörtern. Hinter diesem Schritt standen drei Überlegungen: „Erstens bringt das Zeit, zweitens hat man den schwarzen Peter den Juristen zugeschoben und drittens kriegt man ein Ergebnis hinter dem man sich verstecken kann.“<sup>747</sup> Dieses Gutachten sollte im späteren Verlauf des Verfahrens eine starke Wirkung entfalten.

➤ *Was der Rat vom Parlament akzeptierte*

Vergleicht man den gemeinsamen Standpunkt des Rates mit dem Ergebnis der 1. Lesung des Parlaments, so stellt man fest, dass der Rat etwa die Hälfte der adoptierten Anträge des Parlaments ganz oder teilweise angenommen hat, die genaue Anzahl hängt davon ab, inwieweit man die Anträge oder ihre Teile zählt.<sup>748</sup> Allerdings hat der Rat die wichtigsten Anträge des Parlamentes zurückgewiesen.

Zwar übernahm der Rat bei den Verbraucherschutzpunkten viele Anregungen des Parlaments, allerdings häufig nur in den Erwägungen: Die Verwendung von CMR Stoffen, die Etikettierung von Allergenen und die Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen, die Etikettierung „nicht auf Tieren getestet“, die Berichtspflichten der Kommission gegenüber Rat und

---

<sup>745</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>746</sup> Council of the European Union, Statement of the Council's reasons on Common Position adopted by the Council, Brussels on the 14.2.2002, 15073/1/01 Rev1 ADD1, p. 3.

<sup>747</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

<sup>748</sup> Council of the European Union, Statement of the Council's reasons on Common Position adopted by the Council, Brussels on the 14.2.2002, 15073/1/01 Rev1 ADD1, p. 4.

Parlament, den Hinweis auf Richtlinie 86/609 und die Förderung der Entwicklung von Alternativtests durch das sechste Forschungsrahmenprogramm.<sup>749</sup>

Der Rat wies die anderen auf die Artikel zielenden Anträge zurück, die den Kern der Kritik beinhalteten: Das Vermarktungsverbot im Sinne des Parlaments, den Stichtag für das Tiertestverbot für Bestandteile von Kosmetika, die Definition von Fertigerzeugnissen und die Etikettierungspflicht für auf Tieren erprobten Kosmetika. Dazu kamen die weitreichende Verpflichtung, Informationen über die Bestandteile der Produkte an die Öffentlichkeit zu geben, die Aufhebung der Sonderstellung der Riechstoffe, die Definitionen von Bestandteilen, die Mindesthaltbarkeit und die Etikettierung der Allergene ab einer Mindestkonzentration. Lediglich die speziellen Sicherheitsüberprüfungen bei Kinder- und Intimpflegeprodukten, die Werbemöglichkeit für nicht auf Tieren erprobten Kosmetika, wenn auch ohne Beteiligung des Parlaments sowie die Höchstkonzentration der Allergene akzeptierte der Rat in den Artikeln.<sup>750</sup>

➤ *Reaktion der Teilnehmer auf den gemeinsamen Standpunkt des Rates*

Die *Kommission* unterstützte den gemeinsamen Standpunkt des Rates,<sup>751</sup> der alles in allem voll auf ihrer Linie lag.<sup>752</sup> Die Einführung des Vermarktungsverbotes und des Tiertestverbotes für Bestandteile, sofern die OECD bzw. ECVAM Alternativmethoden akzeptiert haben, entsprach den Vorstellungen der Kommission. Auch die anderen Punkte konnte sie vertreten: Die Auflistung der 26 Allergene (wie vom Parlament gewünscht), aber ohne Änderung von Annex III, sondern durch technische Anpassung im Komitologieverfahren mit dem Ziel das Parlament bei den Entscheidungen herauszuhalten; die Erlaubnis mit Kosmetika zu werben, die nicht auf Tieren getestet wurden (die Kommission soll dafür Richtlinien erlassen); die Mindesthaltbarkeit im Sinne des Rates und in Übereinstimmung mit dem EP die Einführung von speziellen Sicherheitsüberprüfungen für Kosmetika für Kinder- und die weibliche Intimpflege.<sup>753</sup>

Die Kommission vertrat lediglich in drei Punkten eine andere Auffassung als der Rat in seinem gemeinsamen Standpunkt bezüglich der Anträge des Parlaments aus der ersten Lesung. So hatte die Kommission kein Problem mit zwei Änderungen des Parlaments in den Erwägungen: Erstens mit dem Verbot von Tierversuchen für Bestandteile, da sie dies im Gegensatz zum Rat ebenfalls plante, wengleich zeitlich etwas später und zweitens mit der

---

<sup>749</sup> Ebd. S. 5.

<sup>750</sup> Ebd. S. 6.

<sup>751</sup> Communication from the European Commission to the European Parliament at Brussels, 26.02.2002, SEC(2002) 225final, p. 1-4.

<sup>752</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>753</sup> European Commission, Briefing, Internal Market Council, 26.11.2001, p. 19.

Einführung der Leitlinien für die Regelung der Duftstoffe in Kosmetika durch das SCCNFP, während der Rat auf Tests seitens der Hersteller ohne das SCCNFP vertraute. In einem dritten Punkt stand allerdings der Rat dem Parlament näher als die Kommission: Letztere hielt eine Werbemöglichkeit für nicht auf Tieren getesteten Kosmetika für Irreführung, während der Rat lediglich die Konsultation des Parlaments bei der Erstellung der Leitlinien ablehnte.

Das *Parlament* lehnte den gemeinsamen Standpunkt ab. Kritiker aus der Kommission monierten, dass das Parlament ihn nicht gelesen, sondern nur nachgeschaut habe, ob er ein Vermarktungsverbot beinhaltet oder nicht.<sup>754</sup> Die *Industrie* unterstützte das Ratsergebnis und dachte, dass sie das Verfahren gewinnen würde. „Für die Industrie war der gemeinsame Standpunkt letztendlich eine Falle. Alle dachten, das wird schon gehen, die Staaten stehen hinter uns. Deshalb hat die Industrie das Parlament vernachlässigt.“<sup>755</sup> Die *Tier- und Verbraucherschützer* lehnten den gemeinsamen Standpunkt ab und hofften weiter auf das Parlament.<sup>756</sup>

---

<sup>754</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>755</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>756</sup> BUAV, Press release: “EU Council of ministers betray lab animals on cosmetics testing”, 26.11.2001, p. 1.



Interessenbild im Rat beim gemeinsamen Standpunkt

<b>Rat I*** - Gem. Standpunkt Tiertestthematik</b>	<b>Position des Parlaments</b>	<b>Gemeinsame Position des Rates beim gemeinsamen Standpunkt</b>	<b>Abweichende Positionen im Rat</b>
Vermarktungsverbot ab bzw. in	5 Jahren	Ja, aber nur wenn OECD zustimmt	DK und Ö wie EP
Teststop für Bestandteile ab	31.12.2004	Kein Enddatum, hängt von Entwicklung der Alternativmethoden ab	Ö, FIN, NL wollten Enddatum
Teststop für Fertigerzeugnisse ab	Inkrafttreten der Richtlinie	18 Monate nach Inkrafttreten der Richtlinie	-
Ausnahmeregelung	Nur unter strengen Auflagen durch Kommission	Nationale Behörden sollen Tiertests genehmigen dürfen	-
Werbung „Nicht auf Tieren getestet“	„Nicht auf Tieren getestet“	Ja	-
Etikettierungspflicht: „Im Tierversuch erprobt“ mit 20 Prozent der Fläche	„Im Tierversuch erprobt“ mit 20 Prozent der Fläche	Nein	-
Definition Fertigerzeugnis um Prototyp erweitert	Ja	Nein	-
Definition Alternativmethode mit 3 Rs eingeführt	-	Ja	Ö, FIN, DK dagegen

<b>Rat I*** - Gem. Standpunkt Verbraucherschutz</b>	<b>Position des Parlaments</b>	<b>Gemeinsame Position des Rates beim gemeinsamen Standpunkt</b>	<b>Abweichende Positionen im Rat</b>
Verwendung von CMR Stoffen	Alle Stoffe dürfen verwendet werden, wenn sie das SCCNPF für unbedenklich erklärt	Stoffe der Kategorie 1 und 2 sollen vom SCCNPF einer Risikoanalyse unterzogen werden	DK, NL, Ö wollten Verbot der Kategorie 1 und 2 und Untersuchung von Kategorie 3
Mindesthaltbarkeit	Verfallsdatum und Mindesthaltbarkeit für alle	Nein, das Verfallsdatum bleibt	DK
Informationspflicht	Alles an die Öffentlichkeit	Nicht alles und nicht an die Öffentlichkeit sondern an Behörden	F, SP, NL wollten es so weit wie möglich beschränken
Verwendung von Allergenen	Ab einer Mindestkonzentration müssen die 26 Stoffe angegeben werden	Inhaltlich wie EP, dies soll aber im Komitologieverfahren geregelt werden	-
Duftstoffe in Kosmetika für Kinder und Intimpflege	Spezielle Risikoanalyse	Wie EP	-
Ausnahme für Aroma- und Riechstoffe	Nein	Ja	-
Übergangszeit bis zur Implementierung der Richtlinie nach ihrem Inkrafttreten	6 Monate	18 Monate	

In der Spalte „Abweichende Positionen im Rat“ werden die Länder aufgeführt, die mit der Position des Rates nicht übereinstimmen. Dies bedeutete aber nicht automatisch, dass diese Länder gegen den gemeinsamen Standpunkt stimmen wollten, sondern zeigt lediglich die Pluralität des Stimmungsbildes des Rates auf.

## **E) Das Parlament nimmt in der zweiten Lesung eine harte Position ein um Verhandlungsmasse für das Vermittlungsverfahren aufzubauen**

### **I. Einführung**

#### Übersicht & Zusammenfassung

In diesem Kapitel wird der legislative Ablauf der Kosmetikrichtlinie in der zweiten Lesung im Parlament analysiert. Nach einer kurzen Einführung mit Zusammenfassung und der Schilderung der politischen Lage folgen die Ereignisse in den Ausschüssen und im Plenum sowie die Reaktion der anderen Akteure auf das Endergebnis.

„Die zweite Lesung war ein schöner Sieg für Roth-Behrendt“.<sup>757</sup> Das Parlament hat viele scharfe Anträge mit starken Mehrheiten durchbekommen. Das Verfahren wurde von einem größeren Maß an Kooperation unter den Parteien geprägt. Die PES und EVP einigten sich auf einen Kompromiss bei dem Vermarktungsverbot und die EVP räumte ihren Widerstand in vielen Verbraucherschutzpunkten. Insgesamt lehnte sich die zweite Lesung an den radikalen Entwurf der ersten Lesung an. Der größte Unterschied war die Einführung von drei zeitlich befristeten Ausnahmen von zehn Jahren für die Tiertests vom Vermarktungsverbot, das in fünf Jahren Inkrafttreten sollte. Im Verbraucherschutz kam es zu einer Verschärfung in der CMR Frage aufgrund des neuen Gutachtens des SCNNPF. Überraschend bleibt die hohe Zustimmung der Abgeordneten zu den einzelnen Anträgen in der Abstimmung im Plenum, die der Position des Parlaments Nachdruck verliehen.

#### Die politische Lage kurz vor der zweiten Lesung

Kernproblem in der zweiten Lesung sind die gestiegenen Mehrheitsanforderungen um einen Antrag zu beschließen. Grundsätzlich gilt, dass das Parlament dort weniger starke Konflikte im Inneren als in der ersten Lesung austrägt, um sich dem Rat gegenüber geschlossener zu präsentieren. Vorher reichte die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen, nun war die Mehrheit der Sitze im Parlament, also insgesamt 314 Stimmen, nötig.

Bei den Mehrheitsverhältnissen im europäischen Parlament mit 232 Sitzen für die EVP, 175 für die PES, 53 für die ELDR, 49 für die GUE, 45 für die Grünen, 23 für die UEN, 18 für die EDD und 31 Fraktionslose<sup>758</sup> bedeutete dies die Notwendigkeit einer Kooperation zwischen PES und EVP. Zwar hätten PES, ELDR, Grüne und GUE zusammen 322 Stimmen auf sich

---

<sup>757</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>758</sup> Homepage des Europäischen Parlaments.

vereinen können, aber da immer einige Abgeordneten abwesend sind und nicht alle dem Fraktionsaufruf folgen, wäre ein Verzicht auf eine Übereinkunft mit der EVP höchst riskant gewesen. Schließlich hatte in der ersten Lesung das Vermarktungsverbot nach fünf Jahren ohne Ausnahmen nur 295 Stimmen gegen die EVP bekommen.

Das Resultat der ersten Lesung war für die Industrie ein Schock und hatte zu einer Spaltung der Vorgehensweise in ihren Reihen geführt. Die Mehrheit betrieb weiter Fundamentalopposition auf der von l’Oreal geprägten COLIPA Linie und arbeitete auf ein Scheitern der Richtlinie in der zweiten Lesung oder dem Vermittlungsausschuss hin. „Die haben gehofft, dass ein paar Liberale und Konservative umfallen.“<sup>759</sup> Daher beschränkte sich die Industrie darauf, alles abzulehnen und den Parlamentariern zu sagen, dass sie dagegen stimmen sollten. Eine Rückfallposition baute sie nicht auf.<sup>760</sup> Einige Unternehmen, an der Spitze Unilever, kapselten sich allerdings von der harten Linie von COLIPA ab und versuchten mit dem Parlament und sogar den Tierschützern zu verhandeln. Die Tierschützer blieben bei ihrer erfolgreichen Linie und versuchten nach der ersten Lesung nur noch das Ergebnis zu verteidigen.

Die Strategie von Roth-Behrendt basierte darauf, eine starke Position des Parlaments aufzubauen, weil sie davon ausging, im wahrscheinlichen Vermittlungsverfahren sehr viel an den Rat konzedieren zu müssen.<sup>761</sup> Von daher versuchte sie die harte Position des Parlaments aus der ersten Lesung wieder zu verabschieden. Die EVP verlangte aber ein Zeichen für die Industrie, um zu zeigen, dass das Parlament ihre Sorgen ernst nimmt und bestanden auf der Einführung von zeitlich befristeten Ausnahmen für drei Tierversuchstypen vom Vermarktungsverbot, das erst in zehn anstatt in fünf Jahren eintreten sollte. Dieser Änderungsantrag war mit Unilever abgestimmt.<sup>762</sup> Roth-Behrendt wollte diese Ausnahmen erst im Vermittlungsverfahren gegen den Rat aufgeben um ein Entgegenkommen zu erreichen. Aber „Roth-Behrendt hat die EVP gebraucht, um die 314 Stimmen zu bekommen, deswegen musste sie nachgeben.“<sup>763</sup>

---

<sup>759</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>760</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>761</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>762</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>763</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

## **II. Die zweite Lesung im ENVI Ausschuss**

### **1. Die Auseinandersetzung um die Anträge**

#### Übersicht

Ein Kompromiss zwischen Parlament und Rat in der zweiten Lesung konnte nicht erreicht werden, da die Differenzen zu groß waren. Daher stand innerhalb des Ausschuss eine feste Mehrheit hinter der Auffassung von Roth-Behrendt, eine harte Position zu beziehen und die vom Rat herausgestrichenen Punkte wieder aufzunehmen um in einem sich abzeichnenden Vermittlungsverfahren über genügend Verhandlungsmasse zu verfügen.

Die Konstellation der Fraktionen zeigte gegenüber der ersten Lesung Unterschiede, da die EVP in der Tierschutzfrage stärker in zwei Lager zerfiel und bei den Verbraucherschutzpunkten ihren Widerstand deutlich reduzierte: Der beherrschende Gegensatz blieb weiter die Frontstellung eines Teiles der EVP gegen eine Koalition aus PES, ELDR, Grünen und der GUE in den drei umstrittenen Themenfeldern Vermarktungsverbot, Fristende für Tierversuche für Bestandteile von Kosmetika und die Verwendung der CMR Stoffe. Allerdings sollte sich der Druck innerhalb der EVP nun zu einer offenen Spaltung ausweiten, die sich in der Freigabe der Abstimmung durch die EVP Fraktion über den entscheidenden Antrag 12 der Berichterstatterin, der auf die Einführung eines Vermarktungsverbotes abzielte, konkretisierte. Außerdem gab die EVP in den Verbraucherschutzpunkten mit Ausnahme der CMR Frage ihren Widerstand aus der ersten Lesung auf. Neben der EVP wurden sonst nur die Grünen in der Frage der Mindesthaltbarkeit und die ELDR gemeinsam mit der EVP in der Frage des Vermarktungsverbotes überstimmt. Der Entwurf von Roth-Behrendt in der zweiten Lesung wurde im ENVI Ausschuss am 23.5.2003 fast einstimmig mit 44 zu 0 bei 2 Enthaltungen angenommen. Im Gegensatz zur ersten Lesung gab es deutlich weniger umstrittene Anträge bzw. Abstimmungen. Das Ergebnis der zweiten Lesung im Ausschuss lag nahe bei dem der verabschiedeten ersten Lesung des Parlaments, da 18 der Anträge zum zweiten Mal eingebracht wurden, nachdem sie der Rat vorher herausgestrichen hatte.

#### Informelle Verhandlungen zwischen dem Parlament und dem Rat scheitern

Vor der Abstimmung im Plenum verhandelten die Berichterstatterin und die Ratspräsidentschaft informell über die Möglichkeit, die Richtlinie in der zweiten Lesung zu Ende zu bringen. Roth-Behrendt hat unter Absprache mit den politischen Fraktionen dem Rat drei Elemente übermittelt, die die Basis eines Kompromisses noch in der zweiten Lesung bilden sollten: Erstens ein Inkrafttreten des Vermarktungsverbot nach 7-8 Jahren, zweitens ein

Inkrafttreten eines Verbotes für Tierversuche für Bestandteilen von Kosmetika im Jahr 2006/2007 und drittens Ausnahmen für zwei Tests (Toxizität und Mutagenität) des Vermarktungsverbot für eine Zeit von 10-12 Jahren.<sup>764</sup>

Der Rat hatte in seinem gemeinsamen Standpunkt sowohl den Eintritt des Vermarktungsverbot, als auch des Tierversuchsverbot für Bestandteile von Kosmetika an den wissenschaftlichen Fortschritt und die damit verbundene Entwicklung von Alternativmethoden gebunden. Der Rat lehnte die Eckpunkte ab und hoffte, dass Roth-Behrendt an den erhöhten Zustimmungserfordernissen der zweiten Lesung scheitern werde.<sup>765</sup>

### Der Entwurf von Roth-Behrendt

Der Entwurf von Roth-Behrendt umfasste 27 Anträge und entsprach weitgehend dem aus der ersten Lesung.<sup>766</sup> Ihre wichtigste Forderung war das Vermarktungsverbot für Kosmetika, die auf Tieren getestet wurden, spätestens fünf Jahre nach Annahme dieser Richtlinie.<sup>767</sup> Außerdem verlangte sie ein Tiertestverbot für Bestandteile von Kosmetikprodukten ab dem 31.12.2004 und ein sofortiges Tierversuchsverbot für Fertigerzeugnisse.<sup>768</sup> Dazu sollten bis zu den Stichtagen Hersteller damit werben können, dass ihre Produkte ohne Tiertests entstanden sind<sup>769</sup> und diejenigen, die auf Tieren getestet haben, sollten dies auf der Verpackung angeben müssen.<sup>770</sup> Außerdem wurde die Definition von Fertigerzeugnissen wieder um „Protoypen“ erweitert um Missbrauch zu vermeiden.<sup>771</sup>

Im Themenfeld Verbraucherschutz kam es im Vergleich zur ersten Lesung zu Neuerungen: Zwar verlangte Roth-Behrendt wieder die Einführung eines Mindesthaltbarkeitsdatums nach dem Öffnen für Produkte, die länger als 30 Monate haltbar sind,<sup>772</sup> die Etikettierung von Grenzwerten für die Verwendung der 26 vom SCCNPF identifizierten Allergene<sup>773</sup> und die

---

<sup>764</sup> Council of the European Union, Note from General Secretariat of the Council to Working Party, 8576/02, Brussels, 2.5.2002, p. 1 and 2.

<sup>765</sup> European Commission, GD Enterprise, 7th Amendment to the Cosmetics Directive, Road Map, update, 19 of June 2002, p. 7.

<sup>766</sup> Europäisches Parlament, 1999 – 2004, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, Vorläufig 2000/0077 (COD), PE 232.072, \*\*\*II Entwurf einer Empfehlung für die zweite Lesung betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 76/768/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel, Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, 5. April 2002, S. 1–40.

<sup>767</sup> Antrag 12.

<sup>768</sup> Antrag 13.

<sup>769</sup> Antrag 21.

<sup>770</sup> Antrag 20.

<sup>771</sup> Antrag 15.

<sup>772</sup> Antrag 37.

<sup>773</sup> Antrag 26.

Verpflichtung der Hersteller die Zusammensetzung der Bestandteile ihrer Kosmetika einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.<sup>774</sup>

Allerdings forderte sie die Einführung einer speziellen Risikoanalyse für Kosmetikprodukte für Kinder und weibliche Intimpflege nur in den Erwägungen und nicht mehr in den Artikeln beschlossen, da der Rat letzteres schon akzeptierte hatte.<sup>775</sup> Dazu wurde der Antrag von Roth-Behrendt zur Verwendung von CMR Stoffen durch das Gutachten des SCCNPF hinfällig. Schließlich verzichtete die Berichterstatterin auf einen Versuch die Abschaffung der Sonderbehandlung von Riech- und Aromastoffen rückgängig zu machen um Verhandlungsmasse gegenüber dem Rat aufzubauen.<sup>776</sup>

### Die Anträge der Ausschussmitglieder

Von den zehn im Ausschuss gestellten Anträgen wurden einer von Roth-Behrendt zur Korrektur ihres Berichts und die anderen neun von fünf Abgeordneten gestellt.<sup>777</sup> Die konservativen Abgeordneten Bowis, Goodwill und Orcoyen brachten vier Anträge<sup>778</sup> ein: Sie zielten auf einen späteren Eintritt des Vermarktungsverbotes in Verbindung mit einem gestaffelten Zeitplan für die einzelnen Tests, eine Verschiebungsmöglichkeit für die das Tierversuchsverbot von Bestandteilen von Kosmetika, sowie eine leichtere Verwendung von CMR Stoffen ab. Die Abgeordneten McKenna & Breyer der Grünen versuchten mit drei Anträgen das CMR Verbot auf Grundlage der neuen Erkenntnisse des SCCNPF durchzusetzen.<sup>779</sup> Chris Davies von der ELDR reichte zwei Anträge ein mit denen er ein Vermarktungsverbot nach sieben Jahren bei gleichzeitigem Eintritt des Tierversuchsverbotes für Bestandteile von Kosmetika anstrebte.<sup>780</sup> Allerdings zog er sie vor der Abstimmung zurück, mit Ausnahme eines Teils der den Eintritt des Verbots von Tiertests für Fertigerzeugnisse regelte. Dies hing damit zusammen, dass diese Anträge unzulässig waren, da in der zweiten Lesung keine Anträge eingebracht werden dürfen, die über die aus der ersten Lesung hinausgehen.<sup>781</sup> Roth-Behrendt zielte mit einem zusätzlichen Antrag neben ihrem Bericht auf eine Verdeutlichung der Frage der Mindesthaltbarkeit.<sup>782</sup>

---

<sup>774</sup> Antrag 17.

<sup>775</sup> Antrag 9.

<sup>776</sup> Antrag 19.

<sup>777</sup> Europäisches Parlament, 1999 – 2004, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, PE 232.072/28-37, Entwurf einer Empfehlung für die zweite Lesung, Kosmetische Mittel, Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, 30. April 2002, S. 1-16.

<sup>778</sup> Anträge 28, 33, 34 und 36.

<sup>779</sup> Anträge 29, 30, 31.

<sup>780</sup> Anträge 32 und 35.

<sup>781</sup> Dagmar Roth-Behrendt, Mitglied des Europäischen Parlaments, deutsche Sozialdemokratin und Berichterstatterin der 6. und 7. Kosmetikrichtlinie, Telefoninterview am 30.1.2007.

<sup>782</sup> Antrag 37.

### Die Anzahl der Anträge und Abstimmungen

Insgesamt lagen dem Ausschuss 37 Anträge vor. Neun von ihnen wurden geteilt, einer gedrittelt. Damit standen 48 Anträge bzw. Antragsteile zur Abstimmung, deren Zahl sich durch die Abstimmung über das Gesamtpaket auf 49 erhöhte. Drei wurden zurückgezogen,<sup>783</sup> elf verfielen<sup>784</sup> und 26 wurden fraktionsübergreifend beschlossen.<sup>785</sup> Bei neun KampfAbstimmungen wurde mindestens eine Fraktion überstimmt.<sup>786</sup> Fünfmal traf es die EVP,<sup>787</sup> dreimal die Grünen<sup>788</sup> und einmal die EVP zusammen mit der ELDR.<sup>789</sup>

Die hohe Anzahl an einstimmig verabschiedeten Anträgen in der zweiten Lesung lag insbesondere an einem Positionswechsel der EVP bei vielen noch in der ersten Lesung von ihr bekämpften Verbraucherschutzpunkten. Nunmehr akzeptierte sie die Einführung der Anzeigepflicht von 26 vom SCCNPF identifizierten Allergene ab einer gewissen Mindestkonzentration, die Abschaffung der Ausnahme von Riech- und Aromastoffen von der Veröffentlichungspflicht, die Erweiterung der Definition „kosmetisches Fertigerzeugnis“ um den Begriff Prototyp und die Verpflichtung der Hersteller die Zusammensetzung der Bestandteile ihrer Kosmetika einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Damit wurden viele Nebenkriegsschauplätze geräumt. Allerdings waren die Kernpunkte der Richtlinie in Erwägungen und Artikeln nach wie vor heftig umkämpft.

### Die Auseinandersetzung um die Anträge

In den Erwägungen gab es fünf umstrittene Anträge, von denen sich drei um die entscheidenden Punkte der 7. Richtlinie drehten: Ein mündlicher Antrag des britischen Konservativen Bowis, der das Vermarktungsverbot nach fünf Jahren und für zwei Ausnahmen in zehn Jahren einführen wollte, wurde mit 22 zu 21 Stimmen von den Abgeordneten der PES, Grünen und GUE gegen die EVP und ELDR abgelehnt.<sup>790</sup>

Zwei weitere betrafen die Frage der CMR Stoffe: Der wissenschaftliche Ausschuss der EU, das SCCNPF, stufte die Verwendung von CMR Stoffen der Kategorie 1 und 2 in seiner Stellungnahme als höchst bedenklich ein. Aufgrund dieser neuen wissenschaftlichen Erkenntnis durfte das Parlament sich gemäß der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments Artikel 80 (2)d erneut mit dieser Frage befassen, da abgeschlossene Artikel

---

<sup>783</sup> Anträge 18, 32 und 35 (Teil 2).

<sup>784</sup> Anträge 10, 12 (Teil 2), 13 (Teil 1), 31 (Teil 1), 33 (Teil 1), 33 (Teil 2), 34 (Teil 1), 34 (Teil 2), 36 (Teil 1), 36 (Teil 2) und 36 (Teil 3).

<sup>785</sup> Anträge 1, 2 (Teil 1), 3 (Teil 1), 4-9, 11, 14-17, 19-27, 35 (Teil 1), 37 (Teil 1) und das Gesamtpaket.

<sup>786</sup> Anträge 2 (Teil 2), 3 (Teil 2), 12 (Teil 1), 13 (Teil 2), 28, 29, 30, 31 (Teil 2) und 37 (Teil 2).

<sup>787</sup> Antrag 12 (Teil 1), 13 (Teil 2), 29, 30, 31 (Teil 2).

<sup>788</sup> Anträge 2 (Teil 2), 3 (Teil 2) und 37 (Teil 2).

<sup>789</sup> Antrag 28.

<sup>790</sup> Antrag 28.

normalerweise nicht mehr geändert werden dürfen. Alle Parteien außer der EVP stimmten für ein Verbot von CMR Stoffen der Kategorie 1 und 2 in Kosmetika und verlangten den Nachweis der Ungefährlichkeit für die CMR Stoffe der Kategorie 3 als Voraussetzung ihrer Verwendung.<sup>791</sup> Daneben stimmten die Grünen alleine gegen zwei unbedeutende Anträge über Alternativmethoden von Roth-Behrendt. Dies war das erste Mal, dass die GUE nicht mit den Grünen votierte.<sup>792</sup>

In den Artikeln standen ebenso die Kernpunkte der Richtlinie im Zentrum der Auseinandersetzung: Das Vermarktungsverbot, das Fristende für Tierversuche für Bestandteile von Kosmetika und Fertigerzeugnisse sowie die Frage der Verwendung der CMR Stoffe. Daneben wurde um die Mindesthaltbarkeit gerungen.

In der Frage der Ausgestaltung des Vermarktungsverbotes konnte sich Roth-Behrendt mit ihrem Antrag 12, der ein Inkrafttreten nach fünf Jahren vorsah, durchsetzen. Die Konservativen waren gespalten und hatten die Abstimmung frei gestellt. Einige unterstützten den Antrag von Roth-Behrendt, andere wollten ein Vermarktungsverbot dagegen erst in zehn Jahren gemäß den Anträgen von Orcoyen<sup>793</sup> oder Bowis und Goodwill<sup>794</sup> einführen. Ebenso interessant ist ein zurückgezogener, nicht zur Abstimmung gestellter Antrag des Abgeordneten Davies der ELDR mit einem geplanten Vermarktungsverbot nach Ablauf von sieben Jahren.<sup>795</sup> Der Antrag der Grünen entsprach in der Ausgestaltung des Vermarktungsverbotes dem von Roth-Behrendt und verfiel ebenfalls.<sup>796</sup>

Das Fristende für Tierversuche für Bestandteile von Kosmetika wurde ebenso gegen den Willen der EVP beschlossen und sollte am 31.12.2004 in Kraft treten.<sup>797</sup> Die Anträge der EVP von Frau Orcoyen sahen stattdessen erstmals den 31.12.2006 vor<sup>798</sup> und wollten darüber hinaus die einmalige Option einer zweijährigen Verschiebung einführen.<sup>799</sup> Der Erste verfiel und der Zweite wurde abgelehnt. Ein Antrag des ELDR Abgeordneten Davies wurde auch hier zurückgezogen.<sup>800</sup> Davies plante ursprünglich das Inkrafttreten des Tierversuchsverbotes für Bestandteile von Kosmetika und Fertigerzeugnissen mit dem Eintritt des Vermarktungsverbotes zu verbinden, das erst in sieben Jahren kommen sollte. Das sofortige Inkrafttreten des Tiertestverbotes für Fertigerzeugnisse war bei allen Fraktionen unumstritten.

---

<sup>791</sup> Antrag 29 und 30.

<sup>792</sup> Anträge 2 (Teil 2) und 3 (Teil 2).

<sup>793</sup> Antrag 33 (Teil 1).

<sup>794</sup> Antrag 34 (Teil 1).

<sup>795</sup> Antrag 32.

<sup>796</sup> Antrag 31 (Teil 1).

<sup>797</sup> Antrag 13 (Teil 2).

<sup>798</sup> Antrag 36 (Teil 2).

<sup>799</sup> Antrag 36 (Teil 3).

<sup>800</sup> Antrag 35 (Teil 2).



Das Verbot von CMR Stoffen der Kategorie 1 und 2 in Kosmetika und die Erlaubnis der Verwendung von CMR Stoffen der Kategorie 3 nur nach einem Unbedenklichkeitsnachweis musste trotz des Gutachtens der SCCNPF ebenso gegen die EVP mit 25 zu 18 Stimmen durchgesetzt werden.<sup>801</sup> In der Frage der Mindesthaltbarkeit stimmten die Grünen vergeblich alleine gegen alle anderen Parteien, die für Kosmetika mit mehr als 30 Monaten Mindesthaltbarkeit nur die Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen vorschreiben wollten, nicht aber zusätzlich das Verfallsdatum.<sup>802</sup>

## 2. Das Resultat der Abstimmung

### Sieger und Verlierer

Insgesamt gab es neun umkämpfte Abstimmungen, bei denen mindestens eine Fraktion überstimmt wurde.<sup>803</sup> Fünfmal traf es die EVP, dreimal die Grünen und einmal die EVP mit der ELDR zusammen.

Die Niederlagen der EVP zeigten das erneute Scheitern, die Richtlinie industriefreundlicher gestalten zu wollen: Dazu gehörte der zwecklose Widerstand gegen das schärfere CMR Verbot<sup>804</sup> und der gescheiterte Versuch, das Inkrafttreten des Tiertestverbotes für Bestandteile vom Jahre 2004 auf das Jahr 2006 zu verzögern und eine weitere zweijährige Verschiebung zu ermöglichen. Damit hatte die EVP ihre Position in der Tierschutzfrage verschärft, da sie von dem Modell 2004 + zwei Jahre auf das Jahr 2006 + zwei Jahre Verschiebung wechselte.<sup>805</sup> Bei der Auseinandersetzung über das Vermarktungsverbot kamen schließlich die inneren Spaltungen der EVP an die Oberfläche: Aufgrund der unterschiedlichen Positionen ihrer Abgeordneten musste sie die Abstimmung um den Kern der 7. Richtlinie, das Vermarktungsverbot, freigeben, da ein Teil ihrer Abgeordneten mit dem Vorschlag von der PES stimmen wollte.<sup>806</sup>

Die EVP verlor eine weitere Abstimmung mit der ELDR denkbar knapp mit 22 zu 21 Stimmen um eine Änderung in den Erwägungen, die auf ein Vermarktungsverbot nach fünf Jahren mit zwei Ausnahmen in zehn Jahren abzielte.<sup>807</sup>

Die Grünen erlitten ihre drei Niederlagen diesmal ohne die GUE und scheiterten wiederum damit, die Richtlinie stärker auf den Verbraucher- und Tierschutz auszurichten. Zweimal

---

<sup>801</sup> Antrag 31 (Teil 2).

<sup>802</sup> Antrag 37 (Teil 2).

<sup>803</sup> Anträge 2 (Teil 2), 3 (Teil 2), 12 (Teil 1), 13 (Teil 2), 28, 29, 30, 31 (Teil 2), 36 (Teil 3) und 37 (Teil 2).

<sup>804</sup> Anträge 29, 30 und 31 (Teil 2).

<sup>805</sup> Antrag 13 (Teil 2).

<sup>806</sup> Antrag 12 (Teil 1).

<sup>807</sup> Antrag 28.

widersetzten sie sich Änderungen in den Erwägungen, die in ihren Augen den Gebrauch der Alternativmethoden zu nachlässig konkretisierten,<sup>808</sup> einmal unterlagen sie gegen die Neufassung der Mindesthaltbarkeit.<sup>809</sup> Die PES musste keine Niederlage im Ausschuss hinnehmen.

### Das Resultat

Im Themenfeld Tierschutz setzte der ENVI Ausschuss von einer Ausnahme abgesehen, lediglich die erste Lesung des Plenums wieder ein. Das Vermarktungsverbot nach fünf Jahren, das Tiertestverbot für Bestandteile ohne Verlängerungsmöglichkeit im Jahre 2004, ein sofortiges Tiertestverbot für Fertigerzeugnisse, die Erweiterung der Definition „kosmetisches Fertigerzeugnisse“ um Prototypen, die Ablehnung der Definition „Alternativmethoden“, die Ausnahmeregelung und die Möglichkeit mit tierversuchsfreien Produkten zu werben. Nur die Zustimmung zur Etikettierungspflicht für Kosmetika, die im Tierversuch erprobt wurden, fiel dieses Mal stärker aus, da auch die PES und die ELDR dafür votierten.

Im Themenfeld Verbraucherschutz zeigten sich größere Unterschiede zur ersten Lesung im Plenum: Das Parlament nahm zwei neue Positionen ein und erhielt bei vier Positionen deutlich stärkeren Rückhalt: Aufgrund des SCCNPF Gutachtens wurde die CMR Regelung schärfer gefasst. Die Grünen und die GUL verzichteten auf ihren vorherigen Widerstand, während die EVP sich weiter vergeblich dagegen stemmte. Die Mindesthaltbarkeit wurde diesmal nach den Vorstellungen der Berichterstatterin gestaltet, da sich GUE und EVP auf ihre Seite schlugen und sich nur die Grünen weiter dagegen aussprachen. Bei vier in der ersten Lesung umstrittenen Punkten herrschte nun Einstimmigkeit: Die EVP akzeptierte die Informationspflichten der Unternehmen, die EVP sowie die ELDR das Duftstoffverbot in Kosmetika für Kinder in den Erwägungen, die PES sowie die ELDR die Aufhebung der Ausnahme für die Riechstoffe und die Grünen sowie die GUE verlangten kein Totalverbot der Allergene mehr.

### Analyse des Resultats

Ein Kompromiss zwischen Rat und Parlament konnte in der zweiten Lesung nicht erreicht werden. Deswegen baute das Parlament eine Maximalposition für die Verhandlungen im Vermittlungsausschuss auf. Das Angebot von Roth-Behrendt an den Rat ist vor dem Hintergrund des späteren Ergebnisses allerdings sehr interessant. Zum einen sticht ins Auge, dass Roth-Behrendt keinen einzigen Verbraucherschutzpunkt als Grundlage für eine Einigung

---

<sup>808</sup> Anträge 2 (Teil 2) und 3 (Teil 2).

<sup>809</sup> Antrag 37 (Teil 2).

voraussetzte. Zum anderen wäre ein Ergebnis auf Grundlage der vorgeschlagenen Eckpunkte von Roth-Behrendt für den Rat deutlich besser als das spätere Endergebnis gewesen. Insgesamt verlief die Ausschussphase der zweiten Lesung deutlich ruhiger als in der ersten Lesung. Das beruht hauptsächlich auf einem Positionswechsel der EVP, die ihren Widerstand gegen eine Vielzahl kleinerer Verbraucherschutzpunkte aufgegeben hatte.

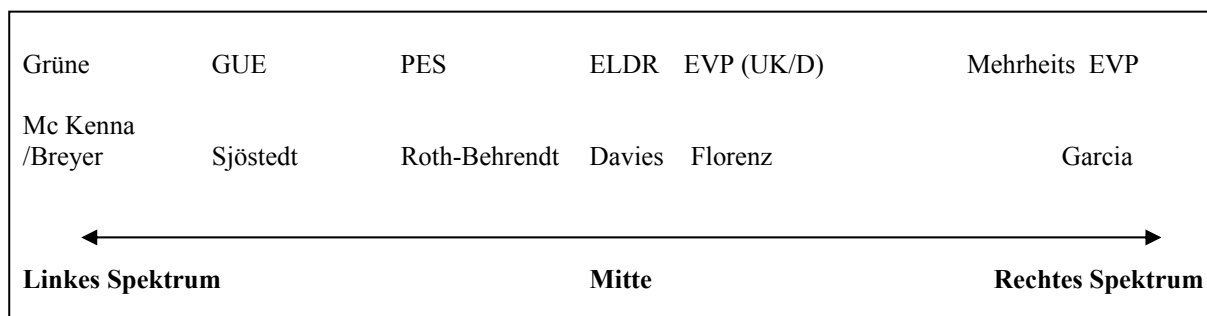
In den Kernfragen der 7. Richtlinie verlief die Auseinandersetzung weiter heftig, aber vertraut. Die Vorstellungen für das Inkrafttreten des Vermarktungsverbotes lagen weiter zwischen fünf und zehn Jahren und für das Fristende von Tierversuchen für Bestandteile von Kosmetika zwischen dem Jahr 2004 und dem Jahr 2006 mit einmaliger zweijähriger Verschiebungsmöglichkeit. Das Vermarktungsverbot sobald Alternativmethoden existierten, aber in jedem Fall nach fünf Jahren ohne Referenz zur OECD und das Fristende für Bestandteile von Kosmetika ab dem 31.12.2004 wurden gegen die EVP durchgesetzt. Aber die Ausschussphase zeigte neben der Akzeptanz der Verbraucherschutzfragen durch die EVP auch zwei neue Entwicklungen im Themenbereich Tierversuche auf:

Erstens führte die Vermarktungsfrage zu einer Spaltung der EVP. Insbesondere die Nordeuropäer hatten mit der Berichterstatterin gestimmt. Dies führte natürlich zu einer Stärkung der Position von Roth-Behrendt. Ein zweiter interessanter Punkt ist das Verhalten der ELDR, die dem Antrag der EVP, wenn auch nur für die Erwägungen bestimmt, mit Ziel eines Vermarktungsverbotes nach fünf Jahren samt einer Schonfrist für zwei Ausnahmen von zehn Jahren unterstützte, aber denkbar knapp mit 22 zu 21 Stimmen verlor. Nimmt man die zurückgezogenen Anträge von Davies mit einem Eintritt des Vermarktungsverbotes und eines Ende der Frist für Tierversuche für Bestandteile von Kosmetika nach sieben Jahren dazu, so zeigen sich auch Brüche in der Koalition von Roth-Behrendt.

Im Themenfeld Verbraucherschutz überrascht der anhaltende Widerstand der EVP gegen die Einführung eines Verbotes von CMR Stoffen der Kategorie 1 und 2 in Kosmetika sowie die strikte Prüfung der Stoffe der Kategorie 3 aufgrund des neuen Gutachtens. Da der Rat die Änderung für eine spezielle Risikoanalyse für Kosmetika für Kinder- und weibliche Intimpflege in den Artikeln bereits akzeptiert hatte, kam es hier lediglich in der Frage eines Duftstoffverbotes in den Erwägungen zu einer erneuten Diskussion. Der Widerstand der Grünen gegen eine erneute Reduzierung des Verbraucherschutzes bei der Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen bei Kosmetika von mehr als 30 Monaten ist nicht erstaunlich, allerdings ist es unklar, warum sie ohne GUL und EVP sind. Glaubt man der Berichterstatterin, so resultierte der erneute Schwenk der EVP, diesmal zurück auf die Position der PES, aus der mittlerweile gewonnenen Erkenntnis, dass es bereits eine Verpflichtung zur Angabe eines

Verfallsdatums bei Produkten mit einer Mindesthaltbarkeit von weniger als 30 Monaten gab und für diese daher eine Angabe der Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen unwichtig sei.<sup>810</sup> Die Abstimmung der GUE bleibt dagegen unverständlich, vor allem, weil sie im Plenum wieder mit den Grünen abstimmen sollte.

Die politische Konfliktlinie im Ausschuss verlief demnach zwischen sechs Gruppierungen, von denen sich drei in der Mitte, zwei auf dem linken und eine auf dem rechten Spektrum bewegten: In der Mitte befanden sich wieder die PES und die ELDR. Erstere verlor keine einzige Abstimmung, letztere eine Einzige mit der EVP. Dazu muss man die sich vergrößernde Abspaltung der EVP zählen, die mit der PES und der ELDR stimmte. Auf dem linken Spektrum befanden sich diesmal die Grünen und die GUE in zwei verschiedenen Gruppierungen, da Erstere in drei Abstimmungen isoliert stand und nicht wie sonst die Stimmen der GUE erhalten hat. Das rechte Spektrum wurde von der Mehrheits-EVP beherrscht.



<sup>810</sup> Dagmar Roth-Behrendt, Mitglied des Europäischen Parlaments, deutsche Sozialdemokratin und Berichterstatterin der 6. und 7. Kosmetikrichtlinie, Telefoninterview am 30.1.2007.

Interessenbild der strittigen Punkte im ENVI Ausschuss in der zweiten Lesung

<i>ENVI II*** Tierestthematik</i>	<i>Grüne/GUE</i>	<i>PES und ELDR</i>	<i>EVP</i>
Vermarktungsverbot ab bzw. in	<b>Wie PES</b>	<b>5 Jahren</b>	10 Jahren, aber Abstimmung freigegeben, da EVP gespalten
Teststop für Bestandteile ab	<b>Wie PES</b>	<b>31.12.2004</b>	31.12.2006 + 2 Jahre (Neu)
Teststop für Fertigerzeugnisse ab	<b>Wie PES</b>	<b>Inkrafttreten der Richtlinie</b>	<b>Wie PES</b>
Ausnahmeregelung	<b>Wie PES</b>	<b>Ja</b>	<b>Wie PES</b>
Werbung: „Nicht auf Tieren getestet“	<b>Wie PES</b>	<b>Ja</b>	<b>Wie PES</b>
Etikettierungspflicht: „Im Tierversuch geprüft“ auf 20 Prozent der Fläche	<b>Wie PES</b>	<b>Ja</b>	<b>Wie PES</b>
Definition Fertigerzeugnis um Prototyp erweitert	<b>Wie PES</b>	<b>Ja</b>	<b>Wie PES</b>
Definition Alternativmethode mit 3 Rs eingeführt	<b>Wie PES</b>	<b>Nein</b>	<b>Wie PES</b>

<i>ENVI II*** Verbraucherschutz</i>	<i>Grüne und GUE</i>	<i>PES und ELDR</i>	<i>EVP</i>
Verwendung von CMR Stoffen	<b>Wie PES</b>	<b>Verbot Kategorie 1 und 2, Kategorie 3 nur wenn sie das SCCNPF für unbedenklich erklärt (neu)</b>	Alle CMR Stoffe erlaubt, wenn unbedenklich
Mindesthaltbarkeit	<b>GUE wie PES (Neu), Grüne dagegen</b>	<b>Produkte mit mehr als 30 Monaten Haltbarkeit müssen angeben, wie lange man sie nach dem Öffnen verwenden kann</b>	<b>Wie PES (Neu)</b>
Informationspflicht	<b>Wie PES</b>	<b>Alles an die Öffentlichkeit</b>	<b>Wie PES (Neu)</b>
Verwendung von Allergenen	<b>Wie PES (Neu)</b>	<b>Die Mindestkonzentration von 26 Stoffen muss angegeben werden</b>	<b>Wie PES</b>
Duftstoffe in Kosmetika für Kinder und Intimpflege	<b>Wie PES</b>	<b>Duftstoffverbot (Erwägungen) (Neu)</b>	<b>Wie PES (Neu)</b>
Ausnahme für Riech- und Aromastoffe	<b>Nein</b>	<b>Nein (Neu)</b>	<b>Nein</b>
Übergangszeit bis zur Implementierung der Richtlinie nach ihrem Inkrafttreten	<b>Wie PES</b>	<b>6 Monate</b>	<b>Wie PES</b>

Abkürzungen: „Wie PES“ bedeutet, dass eine andere Fraktion wie die PES und die ELDR abgestimmt hat, unabhängig davon, von wem der Antrag kam. „Fett“ markiert, was sich in der Abstimmung durchgesetzt hat. „(Neu)“ bedeutet, dass bei diesem Thema dieselbe Fraktion ihre Position im Vergleich zur Abstimmung im Plenum der ersten Lesung verändert hat.

### **III. Die zweite Lesung im Plenum**

#### **1. Einführung**

##### Übersicht

Der Rat lehnte eine Lösung auf Grundlage der von Roth-Behrend vorgeschlagenen Eckpunkte weiter ab. Im Plenum sollte der Bericht des Ausschusses in den entscheidenden Anträgen mit deutlichen Mehrheiten verabschiedet werden. Ein Gesamtvotum über den Entwurf findet in der zweiten Lesung nicht statt. Die PES hatte sich vor der Abstimmung mit der EVP auf einen Kompromiss geeinigt, der ein Inkrafttreten des Vermarktungsverbotes nach fünf Jahren, aber mit Ausnahmen von zehn Jahren für drei Tests, vorsah. Im Verbraucherschutz gab die EVP ihren Widerstand gegen das CMR-Verbot auf. Die starke Zustimmung der Parlamentarier zu den einzelnen Anträgen verdeutlichte ihre Bereitschaft dem Rat geschlossen entgegenzutreten.

##### Der Rat will das Ergebnis des Parlaments nicht akzeptieren

Die Arbeitsgruppe des Rates untersuchte am 31.5.2002 das Ergebnis der Ausschussphase des Parlaments. Die Mehrheit der Delegationen lehnte es allerdings ab: Frankreich, Großbritannien, Belgien, Portugal, Griechenland, Irland, Italien und Luxemburg konnten ein Enddatum für das Inkrafttreten des Vermarktungsverbotes und des Tierversuchsverbotes für Bestandteile von Kosmetika nicht akzeptieren. Lediglich Dänemark und Österreich unterstützten die Linie des Parlaments. Schweden sprach sich für ein Enddatum aus, aber nicht für das des Parlaments, sondern ein Späteres. Finnland unterstützte ein Enddatum für Tierversuche für Bestandteile von Kosmetika aber nicht ein Vermarktungsverbot. Deutschland und die Niederlande hielten es für verfrüht mit dem Parlament in Verhandlungen einzutreten. Verbraucherschutzpunkte wurden dort ebenfalls nicht diskutiert.<sup>811</sup>

Die Haltung Großbritanniens zu diesem Zeitpunkt kann exakt mit Hilfe eines Briefings der britischen Europaparlamentarier durch die britische Regierung nachvollzogen werden. Darin erläuterte die britische Regierung, dass sie der gemeinsamen Position des Rates gegenüber dem Ergebnis des ENVI Ausschusses den Vorzug gibt. Im Einzelnen führte die Regierung aus, dass sie das Vermarktungsverbot im Sinne des Parlaments, das Verbot CMR Stoffe der Kategorie 1 und 2 zu verwenden, die Mindesthaltbarkeit und die Auszeichnung von auf Tieren erprobten Kosmetika ablehnte. Stattdessen sollte das Vermarktungsverbot nur in

---

<sup>811</sup> Council of the European Union, Note from General Secretariat of the Council to Permanent Representatives Committee, 10095/02, Brussels, 17.6.2002, p. 3 and Council of the European Union, 10095/02 COR 1, Brussels, 25.6.2002 p. 1.

Verbindung der OECD und die Verwendung von CMR Stoffen aller Kategorien nach Risikoanalyse durch das ECVAM möglich sein.<sup>812</sup>

Aufgrund der Ablehnung durch die Mehrzahl der Delegationen scheiterte die spanische Präsidentschaft bei diesem Treffen mit ihrem Versuch, einen Kompromiss in der zweiten Lesung mit folgenden Punkten zu erreichen: Eintritt des Vermarktungsverbotes und des Tiertestverbotes für Bestandteile in zehn Jahren mit Verschiebungsmöglichkeit, Einfügung einer Referenz zur WHO, Einführung einer Ausnahmeregelung vom Tiertestverbot nach seinem Inkrafttreten und die Einführung der Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen für Kosmetika mit einer Haltbarkeit von mehr als 30 Monaten. Frankreich, Großbritannien, Italien, Belgien, Portugal, Griechenland, Irland, Finnland, die Niederlande und die Kommission sprachen sich dagegen, Dänemark, Schweden und Österreich dafür aus, während Deutschland immer noch keine klare Position besaß.<sup>813</sup> Damit zerschlug sich jede Chance auf eine Vermeidung des Vermittlungsverfahrens.<sup>814</sup>

## **2. Die Auseinandersetzung um die Anträge**

### Bericht und Anträge der Ausschussmitglieder

Der Bericht des ENVI Ausschusses umfasste 29 Anträge.<sup>815</sup> Im Plenum wurden von den Fraktionen nur noch vier Anträge eingereicht.<sup>816</sup> Zwei von der EVP enthielten den mit der PES ausgehandelten Kompromiss, wonach das Vermarktungsverbot nach fünf Jahren in Kraft treten, aber es für drei Tests Ausnahmen von bis zu zehn Jahren geben sollte. „Der Deal mit der EVP kam aus zwei Gründen zustande. Erstens wegen der Notwendigkeit die EVP einzubinden und zweitens aus wissenschaftlichen Gründen, da es bei einigen Tests auf lange Sicht keine Alternativmethoden geben wird.“<sup>817</sup> Allerdings war das Resultat der zweiten Lesung für die EVP zu streng. Roth-Behrendt führt ihre Zustimmung auch auf ihr Ansehen im Parlament zurück. „Ich bin seit 16 Jahren im Parlament und gelte als kompetent und ehrlich. Bei den Abstimmungen zur zweiten Lesung habe ich dem Parlament gesagt, dass dies nicht das Ergebnis sein wird, weil die EVP sonst nicht zugestimmt hätte.“<sup>818</sup>

---

<sup>812</sup> UK Permanent Representation to the EU, „Cosmetics: HMG briefing for plenary“, 6.6.2002, p. 1-7.

<sup>813</sup> European Commission, GD Enterprise, „Briefing for Coreper on 19.6.2002“, 19.6.2002, p. 1-4.

<sup>814</sup> European Commission, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, update 19<sup>th</sup> of June 2002, p. 9.

<sup>815</sup> Anträge 1-29 vom Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, \*\*\*II Empfehlung von Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, Kosmetische Mittel, A5-0180/1-29, PE 319.125/1-29, 6. Juni 2002, insgesamt 25 Seiten (ohne Angabe).

<sup>816</sup> Anträge 30, 31, 32 und 33 der Fraktionen, \*\*\*II Empfehlung von Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, Kosmetische Mittel, A5-0180/30-33, PE 319.125/30-33, 6. Juni 2002, insgesamt 8 Seiten (ohne Angabe).

<sup>817</sup> Dagmar Roth-Behrendt, Mitglied des Europäischen Parlaments, deutsche Sozialdemokratin und Berichterstatterin der 6. und 7. Kosmetikrichtlinie, Telefoninterview am 30.1.2007.

<sup>818</sup> Ebd.

Mit den anderen zwei Anträgen trat erstmals die EDD in Aktion. Einer zielte auf die Verhinderung der Einführung des Vermarktungsverbotes, der andere auf die Verhinderung eines Tierversuchsverbotes für Bestandteile von Kosmetika. Insgesamt betrug die Gesamtzahl der Anträge 33. Dass eine kleinere Fraktion nun die Speerspitze des Widerstandes gegen das Vermarktungsverbot bilden musste, ist ein Beleg für die Geschlossenheit des Parlaments und seiner fünf großen Fraktionen.

#### Details der Abstimmung im Plenum

Zuerst billigte das Parlament 22 Anträge aus dem Ausschuss einstimmig „en bloc“.<sup>819</sup> Darunter befand sich auch das noch im Ausschuss umstrittene CMR Verbot.<sup>820</sup> Die EVP hatte diesen Punkt letztendlich akzeptiert. Von den verbliebenen elf Anträgen wurden zwei fusioniert<sup>821</sup> und fünf für die Abstimmung geteilt.<sup>822</sup> Damit standen insgesamt 15 weitere Abstimmungen auf dem Programm. Sofern nicht angemerkt wird, dass die Änderungen nur die Erwägungen betrafen, zielten sie auf die Artikel. Aufgrund der geringen Anzahl an Abstimmungen sollen diese thematisch zusammengefasst werden.

Sieben Abstimmungen betrafen die Verwendung der Alternativmethoden, die Einschränkung von Stoffen, die Allergien auslösen können, die Mindesthaltbarkeit und die Einführung von Schwellenwerten für die Mindestkonzentration der 26 Allergene. Die Grünen hatten eine Aufteilung der Abstimmung über die Anträge verlangt um die drei folgenden Punkte zu verhindern, scheiterten daran aber gemeinsam mit der GUE:

Beide Fraktionen sperrten sich gegen die Änderung in den Erwägungen, wonach bis zum Eintritt des Vermarktungsverbotes Alternativmethoden verwendet werden müssen, die das Leiden der Tiere oder ihre Anzahl bei Tiertests reduzieren, solange es keine Alternativmethoden gibt, die ohne Tiertests auskommen. Der Hintergrund der Ablehnung war ihre Angst, dass der Begriff Alternativmethoden, der bisher als rein tierversuchsfrei definiert war, unterlaufen werden könnte.<sup>823</sup>

Die Grünen und die GUE widersetzten sich nun wieder der Änderung in den Erwägungen, wonach die Verwendung von Stoffen, die Allergien auslösen können, eingeschränkt und nur unter strengen Bedingungen erlaubt werden sollte, obwohl beide Fraktionen in den vorherigen

---

<sup>819</sup> Anträge 1, 3-11, 14, 17-19, 21-27 und 29.

<sup>820</sup> Anträge 10, 11 und 14.

<sup>821</sup> Anträge 15 und 16.

<sup>822</sup> Anträge 2, 12, 20, 13 und 15/16 (die beiden Anträge wurden nun zusammengefasst).

<sup>823</sup> Antrag 2 (Teil 2).



drei Abstimmungen in den Ausschüssen und im Plenum der ersten und zweiten Lesung dafür gestimmt hatten.<sup>824</sup>

Ihre dritte Niederlage erlitten die beiden Fraktionen, als sie versuchten, das Verfallsdatum auch für Produkte mit einer Mindesthaltbarkeit von mehr als 30 Monaten durchzusetzen, für die lediglich eine Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen beschlossen wurde.<sup>825</sup>

Zu jedem der drei genannten umstrittenen Punkte wurde auch ein dazugehöriger Antrag einstimmig verabschiedet.<sup>826</sup> Ein weiterer Antrag, der zur Einführung der Schwellenwerte für die 26 Allergene führte, wurde ebenfalls ohne Konfrontation angenommen.<sup>827</sup>

Fünf Abstimmungen betrafen die Ausgestaltung des Vermarktungsverbotes. Die EVP setzte sich mit einem mit der PES abgesprochenen Antrag, der ein Vermarktungsverbot nach fünf Jahren mit Ausnahmen für drei Tests von bis zu zehn Jahren in den Erwägungen einführte gegen die ELDR und die Grünen mit 392 zu 119 Stimmen durch.<sup>828</sup>

Auch die dazugehörigen Änderungen in den Artikeln spiegelten diesen Kompromiss wieder, wengleich Grüne und ELDR ein schärferes Vermarktungsverbot durchsetzen wollten. Drei Optionen standen den Abgeordneten zur Auswahl: Erstens ein Inkrafttreten des Vermarktungsverbotes ohne Ausnahmen nach fünf Jahren, der von den Grünen und der ELDR eingebracht wurde. Zweitens ein Vermarktungsverbot inklusive der drei Ausnahmen nach fünf Jahren von EVP, Grünen und ELDR. Drittens eine Verhinderung des Vermarktungsverbotes von der EDD.

Der erste Antrag wurde auf Drängen der EDD geteilt. Der erste Teil betraf die Frage, ob ein Vermarktungsverbot ohne Ausnahmen eingeführt werden sollte,<sup>829</sup> der Zweite bestand nur aus der dazugehörigen fünfjährigen Frist.<sup>830</sup> Zwar verlor die EVP die erste Abstimmung gegen die anderen Fraktionen, konnte allerdings den zweiten Teil, der auf die Einführung nach einer Frist von fünf Jahren abzielte, verhindern. Er scheiterte knapp mit 297 dafür und 219 Stimmen dagegen an den notwendigen 314 Stimmen Mehrheit. Das Faktum, dass trotz des Deals mit der EVP über die Einführung des Vermarktungsverbotes nach fünf Jahren mit drei Ausnahmen in zehn Jahren zu einem Versuch kam, das Vermarktungsverbot nach fünf Jahren ohne die drei Ausnahmen einzuführen, resultierte aus zwei Gründen: „Erstens muss ich als

---

<sup>824</sup> Antrag 12 (Teil 2). Der Antrag stand bereits mit identischem Inhalt im ENVI Ausschuss (Antrag 10) und Plenum der ersten Lesung (Antrag 12) sowie im ENVI Ausschuss (Antrag 11) der zweiten Lesung zur Abstimmung und wurde immer einstimmig angenommen.

<sup>825</sup> Antrag 20 (Teil 2).

<sup>826</sup> Anträge 2 (Teil 1), 12 (Teil 1) und 20 (Teil 1).

<sup>827</sup> Antrag 28.

<sup>828</sup> Antrag 30.

<sup>829</sup> Antrag 13 (Teil 1).

<sup>830</sup> Antrag 13 (Teil 2).

Berichterstatterin die Anträge aus dem Ausschuss im Plenum unterstützen und zweitens wollten wir das Gesicht wahren alles versucht zu haben.“<sup>831</sup>

Anschließend konnte sich der Antrag der EVP über ein Inkrafttreten des Vermarktungsverbotes nach einer Frist von fünf Jahren mit Ausnahmen für drei Tests von zehn Jahren, mit einer erdrückenden Mehrheit von 474 gegen 43 Stimmen bei 13 Enthaltungen durchsetzen.<sup>832</sup> Der Antrag der EDD, der ein Inkrafttreten des Vermarktungsverbotes verhindern wollte, verfiel.<sup>833</sup>

Drei Abstimmungen betrafen die Einführung eines Verbotes für Tierversuche. Die EDD wollte die Tierversuchsverbote an den technischen Fortschritt binden um ein festes Datum zu verhindern, aber alle fünf großen Fraktionen widersetzten sich dem und votierten für ihren Kompromiss: Das Verbot von Tierversuchen für Fertigerzeugnisse wurde mit 487 zu 25 Stimmen bei 18 Enthaltungen<sup>834</sup> und das Verbot von Tierversuchen für Bestandteile von Kosmetika ab dem 31.12.2004 ohne Verlängerungsmöglichkeit mit 461 zu 35 bei 10 Enthaltungen<sup>835</sup> angenommen. Die dritte Abstimmung über den Antrag der EDD verfiel.<sup>836</sup>

### **3. Das Resultat der Abstimmung**

#### Sieger und Verlierer

Insgesamt gab es sechs umkämpfte Abstimmungen zwischen den einzelnen Fraktionen. Drei verloren die Grünen mit der GUE, eine die Grünen mit der ELDR, eine die EVP und eine GUE, Grüne, ELDR und PES zusammen. Die drei Niederlagen der Grünen mit der GUE erklären sich aus dem Umschwenken der GUE bei drei Themen, die sie im Ausschuss noch unterstützt hatten. Im Plenum widersetzten sie sich gemeinsam mit den Grünen den Änderungen in den Erwägungen, die den Gebrauch der Alternativmethoden zu nachlässig konkretisierten<sup>837</sup> und in den Artikeln gegen die Neufassung der Mindesthaltbarkeit.<sup>838</sup> Die Grünen verloren darüber hinaus aber noch eine Abstimmung mit der ELDR, als sie beide einen auf die Erwägungen abzielenden Antrag ablehnten, der die Quintessenz des Kompromisses zwischen EVP und PES über die Einführung eines Vermarktungsverbotes

---

<sup>831</sup> Dagmar Roth-Behrendt, Mitglied des Europäischen Parlaments, deutsche Sozialdemokratin und Berichterstatterin der 6. und 7. Kosmetikrichtlinie, Telefoninterview am 30.1.2007.

<sup>832</sup> Antrag 31.

<sup>833</sup> Antrag 33.

<sup>834</sup> Antrag 15/16 (Teil 1).

<sup>835</sup> Antrag 15/16 (Teil 2).

<sup>836</sup> Antrag 32.

<sup>837</sup> Anträge 2 (Teil 2) und 12 (Teil 2).

<sup>838</sup> Antrag 20 (Teil 2).

nach fünf Jahren mit drei Ausnahmen in zehn Jahren beinhaltete.<sup>839</sup> Die Konservativen standen alleine gegen einen Antrag, der auf ein Vermarktungsverbot nach fünf Jahren ohne Ausnahmen abzielte. Allerdings konnte nur der erste Teil gegen ihre Stimmen mit 318 zu 180 hauchdünn durchgesetzt werden, der nur ein allgemeines Vermarktungsverbot enthielt.<sup>840</sup> Der entscheidende zweite Teil mit der Spezifizierung der Bedingungen scheiterte mit 297 zu 219 Stimmen.<sup>841</sup> PES, ELDR, Grüne und GUE konnten gemeinsam in dieser Frage keine notwendige Mehrheit von 314 Stimmen erzielen.

### Das Resultat

Das Ergebnis der zweiten Lesung entsprach den Vorstellungen der Berichterstatterin nach einer harten Haltung des Parlaments gegenüber dem Rat. Zwei Punkte prägten das Verfahren in diesem Stadium: Erstens erreichten PES und EVP zwischen der Ausschuss- und Plenumsphase einen Kompromiss über die Ausgestaltung des Vermarktungsverbotes, wengleich sie bei der Abstimmung durchaus versuchten, die für sie bessere Variante durchzusetzen. Zweitens gab die EVP ihren Widerstand gegen die Verbesserung des Verbraucherschutzes auf. Überraschend bleibt die hohe Zustimmung der Abgeordneten zu den einzelnen Anträgen in der Abstimmung im Plenum, die der Position des Parlaments Nachdruck verliehen.

Vergleicht man das Ergebnis der zweiten mit der ersten Lesung, so ergibt sich folgendes Bild: Zwar schwächte sich die Position des Parlaments im Themenfeld Tierversuche gegenüber dem Ergebnis seiner ersten Lesung aufgrund des Kompromisses der PES mit der EVP ab, enthielt aber weiterhin seine Kernpunkte. Es blieb bei der Wiedereinführung des Vermarktungsverbotes nach einer Frist von fünf Jahren ohne Referenz zur OECD, neu waren lediglich die Ausnahmen für drei Tests von zehn Jahren.

Dagegen blieben das Tierversuchsverbot für Bestandteile von Kosmetika bis zum 31.12.2004 und für Fertigerzeugnisse bis zum Inkrafttreten der Richtlinie, der Widerstand gegen die Aufweichung der Definitionen von „Alternativmethoden“ und „kosmetischen Fertigerzeugnissen“, die Etikettierungspflicht von Produkten, die auf Tieren getestet wurden und die Möglichkeit mit dem Gegenteil zu werben, unverändert. Auch existierte weiterhin keine Verbindung zur OECD in der Richtlinie, da das Parlament dem WHO Argument keine Bedeutung zumaß und eine Möglichkeit zur Verschiebung des Inkrafttretens wurde ebenfalls nicht aufgenommen. Stattdessen wurde eine leichte Aufweichung des Tiertestsverbots nach

---

<sup>839</sup> Antrag 30.

<sup>840</sup> Antrag 13 (Teil 1).

<sup>841</sup> Antrag 13 (Teil 2).

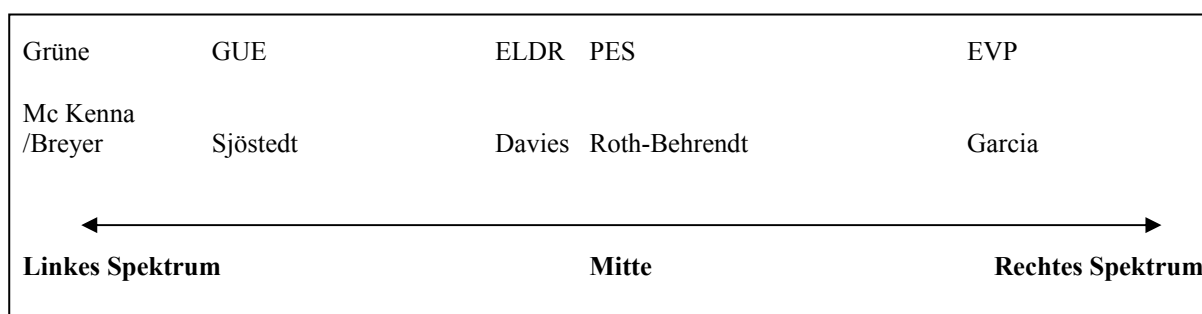
Inkrafttreten der Verbote unter strengen Bedingungen beschlossen, sofern Sicherheitsbedenken gegen einen Inhaltsstoff laut werden sollten.

Im Themenfeld Verbraucherschutz hatte es ebenso Veränderungen gegenüber der ursprünglichen Haltung des Parlaments gegeben. In der CMR Frage kam es aufgrund des Gutachtens der SNCCPF zu einer Verschärfung des Verbraucherschutzes. Die CMR Stoffe der Kategorie 1 und 2 wurden verboten, die Stoffe der Kategorie 3 durften nur verwendet werden, sofern das SCCNPF ihre Unbedenklichkeit erklärte. Das Duftstoffverbot bei Produkten für Kinder- und weibliche Intimpflege wurde nur in den Erwägungen festgeschrieben. Bei den Punkten Veröffentlichungspflicht der Bestandteile für Unternehmen und der Etikettierung von Allergenen wurden die Positionen aus der ersten Lesung, bei der Mindesthaltbarkeit diejenige aus dem Ausschuss der zweiten Lesung wieder eingesetzt.<sup>842</sup>

Die Konfliktlinien um die sechs umkämpften Abstimmungen verliefen zwischen fünf Gruppierungen, von denen zwei in der Mitte, zwei auf dem linken und eine auf dem rechten Spektrum lokalisiert waren. Vergleicht man die Auseinandersetzungen im Ausschuss, so stellt man fest, dass sie im Plenum der zweiten Lesung an Intensität und Quantität nachgelassen haben. In der Mitte befanden sich wieder die PES und die ELDR. Beide konnten sich in einer Abstimmung nicht gegen die EVP durchsetzen. Die ELDR verlor darüber hinaus überraschenderweise noch eine Abstimmung mit den Grünen, die einen schärferen Tierschutz verlangte. Dies rechtfertigt die ELDR links von der PES auf der Skala einzuordnen.

Das rechte Spektrum wurde von der nunmehr vereinten EVP abgedeckt, die aufgrund des Kompromisses zwischen ihr und der PES und der damit verbundenen Einführung der drei Ausnahmen wieder zu einer größeren Geschlossenheit zurück fand.

Auf dem linken Spektrum existierten mit den Grünen und der GUE wiederum zwei verschiedene Gruppierungen: Zwar verloren beide gemeinsam drei Abstimmungen, die von der GUE ursprünglich noch im Ausschuss positiv beschieden worden waren, doch die Grünen hatten eben dazu noch eine Niederlage mit der ELDR.



<sup>842</sup> European Commission, GD Enterprise, F3, Briefing for the Coreper on the 10<sup>th</sup> of July 2002, Brussels, 10.7.2002, p. 2.

### Die Geschlossenheit der Fraktionen: Die französischen Abgeordneten verweigern die Zustimmung

Nach wie vor präsentierten sich alle Fraktionen in den Abstimmungen sehr geschlossen. Bei den Grünen stimmten sämtliche Abgeordneten bei fünf von sechs RCV identisch ab, beim letzten gab es einen Abweichler. Auch bei den Liberalen, der GUE und der EVP gab es bis zu 15 Prozent Abweichler. Dieselbe Zahl findet man bei PES, die ihre damalige Geschlossenheit mit nur fünf Prozent aus dem Plenum der ersten Lesung einbüßte. Allerdings erklären sich die nationalen Abweichungen nun anders. Während in der ersten Lesung einige konservative Nordeuropäer nicht mit der EVP stimmen wollten, weil ihnen deren Vorstellung zum Tier- und Verbraucherschutz zu restriktiv waren, so wandten sich nun die französischen Abgeordneten, in erster Linie der PES, in etwas geringern Maße aber auch der EVP, von der Kompromisslinie ihrer beiden Fraktionen ab.<sup>843</sup>

Das Vermarktungsverbot nach 5 Jahren mit 3 Ausnahmen wurde von einer Mehrheit der französischen Mitglieder der PES sowie der EVP in den Erwägungen und von einer Mehrheit der PES sowie einem Teil der EVP in den Artikeln abgelehnt. Von anderen Ländern gab es dagegen kaum Abweichler.<sup>844</sup> Davor war ein Artikel mit einem radikalerem Ansatz zur Abstimmung gestanden: Dieser zielte auf ein Vermarktungsverbot ohne Ausnahmen nach fünf Jahren ab. Bei der Abstimmung votierte eine Mehrheit der französischen PES mit der EVP und trug damit zu seiner Verhinderung bei, obwohl eine kleine Anzahl von Abgeordneten der EVP, zumeist Nordeuropäer, umgekehrt mit der PES gegen die eigene Fraktion gestimmt hatten.<sup>845</sup> Eine Mehrheit der französischen PES lehnte darüber hinaus sowohl das sofortige Tiertestverbot für Fertigerzeugnisse, als auch das Tierversuchsverbot für Bestandteile im Jahre 2004 ab. Die französischen Konservativen schlossen sich in der Ablehnung des letzteren Verbotes an.<sup>846</sup>

---

<sup>843</sup> Siehe Anhang II: Analyse der Roll-Call-Votes im Plenum der zweiten Lesung.

<sup>844</sup> Anträge 30 und 31.

<sup>845</sup> Antrag 13 (Teil 2).

<sup>846</sup> Anträge 15+16 (Teil 1) und (Teil 2).

Interessenbild der strittigen Punkte im Plenum in der zweiten Lesung

<b>Plenum II*** Tiertestthematik</b>	<b>Grüne/GUE</b>	<b>PES und ELDR</b>	<b>EVP</b>
Vermarktungsverbot ab bzw. in	<b>Wie PES</b>	5 Jahre	<b>5 Jahren mit 3 Ausnahmen von zehn Jahren (Neu)</b>
Teststop für Bestandteile ab	<b>Wie PES</b>	<b>31.12.2004</b>	<b>Wie PES (Neu)</b>
Teststop für Fertigerzeugnisse ab	<b>Wie PES</b>	<b>Inkrafttreten der Richtlinie</b>	<b>Wie PES</b>
Ausnahmeregelung	<b>Wie PES</b>	<b>Ja</b>	<b>Wie PES</b>
Werbung: „Nicht auf Tieren getestet“	<b>Wie PES</b>	<b>Ja</b>	<b>Wie PES</b>
Etikettierungspflicht: „Im Tierversuch geprüft“ auf 20 Prozent der Fläche	<b>Wie PES</b>	<b>Ja</b>	<b>Wie PES</b>
Definition Fertigerzeugnis um Prototyp erweitert	<b>Wie PES</b>	<b>Ja</b>	<b>Wie PES</b>
Definition Alternativmethode mit 3 Rs eingeführt	<b>Wie PES</b>	<b>Nein</b>	<b>Wie PES</b>

<b>Plenum II*** Verbraucherschutz</b>	<b>Grüne und GUE</b>	<b>PES und ELDR</b>	<b>EVP</b>
Verwendung von CMR Stoffen	<b>Wie PES</b>	<b>Verbot Kategorie 1 und 2, Kategorie 3 nur wenn sie das SCCNPF für unbedenklich erklärt</b>	<b>Wie PES (Neu)</b>
Mindesthaltbarkeit	GUE (Neu) und Grüne dagegen, da Produkte mit einer „Mindesthaltbarkeit von 30 Monaten“ nur die „Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen“ und kein Verfallsdatum angeben müssen	<b>Produkte mit mehr als 30 Monaten Haltbarkeit müssen angeben, wie lange man sie nach dem Öffnen verwenden kann</b>	<b>Wie PES</b>
Informationspflicht	<b>Wie PES</b>	<b>Alles an die Öffentlichkeit</b>	<b>Wie PES</b>
Verwendung von Allergenen	<b>Wie PES</b>	<b>Die Mindestkonzentration von 26 Stoffen muss angegeben werden</b>	<b>Wie PES</b>
Duftstoffe in Kosmetika für Kinder und Intimpflege	<b>Wie PES</b>	<b>Spezielle Risikoanalyse</b>	<b>Wie PES</b>
Ausnahme für Riechstoffe	<b>Wie PES</b>	<b>Nein</b>	<b>Wie PES</b>
Übergangszeit bis zur Implementierung der Richtlinie nach ihrem Inkrafttreten	<b>Wie PES</b>	<b>6 Monate</b>	<b>Wie PES</b>

„Wie PES“ bedeutet, dass eine andere Fraktion wie die PES und die ELDR abgestimmt hat, unabhängig davon, von wem der Antrag kam.

„Fett“ markiert, was sich in der Abstimmung durchgesetzt hat.

„(Neu)“ bedeutet, dass bei diesem Thema dieselbe Fraktion ihre Position im Vergleich zur Abstimmung im Ausschuss der zweiten Lesung verändert hat.

#### 4. Die Reaktion der anderen Akteure auf das Ergebnis der zweiten Lesung

Die *Industrie* hat in der zweiten Lesung trotz der starken Mehrheiten für eine tier- und Verbraucherschutzfreundliche Richtlinie etwas Hoffnung geschöpft, da sie völlig unerwartet die drei Ausnahmen vom Vermarktungsverbot bekommen hat. Das wurde aus zwei Gründen als sehr wichtig empfunden: „Erstens, weil sie dann schon im Text sind, bevor das Vermittlungsverfahren losgeht und nicht mehr erkämpft werden müssen. Zweitens weil sie die Diskussion vor dem Verfahren in industriefreundliche Bahnen lenken. Mit der Akzeptanz der drei Ausnahmen änderte sich der Trend der Richtlinie in Richtung Industrie.“<sup>847</sup>

Die *Tierschützer* der Eurogroup empfanden das Ergebnis der zweiten Lesung im Parlament ebenfalls als Erfolg. Der ECECF war mit der Einführung der drei Ausnahmen weniger glücklich, stand dem Ergebnis aber ebenso positiv gegenüber. Der BUAV gratulierte dem Parlament dafür, sich dem Druck der Industrie, des Rates und der Kommission widersetzt zu haben.<sup>848</sup>

Die *Verbraucherschützer* erhielten mit dem Resultat nur einige ihrer Ziele: Der Hauptpunkt, das Verbot der 13 Allergene war schon in der ersten Lesung gescheitert. Ebenso das angestrebte Verbot von Duftstoffen in Kosmetika für Kinder und weiblicher Intimpflege, da es nur eine spezielle Risikoanalyse für diese Produkte geben sollte. Auch die Anzeigepflicht der Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen kam nur für Kosmetika mit einer Mindesthaltbarkeit von mehr als 30 Monaten und nicht für die anderen Produkte. Dafür war die CMR Regelung nahe an dem von Beuc angestrebten Totalverbot, da nur die Stoffe der Kategorie 3 nach einer Unbedenklichkeitsprüfung verwendet werden dürfen. Die Aufhebung der Ausnahmeregelung der Riech- und Aromastoffe bei der Auflistung der Bestandteile lag dagegen voll auf der Linie der Verbraucherschützer. Allerdings muss man hier auch anmerken, dass es sich bei all ihren Forderungen um Maximalforderungen handelte. Da einige von ihnen bedingt erfüllt wurden, waren auch die Verbraucherschützer mit dem Resultat der zweiten Lesung zufrieden.

Die *Kommission* lehnte die Forderungen im Themenbereich Tierversuche des Parlaments weiter ab: Die unilaterale Einführung eines Vermarktungsverbotes sei kontraproduktiv, da es zur Polarisierung innerhalb der WHO führen würde. Das Tierversuchsverbot für Bestandteile von Kosmetika ab dem Jahr 2004 inakzeptabel und sollte an die Entwicklung von anerkannten Alternativmethoden gekoppelt werden, da deren Durchbruch noch nicht absehbar sei.<sup>849</sup> Die

---

<sup>847</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>848</sup> BUAV, Press release: “MEPs vote out Cosmetics Animal Testing again and prepare for clash with the Council”, 11.6.2002, p. 1.

<sup>849</sup> The Council of the European Union, Information Note on outcome of the European’s Parliament’s second reading, 9843/02, Brussels, 17.6.2002, p. 2 and 3.

Kommission unterstützte bei diesen Fragen weiterhin die Position des Rates, obwohl sie selbst in diesem Punkt ursprünglich das Jahr 2004, wenn auch mit einer einmaligen zweijährigen Verlängerungsmöglichkeit, vorgeschlagen hatte.

Sie lehnte auch die Werbemöglichkeit „Nicht auf Tieren getestet“ für Hersteller wegen ihrer Irreführung von Verbrauchern und die Veröffentlichung von zu vielen Informationen über Bestandteile an die Konsumenten wegen mangelnder Praktikabilität sowie Schutz des geistigen Eigentums ab.

Das CMR Verbot konnte die Kommission ebenfalls nicht akzeptieren, da sie ihr zu streng war. Die Kommission wollte die CMR Regelung darüber hinaus nicht in der 7. Richtlinie durchführen, sondern es sollte stattdessen der im Weisbuch für Chemikalienpolitik beschriebene Weg beschritten werden. Dies würde ein Verbot der CMR Stoffe der Kategorie 1 und 2 nach sich ziehen, aber ihre Verwendung ermöglichen, sofern man ihre Sicherheit nachweisen kann. Die Vorgehensweise des Parlaments steht in ihren Augen im Widerspruch zur Politik der Risikoanalyse der EU.

Im Verbraucherschutz konnte die Kommission dagegen die spezielle Durchführung einer Risikoanalyse von Kosmetika für Kinder, die Auflistungspflichten von Allergenen<sup>850</sup> und die Ausweitung für die Mindesthaltbarkeit unterstützen.<sup>851</sup>

Für den Rat kam eine Übereinkunft auf Basis des Ergebnisses des Parlaments der zweiten Lesung nicht in Frage. Die Arbeitsgruppe des Rates sprach sich daher für das Einleiten eines Vermittlungsverfahrens mit dem Parlament aus,<sup>852</sup> das vom Coreper am 3. Juli beschlossen wurde.<sup>853</sup> Interessant war die Ablehnung des Ergebnisses des Parlaments durch Schweden, dem die Fristen zu kurz waren und Finnland, das trotz vorheriger Ablehnung nun damit leben konnte.<sup>854</sup>

---

<sup>850</sup> European Commission, Secretariat-General, “European Parliament, Committee on the Environment, Public Health and Consumer Policy, Brussels, 22.4 und 23.4.2002, Summary Record”, SP(2002)1368, Brussels, 26.4.2002, p. 3.

<sup>851</sup> European Commission, GD Enterprise, Speaking note, Plenary session - 11<sup>th</sup> June 2002, p. 1-4.

<sup>852</sup> Council of the European Union, Note from General Secretariat of the Council to Permanent Representatives Committee, 10095/02, Brussels, 17.6.2002, p. 3.

<sup>853</sup> Commission Européenne, Secrétariat Général, Note à l’attention des membres de la Commission, 1971eme réunion du Coreper, le 3 juillet 2002, SI(2002)822, Bruxelles, 4.7.2002, p. 1-3.

<sup>854</sup> European Commission, F3, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, update 19<sup>th</sup> of June 2002, p. 10.



## **F) Das Vermittlungsverfahren führt zu einem Sieg des Parlaments**

### **I. Einführung**

In diesem Kapitel wird das zur Einigung führende Vermittlungsverfahren dargestellt und analysiert. Nach einer kurzen Zusammenfassung folgt die Analyse der politischen Lage vor dem Vermittlungsverfahren, dem sich eine Untersuchung über den Ablauf des Verfahrens und die Darstellung des Ergebnisses mit den Reaktionen der Akteure anschließt.

Das Vermittlungsverfahren bedeutete einen Sieg für das Parlament, das sich in den meisten Punkten gegen den Rat und die Kommission durchsetzen konnte. Der Fortschritt in den Verhandlungen ging allerdings sehr langsam von statten und sollte erst am 6. November zum Durchbruch kommen. Der Grund für das Ergebnis lag in der Tatsache, dass das Parlament seine Position weitgehend vereint vertrat, während der Rat unter einer inneren Spaltung litt und letztendlich kollabierte. Die dafür verantwortlichen Faktoren werden im nächsten Kapitel genauer analysiert und sollen hier aber schon aufgeführt werden:

Zur Spaltung des Rates führten die Drohung des Inkrafttretens der 6. Richtlinie im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen, ein Rechtsgutachten des Rates das die Befürchtungen der WHO entkräftete, die auf einen Abschluss hinarbeitende Verhandlungsführung der dänischen Präsidentschaft, die Positionierung Deutschlands für ein Vermarktungsverbot, die Inflexibilität Frankreichs und die Angst der Ratsmitglieder vor der Entflammbarkeit der politisch-emotionale Dimension der Tierschutzfrage. Eventuell hat auch ein Wechsel der Kommission auf die Seite des Parlaments dazu beigetragen. Die Geschlossenheit des Parlaments resultierte dagegen aus der ihm entgegengebrachten Missachtung durch die Kommission, den Rat und der Industrie sowie dem Agieren der Berichterstatterin. All dies führte dazu, dass sich mehrere Länder im Vermittlungsausschuss Stück für Stück von der gemeinsamen Position des Rates distanzieren, während das Parlament Einigkeit demonstrierte, bis Frankreich am Schluss isoliert stand und überstimmt wurde.

Das Resultat entsprach weitgehend den Vorstellungen des Parlaments aus der zweiten Lesung: In der zentralen Frage des Vermarktungsverbotes wurde ein Inkrafttreten nach sechs statt fünf Jahren mit drei Ausnahmen beschlossen. Eine Verschiebung sollte nur im Mitentscheidungsverfahren möglich sein. Abstriche musste das Parlament bei dem Tierversuchsverbot für Bestandteile von Kosmetika hinnehmen, das erst in sechs statt in zwei Jahren in Kraft treten sollte. Aber auch bei den Einigungen der anderen Punkte erzielte das Parlament insgesamt ein Übergewicht.

## II. Die politische Lage vor dem Vermittlungsverfahren

### Das Damoklesschwert der 6. Richtlinie: Drohung des Parlaments und Wegbereiter des Kompromisses

Das Parlament verfügte im Vermittlungsverfahren mit der im Hintergrund stehenden 6. Richtlinie, die bei einer Nichteinigung in Kraft getreten wäre, über ein Drohpotential, das es normalerweise nicht hat. Der Automatismus des Inkrafttretens der 6. Richtlinie zum 30.6.2002 stand außer Frage, allerdings war die Interpretation des Textes umstritten. Für das Parlament beinhaltete sie ein Vermarktungsverbot während der Rat dies anfechten zu können glaubte. „Diese so genannte juristische Lösung wollte allerdings keiner.“<sup>855</sup> Drei Gründe sprachen gegen eine Auseinandersetzung vor Gericht und damit auch gegen ein Scheitern des Vermittlungsausschusses: Erstens die verlorene Zeit, da ein Gerichtsverfahren lange dauern kann. Zweitens der Verbraucherschutz, da die 7. Richtlinie in den Augen einiger Akteure viele Fortschritte auf diesem Gebiet erreicht hatte. Drittens der etwas zu optimistische Inhalt der 6. Richtlinie bei der Fristsetzung der Alternativmethoden. Alle diese Gründe deuteten auf eine Lösung im Vermittlungsausschuss hin.<sup>856</sup>

Ein Scheitern der 7. Richtlinie war aber auch aus einem anderen Grund unwahrscheinlich. Im Umweltausschuss scheitern normalerweise nur Vorhaben von neuen Gesetzestexten, da die Mitgliedsstaaten diesen Politikbereich dann weiter selber regeln dürfen. Sollte im Vermittlungsausschuss aber eine Revision eines Gesetzestextes scheitern, dann ist das den Staaten eher unangenehm, da der alte, als verbesserungswürdige angesehene Text, weiter Gültigkeit behält und sie selber nichts ändern können.<sup>857</sup>

Insgesamt übte die Existenz der 6. Richtlinie damit zwei Einflüsse auf das Verfahren aus: Erstens trieb sie den Preis bei einem Scheitern der Richtlinie für beide Akteure in die Höhe und zweitens stärkte sie der Position des Parlamentes den Rücken.

### Die Streitpunkte zwischen den Institutionen

Das Parlament hatte in seiner zweiten Lesung den gemeinsamen Standpunkt des Rates mit 31 Anträgen modifiziert. Im Themenfeld Tierversuche bestanden Differenzen in den folgenden Punkten zwischen den Institutionen: Die Einführung eines Vermarktungsverbotes samt dazugehöriger Verschiebungsmöglichkeit und Ausnahmeregelungen, die Verbote von Tierversuchen für Bestandteile von Kosmetika und Fertigerzeugnisse, die

---

<sup>855</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>856</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>857</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

Etikettierungspflicht für Produkte, die auf Tieren getestet wurden und die Definitionen der Begriffe Alternativmethoden und Fertigerzeugnisse.

Im Themenfeld Verbraucherschutz existierten folgende umstrittene Punkte: Die Regelung der Verwendung von CMR Stoffen, die Veröffentlichungspflicht von Informationen über die Zusammensetzung der Produkte, die Sonderbehandlung der Riechstoffe, die Mindesthaltbarkeit und die Kennzeichnung von Allergenen.

#### Die Akteure zu Beginn des Vermittlungsverfahrens haben die Absicht ihre Positionen zu verteidigen

Das Parlament hatte sich geschlossen hinter seiner aus einem Kompromiss hervorgegangenen Position aus der zweiten Lesung versammelt und mit der hohen Zustimmung der Anträge sowie der Äußerungen von Abgeordneten aus verschiedenen politischen Lagern sowie Nationen gezeigt, dass es vereint hinter seinen Forderungen stand. Der Rat befand sich in einer weniger komfortablen Situation. Österreich, Dänemark, die Niederlande und Deutschland hatten nicht für die gemeinsamen Standpunkt des Rates gestimmt, Finnland und Schweden ihn nur sehr skeptisch unterstützt. Die Coreper Sitzungen vom 3. und 10.7.2002 verdeutlichten die Lage des Rates vor Beginn des Verfahrens, indem sie einerseits die Ablehnung des Parlamentsentwurfes und andererseits die Unstimmigkeiten innerhalb des Rates aufzeigten.

Die dänische Präsidentschaft versuchte vergeblich, eine Zustimmung zu einem Verhandlungsmandat mit dem Parlament auf Grundlage eines Vermarktungsverbotes zu erhalten und musste daher weiter den gemeinsamen Standpunkt vertreten. Eine Mehrheit bestehend aus Frankreich, Großbritannien, Spanien, Italien, Portugal, Griechenland und Belgien hatten sich dem mit Hinblick auf die Auswirkungen der WHO widersetzt, da sie die Auffassung vertraten, dass es für Kompromisse noch zu früh und im Moment die Solidarität des Rates untereinander wichtiger sei.<sup>858</sup>

Allerdings existierten bei den Auffassungen gegenüber dem Vermarktungsverbot starke Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedern: Schweden, Finnland, die Niederlande und Österreich sprachen sich für ein Enddatum aus. Deutschland konnte sich dies unter der Bedingung vorstellen, dass die internationalen Verpflichtungen gegenüber der WHO eingehalten werden. Allerdings waren Frankreich, Italien und Portugal strikt dagegen und

---

<sup>858</sup> Commission Européenne, DG Entreprise, Note de dossier, Résultat du Coreper du 10 juillet 2002, Bruxelles, 10<sup>th</sup> of July 2002, p. 1-3.

wurden dabei von Großbritannien aus Ratssolidarität unterstützt. Dazu wollten Spanien, Griechenland und Belgien den gemeinsamen Standpunkt ebenso weiter verteidigen.<sup>859</sup>

Die Mehrheit der Länder wies auch das vorgeschlagene Tiertestverbot für Bestandteile von Kosmetika zurück. Schweden, Finnland, Dänemark, Großbritannien und die Niederlande wollten dagegen einen Teststop für Fertigerzeugnisse unterstützen.<sup>860</sup> In der CMR Frage sprachen sich nur Österreich und Schweden eindeutig für die Verbote der Stoffe der Kategorie 1 und 2 sowie das Überprüfungsverfahren für die Stoffe der Kategorie 3 im Sinne des Parlaments aus. Frankreich, Großbritannien, Italien, Belgien, Portugal und Griechenland sowie die Kommission widersetzten sich dagegen einem automatischen Verbot für die ersten beiden Kategorien, sondern wollten nach einer Risikoanalyse eine Bewertung im Komitologieverfahren vornehmen.<sup>861</sup> Alle Delegationen lehnten das Ende der Sonderstellung von Riechstoffen ab, was zu einer Auflistungspflicht aller ihrer Inhaltsstoffe führen würde. Die Auflistung von Inhaltsstoffen sollte sich dagegen auf Stoffe begrenzen, die wirklich Allergien auslösen.<sup>862</sup>

Auch die Kommission unterstützte weiterhin den gemeinsamen Standpunkt. Eine ihrer Einschätzungen der Lage bei internen Gesprächen zeigt, dass sie die WHO Befürchtung nicht nur vorgeschoben hatte, sondern als ernstes Problem ansah und dass sie die schwierige Situation der 7. Richtlinie richtig einschätzte: „[Le dossier produits cosmétiques] s’annonce particulièrement difficile à résoudre, notamment dans la mesure où certaines positions défendues par le Parlement seraient en contradiction avec les obligations que les Etats membres doivent respecter dans le cadre de l’OMC.“<sup>863</sup>

---

<sup>859</sup> Commission Européenne, Secrétariat Général, 1972ième réunion du Coreper, le 10 juillet 2002, SI(2002)845, Bruxelles, 10 juillet 2002, p. 1-5.

<sup>860</sup> European Commission, GD Enterprise, Briefing for the Coreper, Brussels, 10th of July 2002, p. 1 and European Commission, F3, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, update 26<sup>h</sup> of November 2002, p. 11.

<sup>861</sup> Commission Européenne, DG Entreprise, Note de dossier, Résultat du Coreper du 10 juillet 2002, Bruxelles, 10<sup>th</sup> of July 2002, p. 2.

<sup>862</sup> European Commission, GD Enterprise, Briefing for the Coreper, Brussels, 10th of July 2002, p. 1 and European Commission, F3, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, update 26<sup>h</sup> of November 2002, p. 11.

<sup>863</sup> Commission Européenne, Secrétariat Général, Note à l’attention des membres de la Commission, résultats de la réunion du groupe des affaires parlementaires (GAP) du 11 juillet 2002, SP(2002)2385, Bruxelles, 12.7.2002. p. 2.

### **III. Der Ablauf des Vermittlungsverfahrens**

#### **1. Die Teilnehmer, der zeitliche Ablauf und das erneute Verschieben der 6. Richtlinie**

##### Die Teilnehmer und der zeitliche Ablauf

Der Vermittlungsausschuss hat nach der Eröffnung des Verfahrens sechs Wochen Zeit um eine Übereinkunft zu erreichen, eine Frist, die einmalig um zwei Wochen verlängert werden kann. Offiziell erstreckte sich das Verfahren bei der Kosmetikrichtlinie nur über zwei Sitzungen am 7.10.2002 und 6.11.2002. Um die Chancen für eine Einigung zu erhöhen, beginnen bereits vor den offiziellen Verhandlungen zum Vermittlungsausschuss informelle Verhandlungen zwischen den Beteiligten. So fanden am 10. Juli, 3. und 17. September, 1., 7. und 22. Oktober sowie 6. und 13. November Trialoge statt, bei denen die wichtigsten Vertreter des Parlaments, des Rates und der Kommission zugegen waren.<sup>864</sup>

Die Parlamentsdelegation umfasste 21 Mitglieder, zehn der EVP, sieben der PES, zwei der ELDR sowie je einen von GUE und Grünen. Viele Mitglieder waren schon im Verfahren beteiligt gewesen. Die Konservativen entsandten den Vizepräsidenten des Parlament Dimitrakopoulos (Gr), die ENVI Ausschussvorsitzende Jackson (UK), die Schattenberichterstatterin Garcia Orcoyen (Esp) sowie die Abgeordneten Florenz (D), Grossetete (F), Bowis (UK), Flemming (Ö), Goodwill (UK), Nistico (It) und Oomen-Ruijten (NL). Dimitrakopoulos führte die Delegation an. Die PES vertraten die Berichterstatterin Roth-Behrendt (D) sowie die Abgeordneten Lund (SW), Sacconi (It), Whitehead (UK), Gill (UK), Patrie (F) und Scheele (D). Davies (UK) und NeWHOn Dunn (UK) kamen für die ELDR, Sjöstedt (SW) für die GUE und McKenna (UK) für die Grünen.<sup>865</sup>

Die Ratsdelegation wurde von dem dänischen Umweltminister Schmidt angeführt, da Dänemark im Rat die Präsidentschaft hielt. Dies war insofern interessant, da es bei der Beschlussfassung zum gemeinsamen Standpunkt überstimmt worden war.<sup>866</sup> Die durch die GD Unternehmen repräsentierte Kommission entsandte ungewöhnlicherweise weder Kommissar Likkanen noch den Generaldirektor der GD Unternehmen, sondern wurde von ihrem stellvertretenden Generaldirektor Zürich angeführt.<sup>867</sup>

---

<sup>864</sup> European Parliament, \*\*\*III Report on the joint text approved by the Conciliation Committee for a European Parliament and Council directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 76/768/EEC on the approximation of the laws of the member states relating to cosmetic products, Brussels, 6.1.2003, A5-0001/2003, p. 7 and 8.

<sup>865</sup> Interviews.

<sup>866</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>867</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

### Die provisorische Verschiebung der 6. Richtlinie

Die Kommission hatte sich schon länger mit einer möglichen dritten Verschiebung des Inkrafttretens der 6. Richtlinie getragen. Bereits am 23.4.2002 wurde überlegt, die Richtlinie ein weiteres Mal zu verschieben, um keine Rechtsunklarheit aufkommen zu lassen. Aber die Kommission wusste natürlich, dass dies eine Provokation für das Parlament bedeuten würde.<sup>868</sup> Mit dem Inkrafttreten des Vermarktungsverbotes der 6. Richtlinie am 1. Juli 2002 bestand Handlungsbedarf. Die Kommission kündigte eine weitere Verschiebung der 6. Richtlinie an um das Vermittlungsverfahren zu einem Ende bringen zu können.<sup>869</sup> Im September plante sie eine dritte Verschiebung des Inkrafttretens der 6. Richtlinie bis Dezember 2002 zu beschließen<sup>870</sup> Noch bevor das Parlament davon offiziell in Kenntnis gesetzt wurde, forderte dieses im Plenum am 25.9.2002 die Kommission auf, die geplante Verschiebung des Inkrafttretens der 6. Richtlinie zurückzuziehen.<sup>871</sup> Das Parlament konnte in einem laufenden Vermittlungsverfahren, bei dem die Frage der Komitologie umkämpft war, nicht akzeptieren, dass die Kommission eine dritte Verschiebung des Inkrafttretens der 6. Richtlinie in eben diesem Verfahren durchführte. Dies hätte zu einer Schwächung seiner Verhandlungsposition geführt. Roth-Behrendt ließ die Kommission aber in einem Trialog wissen, dass das Parlament nur im Falle eines Scheiterns des Vermittlungsverfahrens den juristischen Weg beschreiten würde. Daher beschloss die Kommission eine Verschiebung der Richtlinie bis zum Ende des Jahres.<sup>872</sup>

## **2. Die ersten drei Trialoge bringen kaum Fortschritte, da alle Akteure auf ihren Positionen verharren**

Nachdem sich die Parlamentsdelegation am 9.7.2002 konstituiert hatte, wurden Vizepräsident Dimitrakopoulos, Ausschussvorsitzende Jackson und Berichterstatterin Roth-Behrendt von ihren Mitgliedern beauftragt, inoffizielle Verhandlungen mit den anderen Institutionen aufzunehmen.<sup>873</sup> Bei dem ersten Trialog am 10. Juli<sup>874</sup> einigte sie sich auf den Beginn am 3.

---

<sup>868</sup> Commission, GD Enterprise, F3, Briefing for meeting DG ENTR/Commissioner Liikanen, 23.4.2002, p. 2.

<sup>869</sup> Commission Européenne, Secrétariat Général, 1972ieme réunion du Coreper, le 10 juillet 2002, SI(2002)845, Bruxelles, 10 juillet 2002, p. 2.

<sup>870</sup> European Commission, GD Enterprise, Briefing for Meeting with Council, September 2002, p. 1-4.

<sup>871</sup> European Commission, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, update 26<sup>th</sup> of November 2002, p. 18.

<sup>872</sup> Commission Européenne, DG Entreprises, Réunion du GAP du 20.9.2002 p.2 dans le Briefing PE – session plénière, “Cosmetics products”, 24.9.2002.

<sup>873</sup> European Parliament, \*\*\*III Report on the joint text approved by the Conciliation Committee for a European Parliament and Council directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 76/768/EEC on the approximation of the laws of the member states relating to cosmetic products. 6.1.2003, A5-0001/2003, p. 7.

<sup>874</sup> European Parliament, Note to members of the European Parliament delegation, Brussels, 25.7.2002, NT\475147EN.doc, p. 1-2.

Oktober. Daneben versuchten die juristischen Dienste des Parlaments und des Rates eine Lösung für die am 1. Juli in Kraft getretene 6. Richtlinie zu finden. Roth-Behrendt erklärte außerdem, dass das Parlament es ablehnen würde, wie bei Vermittlungsverfahren normalerweise üblich, erst mit den unstrittigen Fragen zu beginnen. Stattdessen sollte zuallererst das umstrittene Vermarktungsverbot geklärt werden.<sup>875</sup>

Bei den vier Trialogen am 10. Juli, 3. und 17. September<sup>876</sup> sowie 1. Oktober kam es nur zu geringen Fortschritten. Der Rat akzeptierte von den 31 Anträgen des Parlaments sieben, schlug bei sechs Kompromisse vor und beharrte bei 18 auf seiner Position. Damit war allerdings kein Meinungswechsel des Rates verbunden, da er in den Kernpunkten weiter den Kern seines gemeinsamen Standpunktes verteidigte.<sup>877</sup>

Im Einzelnen räumte der Rat seinen Widerstand gegen sechs Änderungen in den Erwägungen.<sup>878</sup> Es sollten bis zum Eintreten des Vermarktungsverbotes Alternativmethoden oder solche, die das Leiden der Tieren reduzieren,<sup>879</sup> angewandt und die Erforschung der Alternativmethoden von der EU gefördert werden,<sup>880</sup> Hersteller darauf hinweisen können keine Tierversuche durchgeführt zu haben,<sup>881</sup> CMR Stoffe der Kategorie 1 und 2 verboten und der Kategorie 3 nur verwendet werden dürfen, wenn nachgewiesen wird, dass sie nicht gefährlich sind<sup>882</sup> und der Gebrauch von allergisch auslösenden Stoffen eingeschränkt werden können.<sup>883</sup> Dazu akzeptierte der Rat in den Artikeln, dass die Kommission ihre Berichte zur Entwicklung der Alternativmethoden einmal jährlich, anstatt alle drei Jahre, veröffentlichen muss.<sup>884</sup>

Kompromissbereit gab sich der Rat bei sechs Anträgen. Zwei zielten dabei auf Änderungen in den Erwägungen ab: Die vom Parlament neu eingeführte Erwägung, die Tiertests in der EU verbieten wollte, akzeptierte der Rat, strich aber den Bezug zur 6. Richtlinie.<sup>885</sup> Das vom Parlament in Erwägung neun eingebrachte Verbot von CMR Stoffen der Kategorie 1 und 2

---

<sup>875</sup> Commission Européenne, Secrétariat Général, Trialogue informel, Directive “Produits Cosmétiques”, SPI(2002)107, Bruxelles le 11 juillet 2002, p. 1-3.

<sup>876</sup> European Parliament, Note to members of the European Parliament delegation, Brussels, 19.9.2002, NT\477821/EN.doc, p. 1-3.

<sup>877</sup> European Parliament, Note to members of the European Parliament delegation, Brussels, 25.7.2002, NT\475147EN.doc, p. 2.

<sup>878</sup> Europäisches Parlament, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel, 2000/0077(COD), Brüssel, 24.7.2002, DT\475106DE.doc, S. 1-49.

<sup>879</sup> Ebd. S. 4f (Antrag 2) und S. 6f (Antrag 3). Die Nummern der Anträge entsprechen denen der II. Lesung des Parlaments im Plenum.

<sup>880</sup> Ebd. S. 10 (Antrag 5).

<sup>881</sup> Ebd. S. 14f (Antrag 8).

<sup>882</sup> Ebd. S. 17 (Antrag 10).

<sup>883</sup> Ebd. S. 21 (Antrag 12).

<sup>884</sup> Ebd. S. 44f (Antrag 27).

<sup>885</sup> Ebd. S. 3 (Antrag 1).

samt der Beweispflicht der Ungefährlichkeit für die Stoffe der Kategorie 3 suchte der Rat zu entschärfen. Für die Stoffe der Kategorie 1 und 2 sollte die Kommission im Falle eines technischen Fortschrittes eine Regelung zur Verwendung schaffen können und für die Stoffe der Kategorie 3 sollte lediglich eine Risikoanalyse durchgeführt werden müssen.<sup>886</sup>

Bei den vier Änderungen in den Artikeln schlug der Rat folgende Kompromisse vor: Die Definition von kosmetischem Fertigerzeugnis sollte zwar um den Begriff Prototyp erweitert, aber auch eingegrenzt werden.<sup>887</sup> Der vom Parlament gestrichene Artikel über die Risikobewertung der CMR Stoffe der Kategorie 1 und 2 wurde vom Rat für die Stoffe der Kategorie 3 vorgeschlagen.<sup>888</sup> Der Rat akzeptiert, dass auch die Zulieferer eines Herstellers keine Tierversuche durchgeführt haben dürfen, wenn der Hersteller für seine Produkte als „tierversuchsfreie Kosmetika“ werben will. Aber die Leitlinien für die Durchsetzung dieses Grundsatzes sollten weiter von der Kommission im Komitologieverfahren ohne Beteiligung des Parlaments erlassen werden.<sup>889</sup> Die Forderung des Parlamentes, wonach Informationen über ein Erzeugnis, das an mehreren Orten der EU hergestellt wird, in der gesamten EU leicht verfügbar sein müssen, suchte der Rat abzuschwächen, indem er diese Forderung nur für die zuständigen Behörden akzeptierte.<sup>890</sup>

Bei 18 Anträgen verteidigte der Rat allerdings seine Vorstellung. Darunter fielen die wichtigsten Punkte der Richtlinie wie das Vermarktungsverbot, das Tierversuchsverbot für Bestandteile von Kosmetika, die Verpflichtung zur Etikettierung und der Mindesthaltbarkeit.

#### Coreper Treffen am 17. und 24.7.2002: Die Präsidentschaft versucht den Rat zur Annahme eines Vermarktungsverbotes in zehn Jahren zu bringen

Die geringen Fortschritte zu Beginn der Verhandlungen erklären sich durch das Verharren der beiden Akteure auf ihren Positionen. Aber während die Verteidigung der eigenen Position im Parlament unumstritten war, verstärkten sich im Rat die Zweifel. Bei den Treffen am 17. und 24. Juli versuchte die Präsidentschaft mit einem Vorstoß Bewegung in die Positionen des Rates zu bringen um ein Mandat für die Verhandlung mit dem Parlament zu erhalten. In ihrem vorgelegten Vorschlag findet sich zum ersten Mal ein Inkrafttreten des Vermarktungsverbotes nach zehn Jahren. Allerdings sollte die Präsidentschaft nicht erreichen, den Rat in den Kernfragen auf ihre Linie zu bringen, lediglich einige kleinere Anträge wurden akzeptiert. Die Präsidentschaft bat die Delegationen, sich zu den drei Punkten

---

<sup>886</sup> Ebd. S. 19 (Antrag 11).

<sup>887</sup> Ebd. S. 30 (Antrag 17).

<sup>888</sup> Ebd. S. 32 (Antrag 18).

<sup>889</sup> Ebd. S. 39 (Antrag 23).

<sup>890</sup> Ebd. S. 41 (Antrag 24).



Verpflichtungen gegenüber der WHO, Einführung eines oder mehrerer Enddaten für die Verbote in Verbindung mit dem wissenschaftlichen Fortschritt und einem Mechanismus für ein erneutes Testen nach Inkrafttreten der Verbote Vorschläge zu machen.<sup>891</sup>

Der am 17.7.2002 vorgelegte Vorschlag der Präsidentschaft bestand aus einem Vermarktungsverbot und Tierteststop für Bestandteile nach zehn Jahren mit einer einmaligen Verlängerungsmöglichkeit von fünf Jahren bei ungenügendem wissenschaftlichem Fortschritt, wobei unklar war, in welchem Verfahren dies geschehen müsste. Dazu sollten CMR Stoffe der Kategorie 1 und 2 verboten und der Kategorie 3 einer Risikobewertung im Komitologieverfahren unterzogen werden. Auch die Mindesthaltbarkeit sollte durch Komitologie geregelt werden. Bei der Veröffentlichung von Informationen über unerwünschte Nebenwirkungen sollten die nationalen Behörden als Filter fungieren und die relevanten Informationen dann an die Öffentlichkeit weitergeben.<sup>892</sup>

Frankreich, Großbritannien, Italien und Portugal sprachen sich in der Sache wie aus taktischen Gründen nach wie vor gegen zu frühe Kompromisse seitens des Rates aus. Die Kommission sah die Einführung eines Enddatums nach wie vor im Widerspruch zu den Regeln der WHO. In einer späteren internen Besprechung summierte sie die Sorgen der skeptischen Länder mit dem Satz: „...any compromise will be considered by the Parliament as a starting point, and by the Council, as an ending point.“<sup>893</sup> Italien sah den Kompromiss der Präsidentschaft als akzeptables Endergebnis, aber nicht als Eröffnungszug an. Deutschland konnte sich aus internen Gründen noch nicht dazu äußern.

Die Präsidentschaft fasste als Ergebnis zusammen, dass der Rat weiter bei seinem gemeinsamen Standpunkt bleibt, aber die Präsidentschaft am 3. September ihren Vorschlag dem Parlament in mündlicher Form mit dem Hinweis kommunizieren wird, dass es dafür noch keine Mehrheit im Rat gibt.<sup>894</sup> Natürlich konnte auf diesem Weg, eines Vorschlages der Präsidentschaft ohne Mehrheit im Rat, keine Einigung mit dem Parlament erzielt werden und die Dialoge im September verliefen ergebnislos. Der Stillstand sollte erst mit Beginn der ersten Sitzung des Vermittlungsausschuss überwunden werden.<sup>895</sup>

---

<sup>891</sup> Commission Européenne, Secrétariat Générale, 1973eme Réunion du Coreper, le 17.juillet 2002, SI(2002)870, Bruxelles, 17.7.2002, p. 1-3.

<sup>892</sup> European Commission, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, update 26<sup>th</sup> of November 2002, p. 14.

<sup>893</sup> European Commission, GD Enterprise, Briefing, September 2002, p. 2.

<sup>894</sup> Commission Européenne, Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la commission, 1974eme réunion du Coreper, Bruxelles le 24 juillet 2002. SI(2002)916, Bruxelles, 24.7.2002, p. 1-6.

<sup>895</sup> European Commission, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, update 26<sup>th</sup> of November 2002, p. 15 und 17.

### NGOs, Industrie und Regierungen versuchen Einfluss zu nehmen

Die NGOs waren mit dem Verlauf der Verhandlungen zufrieden und mussten nur das Resultat verteidigen. Die Industrie wollte dagegen tief greifende Änderungen an dem Ergebnis der zweiten Lesung vornehmen. Bei einem Treffen mit Parlamentariern Ende September versuchte sie ihre Sicht der Dinge dar zu legen: Die Enddaten des Parlaments sahen sie als unrealistisch und die Veröffentlichung der Bestandteile als konträr zum Schutz des geistigen Eigentums an. Dabei sei der Industrie aber die Bestimmtheit der Parlamentarier bezüglich eines Enddatums für ein Vermarktungsverbot klar geworden.<sup>896</sup>

Bei der Kommission fand die Industrie mehr Zustimmung. COLIPA informierte die Kommission über ihre Forderungen: Die Industrie wollte keine Verantwortung für die Entwicklung jeglicher Alternativmethoden haben, bestand aber auf der Einführung der 3 Rs und verlangte ein gemeinsames Inkrafttreten des Tiertestverbotes für Bestandteile und des Vermarktungsverbotes frühestens in zehn Jahren mit Verschiebemöglichkeit bei unzureichendem wissenschaftlichen Fortschritt.<sup>897</sup>

Auch Frankreich suchte Einfluss auf den Prozess zu nehmen. Am 13. September äußerte sich die französische Staatssekretärin des Industrieministeriums, Nicole Fontaine, in einem langen Interview mit dem „Le Nouvel Economiste“: „Je vais suivre de très près la conciliation qui va débiter prochainement entre le Parlement Européen et la Commission. Nous devons trouver des allies, car si cette directive Cosmétiques était adoptée telle quelle, elle poserait de grandes difficultés a des entreprises aussi performantes que l’Oréal.“<sup>898</sup>

Neben diesem Warnschuss, bei dem Frankreich die Bedeutung der Richtlinie für seine Wirtschaft unterstrich, kam es am 21.10.2002 in Brüssel zu einem Treffen zwischen der GD Unternehmen und französischen Ministern bei der die Kommission die französischen Kompromissvorstellungen und ihre Haltung zu einem möglichen Scheitern der 7. Richtlinie erkunden wollte.<sup>899</sup>

Großbritannien versuchte Druck auf die britischen Europaabgeordneten auszuüben, damit sie in ihrem Sinne votierten. Nun ist es im europäischen Entscheidungsprozess normal, dass eine Regierung ihren Abgeordneten die Position des Heimatlandes kommuniziert. In diesem Fall empfanden die britischen Abgeordneten die Einflussnahme der Regierung und die nationale Position Großbritanniens aber als unangemessen.<sup>900</sup> Am 5.11.2002 schrieben drei

---

<sup>896</sup> Commission Européenne, Secrétariat Général, Note à l’attention des membres de la commission, Réunion du comité de conciliation, Bruxelles le 7 octobre 2002. SPI(2002)148, Bruxelles, 8.10.2002, p. 4.

<sup>897</sup> Commission, DG Entreprises, F3, Briefing for meeting DG ENTR/Commissioner Liikanen, 23.4.2002, p. 7.

<sup>898</sup> Le Nouvel Economiste, “Le ministre de l’industrie est un cor de chasse qui réveille les énergies”, 13.9.2002.

<sup>899</sup> Bedauerlicherweise standen die diesbezüglichen Unterlagen dieser Arbeit nicht zur Verfügung.

<sup>900</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

Abgeordnete, die der PES, ELDR und EVP im Europaparlament angehörten und Teilnehmer des Vermittlungsausschusses waren, einen gemeinsamen Brief an die britische Ministerin für Industrie und Handel. Darin beschrieben sie die Situation, begründeten ihre Unterstützung für das Ergebnis der zweiten Lesung des Parlamentes und beklagten sich über die Haltung der britischen Regierung: Demnach stünde das Parlament in der 7. Richtlinie unter Beteiligung der britischen Abgeordneten in einer außergewöhnlich starken Einigkeit zusammen. Nun sei es nötig einen Kompromiss zu finden. Da das Parlament dem Rat mit der Akzeptanz der drei Ausnahmen in der zweiten Lesung schon entgegengekommen sei, müsste sich dieser nun bewegen. Sie drohten, dass falls es nicht zu einer Einigung käme, sie das Inkrafttreten der 6. Richtlinie vor dem Europäischen Gerichtshof einklagen würden. Sie fänden es sehr schmerzhaft, dass die britische Regierung zu denjenigen gehöre, die ein dem Parlament so wichtiges Abkommen blockiere. Aus persönlichen Kontakten wüssten sie, dass diese Blockadehaltung der Regierungen die Betonköpfe in der Industrie ermuntere, weniger Konzessionen anzubieten als sie bereit wären abzugeben. Die drei Abgeordneten warfen der britischen Regierung vor, dass sie damit für den so langsamen Fortschritt verantwortlich sei. Sie erklärten, dass keiner von ihnen bereit sei, die essentiellen Prinzipien der 7. Richtlinie aufzugeben.<sup>901</sup>

### **3. Im Rat verschärfen sich die Auseinandersetzungen**

#### Die erste Sitzung des Vermittlungsausschusses samt den vorbereitenden Trialogen verlaufen ergebnislos

Mit der ersten Sitzung des Vermittlungsausschusses am 7. Oktober begann auch der Countdown für eine Einigung oder ein Scheitern der Verhandlungen, denn nach sechs Wochen mit einmaliger zweiwöchiger Verlängerungsfrist gilt das Verfahren mit oder ohne Ergebnis als beendet. Den Akteuren blieb daher nur noch Zeit bis zum 3. Dezember 2002. Roth-Behrendt hatte darauf bestanden, dass erst eine Einigung über die Frage des Vermarktungsverbotes erreicht werden müsse, bevor wie normalerweise in einem Vermittlungsverfahren üblich, die nachrangigen Punkte verhandelt werden sollten.<sup>902</sup> Daher waren an diesem Treffen an Verhandlungserfolge in den weniger umstrittenen Fragen nicht zu denken. In den zentralen Fragen kam es aufgrund der entfernten Positionen der Delegationen ebenfalls zu keinen

---

<sup>901</sup> Brief von Phillip Whitehead (PES), John Bowis (EVP) & Chris Davies (ELDR) an die Ministerin für Industrie und Handel, Frau Patricia Hewitt, 5.11.2002, S. 1-2.

<sup>902</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

Annäherungen. „La réunion s’est limitée à un échange de positions sans avancée dans la substance“.<sup>903</sup>

Ein modifizierter Vorschlag des Rates stand im Zentrum der Diskussionen. Der Rat hatte diesen dem Parlament schon in dem kurz vor der ersten Sitzung des Vermittlungsausschusses stattfindenden Trialog am 1. Oktober unterbreitet. Darin befristete er das Inkrafttreten des Vermarktungs- und Tierversuchsverbotes auf zehn Jahre und schuf eine Verlängerungsoptionen für drei Tests. Außerdem sollte es eine Verschiebungsmöglichkeit im Komitologieverfahren unter strikten Bedingungen geben. Damit akzeptierte der Rat erstmals ein Enddatum für das Inkrafttreten des Vermarktungsverbotes. Dem Parlament ging dieser Vorschlag aber nicht weit genug und es lehnte ihn damals im Trialog ab.<sup>904</sup> Eine Woche später bildete der gleiche Vorschlag die Basis der Diskussion im größeren Rahmen des Vermittlungsausschusses.

In der Vorbereitungssitzung der Parlamentsdelegation charakterisierte Roth-Behrendt diesen Vorschlag als einen Schritt nach vorn, der aber unzureichend bleibe. Sie lehnte das Komitologieverfahren für die Verlängerung, die Höhe der Endfristen, die Ersetzung des zwei Stufen Modells (5/10 Jahre) durch einen flexiblen Kalender und jegliches Einspruchsrecht für die OECD ab. In der Vorbereitungssitzung des Rates versuchte die dänische Präsidentschaft vergeblich die Ratsmitglieder auf eine parlamentsfreundlichere Position zu verpflichten, indem sie die 3 Rs (entspricht der Definition der Alternativmethoden des Rates) und das Komitologieverfahren bei einer Verlängerungsmöglichkeit abschaffen wollte. Frankreich, Großbritannien, Spanien, Belgien und die Niederlande wollten aus Gründen der Taktik und der Sache keine Zugeständnisse in diesem Stadium machen.<sup>905</sup>

In der Sitzung des Vermittlungsausschusses erschienen die gleichen Argumente wie in den davor stattgefundenen Treffen der Delegationen. Roth-Behrendt übte die oben genannten Kritikpunkte am Ratsvorschlag. Die Unterstützung der folgenden Interventionen beweist die Geschlossenheit des Parlaments: Der Liberale Davies drückte seine Wut gegenüber dem Vorschlag des Rates aus und drohte ihm mit dem Scheitern der Richtlinie. Orcoyen, die Schattenberichterstatter der Konservativen, erklärte die Position des Parlaments als kohärent und akzeptabel für die Industrie und warf dem Rat vor, konservativer als die Industrie zu sein. Sechs weitere Abgeordnete unterstützen den Kurs der Berichterstatterin.

---

<sup>903</sup> Commission Européenne, Secrétariat Général, Note à l’attention des membres de la Commission, 1982° Réunion du Coreper, SI(2002)1224, Bruxelles 28.10.2002, p. 2.

<sup>904</sup> European Parliament, Note to members of the European Parliament delegation, Brussels, 2.10.2002, NT\478728/EN.doc, p. 2.

<sup>905</sup> Commission Européenne, Secrétariat Général, Note à l’attention des membres de la commission, Réunion du comite de conciliation, Bruxelles le 7 octobre 2002. SPI(2002)148, Bruxelles, 8.10.2002, p. 3-4.

Frankreich und Großbritannien widersprachen. Frankreich betonte die Bedeutung der öffentlichen Gesundheit, verlangte die wissenschaftliche Realität in eine Lösung einzubeziehen und die Möglichkeit das Inkrafttreten im Falle von fehlenden Forschungsergebnissen zu verschieben. Großbritannien unterstützte die Haltung Frankreichs und fügte weitere Argumente an: Der Vorschlag des Parlaments unterbinde jede weitere Innovation und unterschätze die WHO Problematik. Die Kommission verhielt sich neutral bei dem Treffen.<sup>906</sup>

Die Berichterstatterin und die Kommission finden nicht zueinander, der juristische Dienst des Rates legt sein Rechtsgutachten zur WHO Verträglichkeit eines Vermarktungsverbotes vor

Am 17. Oktober hatte Roth-Behrendt ein Treffen mit der Kommission. Roth-Behrendt bezog sich auf eine Äußerung von Kommissar Liikanen bei dem letzten Trialog zu ihr, wonach die Kommission sich bald bewegen würde. Roth-Behrendt wollte wissen, wann dies der Fall sein würde. In ihren Augen sollte der Kompromiss folgende Punkte umfassen: Ein Vermarktungsverbot mit Enddatum und Verlängerungsmöglichkeit nur durch das Mitentscheidungsverfahren. Ein symbolischer Hinweis ohne Vetorecht zur OECD sei ebenfalls möglich. Roth-Behrendt wies auf die gereizte Stimmung im Parlament hin, das den Eindruck hat, dass man mit der 6. Richtlinie und dem vor zehn Jahren beschlossenen Vermarktungsverbot über den Tisch gezogen worden sei. Es gäbe Gruppierungen, die ein Scheitern der 7. Richtlinie in Betracht ziehen. Roth-Behrendt verlangte, dass die Kommission das Parlament unterstützen und eine Moderatorenrolle übernehmen sollte.

Die Kommission verharrte auf ihrer Position, zog aber intern folgendes Résumé des Gesprächs. Die Kommission konnte eine Moderatorenrolle nur unter den folgenden Bedingungen akzeptieren: Die Richtlinie müsste eine Verschiebungsmöglichkeit beinhalten und die internationalen Verpflichtungen der Kommission müssten respektiert werden. Im Gegenzug könnte die Kommission auf das Komitologieverfahren verzichten. Was die Verbraucherschutzpunkte anging, so betrachtete die Kommission sie alle als Verhandlungsmasse der Berichterstatterin für das Vermarktungsverbot.<sup>907</sup>

Kurz davor hatte der juristische Dienst des Rats sein Gutachten über die Verträglichkeit des Vermarktungsverbotes mit den Regelungen der WHO vorgelegt.<sup>908</sup> Daraus ging hervor, dass die „Lage nicht dramatisch ist. Das Problem ist, dass so ein Gutachten nicht das Orakel von

---

<sup>906</sup> Commission Européenne, Secrétariat Générale, Note à l'attention des membres de la commission, Réunion du comité de conciliation, Bruxelles le 7 octobre 2002. SPI(2002)148, Bruxelles, 8.10.2002, p. 1-7.

<sup>907</sup> European Commission, GD Enterprise, Minutes of the meeting between MEP Roth-Behrendt and GD ENTR, Bruxelles 17.10.2002, p. 1-5.

<sup>908</sup> Das Gutachten wurde der Arbeit nicht zur Verfügung gestellt.

Delphi ist. Aber viele Delegationen haben darin einen Ausweg gesehen. Das hat auch zur Klarstellung der deutschen Position beigetragen. Einige Delegationen konnten ihre Argumentation damit bekräftigen. Das Gutachten war sehr wichtig – auch psychologisch. Viele Staaten, die sich unkomfortabel fühlten, haben sich auf das Gutachten gestellt. Das Gutachten führte zu einer erhöhten Bereitschaft, den Sprung [vom gemeinsamen Standpunkt des Rates] zu wagen.<sup>909</sup>

#### Die Coreper Sitzung am 18. Oktober: Rat akzeptiert zehn Jahre - Frankreich vereitelt einen Versuch der Präsidentschaft auf das Parlament zu stark zuzugehen - Deutschland auf Seiten des Parlaments

Die Coreper Sitzung am 18. Oktober diskutierte die Elemente zweier konkurrierender Vorschläge seiner Mitglieder um der Präsidentschaft wieder ein Verhandlungsmandat zu ermöglichen. Obwohl der industriefreundlichere Entwurf die Oberhand behielt, bedeutete er doch ein Abrücken von der totalen Ablehnung eines Vermarktungsverbotes. Die Präsidentschaft hatte einen parlamentsfreundlicheren Entwurf vorgelegt, gegen den sich aber Frankreich mit seiner Gegenposition durchsetzen konnte. Dazu änderte sich das Kräftefeld im Rat zugunsten des Parlaments: Deutschland hatte nach langem Ringen seine Position in der Vermarktungsfrage geklärt und unterstützte nun die Einführung eines Vermarktungsverbotes. Die Diskussion zerfiel in zwei Teile: Zuerst besprachen die Mitglieder des Corepers grundsätzlich die Verhandlungsführung, bevor sie die beiden Vorschläge mit ihren jeweiligen Konzessionen des Rates an das Parlament verglichen.<sup>910</sup>

Die Präsidentschaft erklärte, dass das Parlament auf dem Vermarktungsverbot bestehen würde, der Rat aber Wert auf eine Referenz zur OECD legte. Daher sei es nötig, Kompromissmöglichkeiten auszuloten. Frankreich und Großbritannien kritisierten die Präsidentschaft dafür, zu schnell auf das Parlament zugehen zu wollen. Insbesondere Frankreich wollte die Präsidentschaft vor dem Hintergrund der mangelnden Forschungserfolge in Bezug zu Alternativmethoden darauf verpflichten, das Parlament stärker auf die Fakten der wissenschaftlichen Machbarkeit hinzuweisen.

Die Präsidentschaft erwiderte, dass kein Fachmann den französischen Fakten widersprechen würde, es aber nun einmal der Rat im Jahre 1993 war, der das Vermarktungsverbot beschlossen hatte. „Therefore, it was virtually impossible to come back to the facts“.<sup>911</sup>

---

<sup>909</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

<sup>910</sup> Commission Européenne, Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, 1981° Réunion du Coreper, SI(2002)1185, Bruxelles 18.10.2002, p. 1-10.

<sup>911</sup> Ebd. S. 4.

Außerdem lief die Zeit für das Parlament. Portugal unterstützte die französische Haltung, während Deutschland, Schweden und die Niederlande der Präsidentschaft beipflichteten.

Die Kommission bemerkte, dass laut Roth-Behrendt das Parlament einen Erfolg der 7. Richtlinie anstrebe, es aber ein Scheitern einem Ergebnis ohne Fristende für das Vermarktungsverbot und ohne Mitentscheidung bei einer Verlängerungsmöglichkeit vorziehe.

Die Präsidentschaft wollte dem Parlament in vielen Punkten weit entgegenkommen und viele strittigen Punkte im Gegenzug für ein so spätes Inkrafttreten des Vermarktungsverbotess wie möglich aufgeben. Der französische Vorschlag orientierte sich dagegen weiterhin an dem gemeinsamen Standpunkt des Rates. Die beiden Vorschläge von Präsidentschaft und Frankreich unterschieden sich in vier Punkten voneinander:

Erstens in der Akzeptanz der 3 Rs. Der Entwurf der Präsidentschaft zielte im Gegensatz zum französischen Vorschlag auf ihre Abschaffung. Zweitens in der Frage des Enddatums und der möglichen Entkopplung der Fristen für das Vermarktungsverbot und das Tiertestverbot für Bestandteile. Die Präsidentschaft konnte sich unterschiedliche Fristen vorstellen. Außerdem strich sie das zehnjährige Enddatum und wollte Verhandlungsfreiheit für seine Festsetzung erreichen. Frankreichs Vorschlag hielt dagegen an den zehn Jahren fest und sprach sich gegen eine Entkoppelung der Fristen der beiden Verbote aus, weil die Industrie diese Tests dann außerhalb von Europa durchführen würde. Drittens in der Frage, ob eine weitere Verschiebung des Inkrafttretens des Vermarktungsverbotess im Komitologie- oder im Mitentscheidungsverfahren möglich sein sollte. Die Ratsmitglieder hielten diesen Punkt für ihren größten Trumpf in den Verhandlungen, den sie für ein beträchtlich späteres Inkrafttreten des Vermarktungsverbotess einzusetzen gedachten. Die Präsidentschaft sprach von möglichen 15 Jahren, die man herausholen könnte und strich die Verlängerungsmöglichkeit aus ihrem Entwurf. Frankreich plante eine Neuerung, die eine einmalige zweijährige Verschiebungsmöglichkeit im Komitologieverfahren erlauben sollte, sofern zwei Jahre vor Ablauf der Frist keine Alternativmethoden zur Verfügung stehen sollten. Viertens in der Möglichkeit von erneuten Tiertests nach Inkrafttreten der Verbote. Die Präsidentschaft hatte auch diesen Punkt gestrichen, während Frankreich darauf bestand, dass dies unter bestimmten Bedingungen möglich sein müsse. Nach Rücksprache mit der Kommission zog die Präsidentschaft ihre Lösung in diesem Punkt zurück.<sup>912</sup>

Damit hatte sich der französische Vorschlag bei dieser Sitzung durchgesetzt: Ein Vermarktungs- und ein Tiertestverbot für Bestandteile in zehn Jahren. Das

---

<sup>912</sup> Commission Européenne, GD Entreprise, Briefing for Coreper on 18.10.2002, Bruxelles 18.10.2002, p. 1-7.

Vermarktungsverbot sollte durch einen von der Kommission verwalteten Kalender, der den Fortschritt der Entwicklung der Alternativmethoden festhielt, begleitet werden. Als einzige Neuerung zur vorherigen Position wurde die französisch inspirierte einmalige, zweijährige Verschiebungsmöglichkeit des Inkrafttretens des Vermarktungsverbotes eingeführt.<sup>913</sup> Aber im Gegensatz zu vorher handelte es sich nun nicht mehr um einen mündlichen Vorschlag der Präsidentschaft, sondern um die offizielle Position des Rates, die ein Inkrafttreten des Vermarktungsverbotes in zehn Jahren akzeptiert hat.<sup>914</sup> Ein Grund für diesen Schritt Richtung Parlament lag in der neuen Unterstützung Deutschlands für das Vermarktungsverbot.

#### Der Trialog am 22. Oktober: Das Parlament bringt einen neuen Vorschlag in die Debatte ein

Bei dem nächsten Trialog am 22. Oktober wurde neben dem Kompromissvorschlag des Rates auch ein neuer Vorschlag des Parlamentes diskutiert. Der Vorschlag des Rates entsprach dem des 7. Oktober plus der Fortschritte vom 18. Oktober im Coreper.<sup>915</sup> Dabei kam es zu Drohungen und leichten Annäherungen.

Das Parlament stellte dem Vorschlag des Rates mit seinen zehn Jahren mit Verlängerungsoptionen für drei Tests seinen eigenen Vorschlag mit fünf Jahren samt Ausnahmen von zehn Jahren für drei Tests entgegen.<sup>916</sup> Die Parlamentarier unterstützten die Linie ihrer Berichterstatterin, drohten nun offen mit einem möglichen Scheitern des Verfahrens und äußerten ein gewisses Misstrauen gegenüber der Kommission, die ihrer Vermittlerrolle nicht gerecht geworden sei.<sup>917</sup>

Bisher hatte es wenig Bewegung in den Verhandlungen gegeben. Der Rat hatte zu in den Trialogen zu Anfang des Verfahrens lediglich Punkte von geringerer Bedeutung akzeptiert, die vom Parlament fast immer einstimmig beschlossen worden waren. Allerdings hatte der Rat inzwischen ein Vermarktungsverbot nach zehn Jahren in Aussicht gestellt.

Nun kam auch das Parlament dem Rat mit seinem neuen Vorschlag in zwei Punkten leicht entgegen: Erstens hatte das Parlament auch eine Referenz zur OECD für das Vermarktungsverbot und eine zur ECVAM für das Tiertestverbot für Bestandteile eingefügt und sich damit zur internationalen Kooperation bekannt. Zweitens akzeptierte das Parlament

---

<sup>913</sup> Commission Européenne, Secrétariat Générale, Note à l'attention des membres de la Commission, 1981<sup>e</sup> Réunion du Coreper, SI(2002)1185, Bruxelles 18.10.2002, p. 2.

<sup>914</sup> DG Entreprises, F3, Dossier de Briefing, Trialogue Meeting le 22eme Octobre 2002, Bruxelles, 22.10.2002, p. 3.

<sup>915</sup> Ebd.

<sup>916</sup> Council of the European Union, Conciliation Committee, Cover Note for the trialogue, 31.October 2002, 13131/02, p. 21-24.

<sup>917</sup> Commission Européenne, Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, Procédure de conciliation, SPI(2002)152, Bruxelles 24.10.2002, p. 2 et 3.



die Möglichkeit einer Verschiebung der Fristen, falls bis dahin Alternativmethoden fehlen sollten, sofern das im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens geschehen würde.<sup>918</sup>

Die Kommission beharrte auf ihrem Standpunkt, wonach sie die Einführung dieses Enddatums nur in Verbindung mit der Verschiebungsmöglichkeit im Komitologieverfahren akzeptieren konnte.<sup>919</sup>

#### Coreper Sitzungen am 23. und 28. Oktober: Die Spaltung des Rates vertieft sich

Bei den Coreper Sitzungen am 23. und 28. Oktober führte dieser Vorstoß des Parlaments zu Unruhe im Rat. Einige Staaten wie Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien, Griechenland und Portugal wollten die Frage der Anwendung des Verfahrens im Verschiebefall, Komitologie oder Mitentscheidung, und der Anzahl der Fristen, eine für alles oder getrennte für das Vermarktungs- und das Tiertestverbot, nur für einen längeren Zeitrahmen für das Vermarktungsverbot aufgeben. Ein realistischer Zeitrahmen, also ein Inkrafttreten des Vermarktungsverbot nach 10-12 Jahren, hatte äußerste Priorität für diese Gruppe.<sup>920</sup>

Für andere Länder wie Deutschland, Dänemark, Österreich, Schweden und die Niederlande stellten die Öffnung Richtung OECD und die Möglichkeit einer Verlängerung der Fristen bereits hinreichende Fortschritte dar um auf das Parlament zuzugehen.<sup>921</sup> Belgien wechselte die Fronten und schloss sich den nordeuropäischen Ländern an.<sup>922</sup>

Die dänische Präsidentschaft bewertete die Referenz zur OECD im Parlamentstext als sehr positiv, schlug in seinem von Deutschland unterstützten Vorstoß für das Vermarktungs- und das Tiertestverbot vor, zwei verschiedene Fristen zu finden und erklärte, dass das Parlament angedeutet habe, das Inkrafttreten der 7. Richtlinie auf 18 Monate zu verlängern. Insgesamt hielt die Präsidentschaft den Text des Parlamentes für eine gute Basis für weitere Verhandlungen.<sup>923</sup>

#### Die Coreper Sitzungen am 30. und 31. Oktober: Noch behält die skeptischere Gruppe die Überhand

Am 30. und 31. Oktober einigte sich der Coreper auf den neuen Vorschlag der Präsidentschaft als Verhandlungsgrundlage für die zweite Sitzung des Vermittlungsausschuss am 6. November. Die Fristen für das Vermarktungsverbot und das Tiertestverbot für Bestandteile

<sup>918</sup> European Commission, GD Entreprise, F3, Cosmetics Briefing for Coreper, 28.10.2002, p. 1 and 2.

<sup>919</sup> Commission Européenne, DG Entreprises, F3, Dossier de Briefing, Triologue Meeting le 22eme Octobre 2002, Bruxelles, 22.10.2002, p. 1-33.

<sup>920</sup> Commission Européenne, Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, 1982° Réunion du Coreper, SI(2002)1224, Bruxelles 28.10.2002, p. 2 et 3.

<sup>921</sup> European Commission, DG Enterprise, F3, Cosmetics Briefing for Coreper, 28.10.2002, p. 2.

<sup>922</sup> Commission Européenne, Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, 1982° réunion du Coreper, SI(2002)1224, Bruxelles 28.10.2002, p. 2 et 3.

<sup>923</sup> Ebd. S. 3.

wurde gemeinsam auf zehn Jahre angesetzt. Eine Verlängerung sollte beim ersten Mal im Komitologieverfahren, bei weiteren Verlängerungen im Mitentscheidungsverfahren durchgeführt werden. Außerdem wurden die 3 Rs wieder in den Text aufgenommen. Sollten nach Inkrafttreten des Verbotes wieder Tests nötig sein sollen, so sollten die von der Kommission vorgeschlagenen Ausnahmeregeln gelten.<sup>924</sup> Die Kommission einigte sich intern darauf, dass solange die internationalen Verpflichtungen respektiert und die Ausnahmeregelung akzeptiert werden, sie auf das Komitologieverfahren bei einer Verschiebung des Inkrafttretens verzichten könne.<sup>925</sup> Deutschland und Österreich unterstrichen, dass sie die zehnjährigen Fristen für zu lang hielten, akzeptierten aber den Gesamttext.<sup>926</sup>

Bei der Zusammensetzung der Verhandlungsgrundlage des Rates für die zweite Sitzung des Vermittlungsausschusses konnte sich erneut die ein frühes Inkrafttreten des Vermarktungsverbot ab lehrende Gruppe durchsetzen. Auch die Kommission war in der Lage, eine Mehrheit für ihre Regeln im Falle einer Notwendigkeit eines erneuten Testens nach Inkrafttreten der Verbote zu finden. Die Präsidentschaft und Deutschland scheiterten dagegen mit ihrem Versuch, die Fristen für die beiden Verbote voneinander zu entkoppeln. Insgesamt spiegelte der Text der Präsidentschaft die Auffassungen der Mehrheit der Ratsmitglieder wieder.

#### **4. Der Durchbruch erfolgt in der zweiten Sitzung des Vermittlungsausschusses**

Am 4. November kam es zu einem technischen Treffen zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission, bei der unumstrittene Punkte geklärt wurden. Dazu zählten die Frage der Allergene und die Definition des Prototyps. Allerdings wurden die Komplexe CMR,<sup>927</sup> die Definition der Alternativmethoden,<sup>928</sup> Veröffentlichung von Daten,<sup>929</sup> Mindesthaltbarkeit,<sup>930</sup> und der Ausdruck „auf Tieren getestet“<sup>931</sup> als politische Fragen betrachtet und demnach noch nicht behandelt.<sup>932</sup>

---

<sup>924</sup> Es dürfen erstens nur Mitgliedsstaaten, nicht aber Unternehmen, einen Tiertest beantragen, zweitens nur bereits existierende Stoffe getestet werden und drittens wird eine Genehmigung von der Kommission nur im Komitologieverfahren unter strengen Auflagen erteilt.

<sup>925</sup> European Commission, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, update 26<sup>th</sup> of November 2002, p. 25.

<sup>926</sup> Commission Européenne, Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, 1983<sup>e</sup> réunion du Coreper, SI(2002)1258, Bruxelles 31.10.2002, p. 1-5.

<sup>927</sup> Antrag 19.

<sup>928</sup> Antrag 24.

<sup>929</sup> Antrag 25.

<sup>930</sup> Antrag 20.

<sup>931</sup> Antrag 22.

<sup>932</sup> European Commission, GD Enterprise, F3, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, update 26<sup>th</sup> of November 2002, p. 26.

Am 6. November wurde in einer langen Nachtsitzung nach zwölf Stunden Verhandlungen ein Kompromiss erzielt, der die wesentlichen Punkte des Parlaments beinhaltet.<sup>933</sup> Die Sitzung verlief in einer Abfolge von Treffen in drei unterschiedlichen Zusammensetzungen. In den Treffen der Delegationen diskutierte jede Delegation die weitere Vorgehensweise mit ihren Mitgliedern, in den Trialogsitzungen verhandelten Vertreter des Parlament, des Rates und der Kommission in kleiner Runde miteinander während in der großen Runde des Vermittlungsausschuss alle Teilnehmer partizipierten. Der Ablauf der Sitzung verlief folgendermaßen:

Zuerst trafen sich die Delegationen von 16 Uhr 10 bis 17 Uhr 05 und bekräftigten ihre Position. Die Parlamentarier einigten sich dabei auf ein Kompromissangebot, wonach das Inkrafttreten des Vermarktungsverbot mit dem des Tierversuchsverbotes für Bestandteile von Kosmetika gekoppelt werden sollte. Ein erster Dialog fand von 17 Uhr 15 bis 17 Uhr 40 statt. Roth-Behrendt und Dimitrakopoulos vertraten das Parlament, Schmidt den Rat und Zourek die Kommission. Beide Seiten wiederholten lediglich ihre Positionen, anschließend gab es langwierige Verhandlungen im Rat. Dort warb die Präsidentschaft um ein Vermarktungsverbot von acht Jahren für alle Tests ohne Ausnahmen und wollte die Referenz an die OECD nur in die Worte „in Kooperation mit“, anstatt „in Kooperation mit dem OECD Validierungsprozess“ kleiden. Die Mehrzahl der Länder stand diesem Ansinnen aber ablehnend gegenüber.<sup>934</sup>

Von 20 Uhr 40 bis 21 Uhr 35 traf sich der ganze Vermittlungsausschuss. Der Rat präsentierte einen Kompromiss, den das Parlament aber ablehnte, da er keine wesentliche Änderung der Position beinhaltete. Der französische Vertreter ergriff das Wort und unterstrich, „dass es seiner Auffassung in dieser Richtlinie um die Verbraucher- statt um die Tiersicherheit ging und die beiden Institutionen wohl unterschiedliche Informationen hätten, wie viel Zeit für die Ersetzung von Alternativtests benötigt wird.“<sup>935</sup> Allerdings sprang niemand der Ratsdelegationen den Franzosen bei.

Wiederum folgten langwierige Verhandlungen im Rat bei denen der Druck auf Frankreich wuchs. Angeblich wurde nun erstmals nach dem Abstimmungsverhalten gefragt. Mehrere Länder sprangen ab und Frankreich ging seiner Isolation entgegen. Von 22 Uhr 25 bis 23 Uhr

---

<sup>933</sup> European Parliament, Record of the Conciliation Committee Meeting of 6 November 2002 of the Directive „Cosmetics Products“, 02-Conciliat(02)D/39669, Brussels, 7 November 2002, p. 1-3.

<sup>934</sup> DG Entreprises, A/1/SL, Note de Dossier, Compte rendu de la réunion du comité de conciliation du 6 novembre, Bruxelles, 7.11.2002, p. 2.

<sup>935</sup> European Parliament, Record of the Conciliation Committee Meeting of 6 November 2002 of the Directive „Cosmetics Products“, 02-Conciliat(02)D/39669, Brussels, 7 November 2002, p. 2.

05 schloss sich ein zweiter Trialog an, wo der Rat einen neuen Kompromiss vorschlug. Das Parlament begrüßte den neuen Text, da er aus seiner Sicht Fortschritte gegenüber dem vorherigen enthielt. Dieser strich die Komitologie bei der Verschiebung des Inkrafttretens des Vermarktungsverbotes, akzeptierte die OECD Referenz nach Art des Parlaments und verkürzte die Zeitspanne des Inkrafttretens des Vermarktungsverbotes. Die Delegation des Parlamentes diskutierte den Vorschlag des Rates von 23 Uhr 15 bis 00 Uhr 05. Insgesamt wurde er positiv aufgenommen, wenngleich das Parlament einige Klarstellungen verlangte. Der Durchbruch erfolgte in einem dritten Trialog zwischen 00 Uhr 15 und 01 Uhr 50, wo der vom Rat vorgeschlagene Text finalisiert wurde. Spätestens jetzt war Frankreich isoliert. Die Präsidentschaft legte nun auch Kompromissvorschläge für die Punkte vor, die nicht mit dem Vermarktungsverbot oder dem Tierversuchsverbot für Bestandteile von Kosmetika zu tun hatten. Von 01 Uhr 35 bis 02 Uhr 35 diskutierte jede der Delegationen für sich das Ergebnis. Das Parlament stimmte dem Ergebnis des Trialoges einstimmig zu.

Der ganze Vermittlungsausschuss traf sich noch einmal von 03 Uhr 45 bis 04 Uhr 15, wo die Präsidentschaft erläuterte, dass innerhalb des Rates gewisse Schwierigkeiten aufgetreten wären, allerdings sollte der erreichte Kompromiss nicht angetastet werden. Ein weiterer Trialog am 13. November räumte noch existierende Details aus.<sup>936</sup> Die Parlamentsdelegation nahm das Ergebnis dann am 20. November einstimmig an.<sup>937</sup>

---

<sup>936</sup> Ebd. S. 1-3.

<sup>937</sup> \*\*\*III Bericht über den vom Vermittlungsausschuss gebilligten gemeinsamen Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 76/768/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel, A5-0001/2003, 6.1.2003, S. 8.

## Das Resultat

<b>Plenum II*** Tiertestthematik</b>	<b>Parlament II. Lesung</b>	<b>Rat</b>	<b>Resultat</b>	<b>Gewinner</b>
Vermarktungsverbot ab bzw. in	5 Jahren + 10 Jahren für 3 Ausnahmen	Keines	6 Jahren + 10 Jahren für 3 Ausnahmen	<b>EP</b>
Teststop für Bestandteile ab bzw. in	31.12.2004	Je nach technischem Fortschritt	6 Jahren	<b>Rat/EP</b>
Teststop für Fertigerzeugnisse ab	6 Monate nach Inkrafttreten der Richtlinie	18 Monate	18 Monate	<b>Rat</b>
Ausnahmeregelung	Ja, EP wird konsultiert	Ja, aber ohne EP	Ja, aber ohne EP	<b>Rat</b>
Werbung: „Nicht auf Tieren getestet“	Ja, Leitlinien mit EP	Nein	Ja, aber Leitlinien ohne EP	<b>EP</b>
Etikettierungspflicht: „Im Tierversuch geprüft“ auf 20 % der Fläche	Ja	Nein	Nein	<b>Rat</b>
Definition Fertigerzeugnis um Prototyp erweitert	Ja	Nein	Ja	<b>EP</b>
Definition Alternativmethode mit 3 Rs eingeführt	Nein	Ja	Nein	<b>EP</b>

<b>Plenum II*** Verbraucherschutz</b>	<b>Parlament II. Lesung</b>	<b>Rat</b>	<b>Resultat</b>	<b>Gewinner</b>
Verwendung von CMR Stoffen	Verbot Kategorie 1 und 2, Kategorie 3 nur wenn sie das SCCNPF für unbedenklich erklärt	Nur Stoffe der Kategorie 1 und 2 sollen untersucht werden	Wie EP	<b>EP</b>
Mindesthaltbarkeit	Produkte mit mehr als 30 Monaten Haltbarkeit müssen angeben, wie lange man sie nach dem Öffnen verwenden kann	Ausdehnung des Verfallsdatums statt dessen	Wie EP	<b>EP</b>
Informationspflicht	Alles an die Öffentlichkeit	Einiges an die Behörden	Einiges an die Öffentlichkeit	<b>Beide</b>
Verwendung von Allergenen	Die Mindestkonzentration von 26 Stoffen muss angegeben werden	In anderer Richtlinie ändern	Wie EP	<b>EP</b>
Allergene in Kosmetika für Kinder und Intimpflege	Spezielle Risikoanalyse	Ja	Wie EP und Rat	<b>Beide</b>
Ausnahme für Riechstoffe	Nein	Ja	Ja	<b>Rat</b>

### Abkürzungen:

In der Spalte Gewinner bedeutet „EP“ einen Sieg des Parlaments, „Rat“ einen Sieg des Rates und „Beide“ einen Kompromiss in der Mitte.

## 5. Das Verhalten der Akteure

Den Ablauf dieser Sitzung über das Protokoll hinaus genau wiederzugeben ist sehr schwierig. Allerdings kann das Verhalten von Kommission, Rat und Parlament samt Präsidentschaft herausgegriffen werden:

Der Hauptgrund für das Ergebnis lag in der Geschlossenheit des Parlaments und der Zerfall der Koalition des Rates. Der Rat gab nach außen nicht zu, dass er interne Differenzen hat. Aber die Delegation des Parlaments wusste, dass der Rat kippen und „sich nicht zur Geisel Frankreichs machen wird.“<sup>938</sup> Deswegen hat man den Franzosen auch nichts angeboten, damit sie zustimmen, weil klar war, dass sie dagegen votieren und dann klagen werden.<sup>939</sup>

Die dänische Präsidentschaft spielte laut allen Akteuren im Vermittlungsausschuss eine sehr wichtige Rolle, da für den Rat mit dem Parlament verhandelte. Ihre eigene Position deckte sich fast völlig mit der des Parlaments. Die Dänen wussten, dass es nur zu einem Ergebnis kommen würde, wenn der Rat die Position der Mehrheit des Parlaments akzeptieren würde. Später bei der Annahme des Ergebnisses gab es im Parlament keine Gegenstimme.<sup>940</sup> Die dänische Präsidentschaft war sehr wichtig. Die haben sich getraut zwei wichtige Länder, Frankreich und Großbritannien, zu überstimmen. Das macht nicht jeder.<sup>941</sup>

Das Verhalten der Kommission gilt als umstritten. Einige behaupten, die Kommission hätte von Anfang bis Ende auf Seiten des Rates gestanden und sei während des Verfahrens völlig marginalisiert gewesen.<sup>942</sup> Unter Umständen blieb sie passiv, da sie davon ausging, dass sich Rat und Parlament nie würden einigen können und wollte kurz vor dem Scheitern der Verhandlungen einen Kompromissvorschlag vorlegen.<sup>943</sup>

Andere meinen, dass die Kommission gegen Ende des Verfahrens für ein Entgegenkommen des Parlaments im „Pharmaceutical Package“ die Seiten gewechselt hätte.<sup>944</sup> Für die These eines „Package-deals“ zwischen den beiden Gesetzestexten Kosmetikrichtlinie und „Pharmaceutical Package“ sprechen folgende Indizien:

Erstens verhielt sich die Kommission während des Vermittlungsverfahrens sehr ruhig und hat den Rat nicht unterstützt, was zu Beschwerden der Franzosen führte. Zweitens wurden sowohl das „Pharmaceutical Package“, als auch die Kosmetikrichtlinie vom ENVI Ausschuss

---

<sup>938</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>939</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>940</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>941</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>942</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>943</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>944</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten. Diese These wird auch von französischen Gesprächspartnern gestützt.

behandelt und die Berichterstatterinnen waren die französische Konservative Grossetete und die deutsche Sozialdemokratin Roth-Behrendt, die beide auch in die Verhandlungen der anderen Richtlinie involviert waren. Drittens hat das Parlament die Kommission in den Verhandlungen des „Pharmaceutical Package“ in den zwei Punkten Autorisierung und Datenschutz für medizinische Produkte gegen den Rat unterstützt.<sup>945</sup> Dazu kommt, dass es selten ist, „dass der Rat so stark seine Position ändert, wie er es bei der 7. Richtlinie getan hat“.<sup>946</sup> „Angeblich hat die Kommission dem Parlament einen Deal vorgeschlagen. Ihr helft uns bei der Richtlinie zu den „produits pharmaceutiques“ und dafür helfen wir Euch bei der Kosmetikrichtlinie und machen den Rat fertig! Genau so ist es dann passiert. Die Kommission hat im Vermittlungsverfahren die Seiten gewechselt und ist zum Parlament übergelaufen. Das war widerlich. Wir hatten mit denen drei Jahre zusammengearbeitet und dann das! Da waren wir wirklich verbittert.“<sup>947</sup> Allerdings wird diese Darstellung von führenden Akteuren wie der Berichterstatterin bestritten: „Meine einzige Reaktion ist Gelächter.“<sup>948</sup>

Da sich zu viele der beteiligten Akteure widersprechen, war es nicht möglich, endgültig zu klären, wie stark die Kommission sich auf Seiten des Parlaments engagierte und aus welcher Motivation dies geschah. Sicher ist nur, dass die Kommission in jedem Fall ihre Vermittlerrolle nicht nur während des Vermittlungsverfahrens, sondern während des gesamten Prozesses kaum ausgefüllt hat.

#### **IV. Der Gesamtkompromiss**

##### **1. Die beschlossene 7. Richtlinie in der Analyse**

Das Ergebnis bedeutete für das Parlament einen Sieg, da es sich in den wichtigsten Punkten gegenüber dem Rat durchsetzen konnte. Die Änderungen beziehen sich immer auf die Artikel, sofern nichts anderes erwähnt wird. Im Themenbereich Tierversuche ergab sich folgendes Bild: In der zentralen Frage des Vermarktungsverbotes entsprach das Ergebnis fast der Position des Parlaments aus der zweiten Lesung: Das Vermarktungsverbot wurde nun sechs statt fünf Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie eingeführt. Für drei Tests, der Toxizität bei wiederholter Verabreichung, der Fortpflanzungsgefährdung und der Toxikokinetik waren Ausnahmen von zehn Jahren geplant. Die Option einer Verschiebung für das Testverbot dieser Ausnahmen sollte es nur nach Zustimmung des Parlaments im Mitentscheidungsverfahren geben.

---

<sup>945</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

<sup>946</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>947</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

<sup>948</sup> Dagmar Roth-Behrendt, Mitglied des Europäischen Parlaments, deutsche Sozialdemokratin und Berichterstatterin der 6. und 7. Kosmetikrichtlinie, Telefoninterview am 30.1.2007.

Die Regelung für das Tierversuchsverbot von Bestandteilen von Kosmetika spiegelte dagegen einen Kompromiss zwischen Rat und Parlament wider, da es aufgrund der Ankopplung an das Vermarktungsverbot in sechs statt in zwei Jahren in Kraft treten sollte. Das Inkrafttreten des Tierversuchsverbots für Fertigerzeugnisse sollte zeitgleich mit dem der Richtlinie stattfinden, welches aber um sechs auf 18 Monate erhöht wurde. Erneute Tiertests nach Inkrafttreten der Verbote sollten nur in einem strengen Rahmen möglich sein, allerdings sollte das Parlament von dem Verfahren lediglich Abschriften erhalten und nicht beteiligt werden.

In der Frage der Definitionen von Fertigerzeugnissen und Alternativmethoden setzte sich das Parlament durch. Die Definition des Begriffs Alternativmethoden wurde ersatzlos gestrichen wie vom Parlament gewünscht. Die Definition des Begriffs Fertigerzeugnisse entsprach dem aus der zweiten Lesung des Parlaments. Die Ausnahmeregelung

Allerdings musste das Parlament in der Frage der Etikettierung nachgeben. Die von ihm favorisierte Lösung mit der Pflicht zur Aufschrift „Im Tierversuch geprüft“ auf 20 Prozent der Packungsoberfläche wurde zurückgezogen. Stattdessen sollte es möglich sein mit der Aufschrift „Nicht auf Tieren getestet“ werben zu können. Die dazugehörigen Richtlinien für seine Ausführung sollten im Komitologieverfahren erlassen werden, eine weitere Niederlage des Parlaments.

Auch bei der Ausnahmeregelung für Tiertests nach dem Stichtag konnte sich der Ratsvorschlag durchsetzen, da das Parlament bei Anfragen für Tests nicht konsultiert werden sollte.

Die Frage der Berichtspflichten der Kommission konnte das Parlament schon zu Beginn des Vermittlungsausschusses für sich entscheiden, da der Rat der jährlichen statt der dreijährigen Berichtspflicht zu Anfang des Verfahrens zugestimmt hatte.

Im Themenfeld Verbraucherschutz konnte sich das Parlament noch deutlicher gegen den Rat durchsetzen da dieser zwei Elemente aus der zweiten Lesung des Parlaments identisch übernahm: Erstens die Verwendung der CMR Stoffe. Diejenigen der Kategorie 1 und 2 wurden verboten, während die Stoffe der Kategorie 3 nur verwendet werden dürfen, wenn das SCNNPF ihre Ungefährlichkeit nachweist. Zweitens konnte das Parlament die Mindesthaltbarkeit gegen den Rat durchsetzen. Nun müssen Erzeugnisse mit einer Mindesthaltbarkeit von mehr als 30 Monaten angeben, wie lange das Mittel nach dem Öffnen ohne Schaden für den Verbraucher verwendet werden kann.

In den anderen Punkten erzielte der Rat Teilerfolge: Die Veröffentlichungspflicht von Informationen über die Zusammensetzung der Produkte wurde auf „unerwünschte Effekte“



und „CMR-Stoffe“ beschränkt. Die Gefahr der Veröffentlichung von geistigem Eigentum wurde damit abgeblockt. Die Unternehmen müssen diese Informationen nicht nur an die zuständigen Behörden sondern über die Kommission auch an die Öffentlichkeit weitergeben. In der Frage der Allergene konnte der Rat ebenso einen Teilerfolg verbuchen. Aroma- und Riechstoffe sollten nicht in die Regelungen einbezogen werden und konnten ihren Sonderstatus behalten. Dagegen gab der Rat seinen Widerstand gegen die Kennzeichnungspflicht der 26 Allergene ab einer Mindestkonzentration auf. Der Rat hatte nie inhaltlich etwas gegen den Inhalt dieser Änderung, sondern wollte sie nur in einer anderen Richtlinie verabschieden. Außerdem konnte der Rat eine Streichung des Duftstoffverbotes für Produkte der weiblichen Intimpflege und Kinder in den Erwägungen durchsetzen.

Vergleicht man die Abweichungen des Endergebnisses vom Resultat der zweiten Lesung des Parlaments, so kann man im Themenfeld Tierversuche nur einige Abschwächungen feststellen: Das Inkrafttreten des Vermarktungsverbotes wird um ein Jahr, des Tierversuchsverbotes für Bestandteile um vier Jahre und des Tierversuchsverbotes für Fertigerzeugnisse um ein halbes Jahr verzögert. Die Ausnahmeregelung im Sinne des Rates abgewandelt. Auch eine Kennzeichnungspflicht von Kosmetika, die auf Tieren getestet wurden, fand keinen Eingang in das Ergebnis. Insgesamt bedeutet dies eine vernichtende Niederlage des Rates gegenüber dem Parlament.

Im Themenfeld Verbraucherschutz konnte der Rat die Beibehaltung des Sonderstatus der Aroma- und Riechstoffe, der Streichung von weiten Teilen der Veröffentlichungspflichten der Hersteller in den Artikeln und der Streichung des Duftstoffverbotes von Kosmetika für Kinder und weibliche Intimpflege in den Erwägungen durchsetzen. In diesem Themenfeld konnte der Rat einige Punkte für sich entscheiden.

## **2. Reaktion der anderen Akteure auf das Endergebnis**

Das Parlament hatte den ursprünglichen Vorschlag der Kommission in sein Gegenteil verkehrt. Es war daher als Ganzes mit der Einigung zufrieden. „denn sie geht weit über das hinaus, was vor der zweiten Lesung möglich war. Insbesondere die Festlegung des Test- und Verkaufsverbotes stellen wesentliche Verbesserungen gegenüber dem gemeinsamen Standpunkt dar.“<sup>949</sup> Natürlich unterscheiden sich die einzelnen Parteien in ihrer Wahrnehmung des Ergebnisses:

---

<sup>949</sup> Europäisches Parlament, \*\*\*III Bericht über den vom Vermittlungsausschuss gebilligten gemeinsamen Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 76/768/EWG

Die PES hat ihr Hauptziel mit der Einführung eines Vermarktungsverbotes erreicht. Gleiches gilt für die ELDR, die sich gemeinsam mit der PES durchsetzen konnte. Die EVP war in dem Verfahren häufig unterlegen, erreichte aber einige Korrekturen. Genau wie die Grünen konnten sie nicht alle ihre Forderungen verwirklichen. Die EVP wäre auch mit weniger zufrieden gewesen. Den Grünen ging es ähnlich wie der EVP. Sie waren zufrieden, bedauerten aber doch einige Schwächen wie bei dem Inkrafttreten des Vermarktungsverbotes: „Die Industrie hat 11 Jahre gegenüber der 6. Richtlinie rausgeholt.“<sup>950</sup> Auch von ihren drei Verbraucherschutzpunkten konnten sie nur das Verbot der CMR Stoffe durchsetzen. Ihre Vorstellungen zu den speziellen Regeln für Kosmetika für Kinder und weibliche Intimpflege sowie den Veröffentlichungspflichten scheiterten dagegen.<sup>951</sup> Die Haltung der PES ähnelt derjenigen der Grünen.

Die Kommission begrüßte trotz ihres anhaltenden Widerstandes interessanterweise das Ergebnis des Verfahrens: „Le commissaire a conclu en estimant que ce travail considérable avait abouti a un résultat satisfaisant pour chacun des acteurs.“<sup>952</sup> In einer Pressemitteilung erklärte Liikanen: „Nous venons de faire un grand pas vers notre objectif final qui est celui de réduire la souffrance des animaux tout en assurant en même temps la santé et la protection des consommateurs et cela dans le respect des règles internationales.“<sup>953</sup> Aber es gibt sehr harte Stimmen, die sie kritisieren: „Die war mir egal. Die war kein Partner und hat am Anfang nur Schwierigkeiten gemacht.“<sup>954</sup> „Das Vermittlungsverfahren war kein glorreicher Moment für die Kommission.“<sup>955</sup> Das Parlament hatte ihren ursprünglichen Entwurf in sein Gegenteil verkehrt. Die Kommission steht vor den Trümmern ihrer Strategie und Auftretens. „Die Kommission war schlecht, arrogant im Elfenbeinturm und hat ihre Instrumente nicht eingesetzt. Aber sie hatten zu akzeptieren, dass das Parlament Macht besitzt. Die Kommission muss daraus eine Lektion ziehen: Jedem zuhören und nicht nur den üblichen Interessengruppen wie Colipa, sondern auch den Tier- und Verbraucherschützern.“<sup>956</sup>

---

des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel, A5-0001/2003, 6.1.2003, S. 8f.

<sup>950</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>951</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>952</sup> Commission Européenne, DG Entreprises, Note de dossier sur les activités « institutionnelles » de la DG Entreprises du 13 au 17 janvier et prévisions pour les semaines du 20 au 31 janvier 2003, Bruxelles, le 17 janvier 2003, p. 2.

<sup>953</sup> Communiqué de presse de la Commission Européenne, „La Commission accueille favorablement le vote du Parlement européen sur la directive cosmétiques“, IP/02/55, Bruxelles, 15.1.2003, p. 1-2.

<sup>954</sup> Dagmar Roth-Behrendt, Mitglied des Europäischen Parlaments, deutsche Sozialdemokratin und Berichterstatterin der 6. und 7. Kosmetikrichtlinie, Telefoninterview am 30.1.2007.

<sup>955</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>956</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

Die Reaktion der einzelnen Akteure im Rat unterscheidet sich natürlich beträchtlich voneinander: Frankreich wurde überstimmt und hat erfolglos den Klageweg beschritten. Die Mehrzahl der Länder kann mit dem Ergebnis leben, einige sehr gut, andere weniger begeistert.

Innerhalb der Industrie wird das Ergebnis von Colipa und ihren Mitgliedern als Supergau wahrgenommen, wenngleich sich in der Analyse zwei Lager gebildet haben. Das Vermarktungsverbot und das Versuchsverbot für Bestandteile von Kosmetika werden als „Phantasmen“<sup>957</sup> und „Dummheiten“<sup>958</sup> bezeichnet. Aus Sicht der Industrie ist es „absurd“<sup>959</sup>, ein Instrument der Sicherheit zu verbieten, ohne dass alternative Sicherheitsmethoden zur Verfügung stehen. Die Einschätzung der Änderungen zum Verbraucherschutz verläuft unterschiedlich zwischen den Polen „akzeptable Verbesserungen“<sup>960</sup> und „überflüssig“<sup>961</sup>. Die Konsequenzen des Verbotes der CMR Stoffe werden zwischen „ungewiss“<sup>962</sup> und „Dummheit“<sup>963</sup> eingeordnet.

Das eine Lager wirft dem Parlament „Aktionismus“ vor. Bei einem Treffen „waren alle der Ansicht, anwesend waren Kommission, Industrie und Staaten, dass die 6. [Richtlinie] im Kern ohne das Vermarktungsverbot o.k. war. Und dann kam das Parlament und diese ganzen Interessenvertreter!...Die einzige Frage für uns lautet: an welchem Moment werden wir den Text ändern?“ Auch die Kommission wird scharf angegriffen: „Die Kommission wollte nicht die Industrie verteidigen und hat keine Vorarbeit geleistet“.<sup>964</sup>

Das andere Lager sieht dagegen Versäumnisse der Industrie kritisch: So muss die Industrie in Zukunft beweisen, dass sie Tierversuche als Problem wahrnimmt und Anstrengungen unternimmt um die Entwicklung von Alternativmethoden zu fördern. Außerdem muss sie mehr Offenheit gegenüber den NGOs und dem Parlament zeigen. Auf dieser Grundlage kann die Industrie Vertrauen gewinnen und ihre Interessen dann besser vertreten.<sup>965</sup> Denn der Industrie schlug im Verfahren bis zuletzt Misstrauen entgegen.<sup>966</sup> Als Reaktion auf das Ergebnis hat die Industrie ihre Mittel für SLAAT, eine gemeinsame Forschungseinrichtung

---

<sup>957</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>958</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>959</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>960</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>961</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>962</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>963</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>964</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>965</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>966</sup> Dagmar Roth-Behrendt, Mitglied des Europäischen Parlaments, deutsche Sozialdemokratin und Berichterstatterin der 6. und 7. Kosmetikrichtlinie, Telefoninterview am 30.1.2007.

der europäischen Industrie für die Entwicklung von Alternativmethoden, die an COLIPA angebunden ist, im Jahre 2003 verdoppelt.<sup>967</sup>

IFRA hat dagegen seine drei wichtigsten Punkte erhalten können. Der gefürchtete Warnhinweis verfiel im Parlament, das ungeliebte Duftstoffverbot konnte sich im Parlament nicht durchsetzen und die wichtige Ausnahme für Riechstoffe verteidigte der Rat erfolgreich im Vermittlungsverfahren.

Die Tierschützer um Eurogroup sahen das Ergebnis als einen Erfolg an und waren mit einer „8 von 10“ zufrieden, der ECEAE würde dagegen eher 6 sagen.<sup>968</sup> Der BUAV begrüßte das Ergebnis, hätte aber gern eine schärfere Richtlinie gesehen.<sup>969</sup> Der DTB wollte ein sofortiges Verbot und keine Ausnahmen und bewertete das Ergebnis in einem Artikel als „schwarze Nacht für den Tierschutz“ und als „faulen Kompromiss“.<sup>970</sup> Aber insgesamt empfanden sie das Ergebnis als positiv. Für die Tierschützer war der Kampf um die Kosmetikartikel nur der „Startschuss für die Suche nach Alternativmethoden.“<sup>971</sup> Die Tierschützer hatten während des Prozesses nur zwei Interessen: Ein Verkaufsverbot und die Möglichkeit zu etikettieren, dass ein Produkt nicht auf Tieren getestet worden ist. Beides haben sie bekommen. Allerdings bleibt bei ihnen ein Misstrauen gegenüber der Industrie, wie das Zitat einer BUAV Mitglieds zeigt: „The cosmetics industry has lobbied aggressively to water down these proposals already, and I doubt we’ve heard the last of them on this issue.“<sup>972</sup>

### 3. Nachspiel

Frankreich klagte 2003 gegen die 7. Kosmetikrichtlinie um ihr Inkrafttreten zu verhindern. Die Klage basierte auf zwei Eckpunkten: Die Richtlinie stehe erstens im Widerspruch zum Recht der WHO und behindere zweitens das Prinzip des freien Unternehmertums.<sup>973</sup> Allerdings lehnte der EuGH in Luxemburg die Klage am 24.5.2005 ab.<sup>974</sup>

Da die Kosmetikrichtlinie vor über 30 Jahren verabschiedet, siebenmal revidiert und 40 Mal kleinen Änderungen unterworfen wurde, hat sich die Kommission im Zuge der Strategie für die Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds unter Kommissar Günther Verheugen dazu entschlossen, auch die Kosmetikrichtlinie zu überarbeiten. „Dies soll zu einer

---

<sup>967</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>968</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>969</sup> BUAV, Press release: “EU finally bans cosmetics animal testing but BUAV says not enough”, 7.11.2002, p. 1-2.

<sup>970</sup> Deutscher Tierschutzbund, Nachrichten Altex 1/03, S. 1-2.

<sup>971</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>972</sup> Reuters News Article, „EU bans „Cruel Beauty“ Cosmetics Tested on Animals“, by Robin Pomeroy, 14.10.2003, p. 1.

<sup>973</sup> BUAV: Press release: “France tries to reverse EU law banning cosmetics animal testing”, 22.8.2003, p. 1.

<sup>974</sup> BUAV: Press release: “Animal rights campaigners rejoice as French Government loses battle to test Cosmetics on animals”, 24.5.2005, p. 1-2.

Verringerung der Verwaltungskosten führen. Unberührt davon bleibt das derzeitige System zur allmählichen Abschaffung von Tierversuchen.<sup>975</sup> Vor dem Hintergrund der von Tierschützern wie einigen Industriellen geäußerten Sorgen bzw. Pläne über eine eventuell angestrebte Revision der Kosmetikrichtlinie um das Vermarktungsverbot wieder zu kippen, bleibt die Zukunft in diesem Bereich jedenfalls spannend.

---

<sup>975</sup> Europäische Kommission, Arbeitsdokument der Kommission, „Erster Fortschrittsbericht über die Strategie für die Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfelds“, KOM(2006) 690endgültig, Brüssel, 14.11.2006, S. 8.

## **Teil III: Das Resultat der Untersuchung**

### **A) Ergebnisdiskussion: Warum hat das Europäische Parlament die Auseinandersetzung um die 7. Richtlinie gewonnen?**

#### **I. Einführung**

##### **1. Übersicht**

Diese Dissertation will einen Beitrag zur Klärung der Frage leisten, welche Akteure den Entscheidungsprozess am stärksten innerhalb des institutionellen Entscheidungsgefüges auf europäischer Ebene zwischen Rat, Parlament und Kommission prägen. Dafür wurde der legislative Verlauf der 7. Kosmetikrichtlinie im Mitentscheidungsverfahren vom ursprünglichen Kommissionsvorschlag bis zum letztendlich verabschiedeten Ergebnis analysiert. Im Zentrum der Untersuchung stand dabei die Frage, welche Faktoren dazu geführt haben, dass das Parlament die Auseinandersetzung um die Kosmetikrichtlinie klar gewonnen hat.

Anhand dieser Fallstudie ist deutlich geworden, dass das Parlament einen von der Kommission veröffentlichten Vorschlag, der von Rat und Industrie unterstützt wurde, in sein Gegenteil verkehrt hat. Die Kommission plante mit der 7. Kosmetikrichtlinie lediglich das mit der 6. Kosmetikrichtlinie eingeführte und noch nicht in Kraft getretene Vermarktungsverbot wieder rückgängig zu machen. Das Parlament widersetzte sich dem und öffnete die Richtlinie für Verbraucherschutzpunkte. Weder der Rat noch die Kommission konnten das Parlament im Laufe des Verfahrens von seiner Linie abbringen. Am Ende kam es zur Konfrontation im Vermittlungsverfahren, aus der das Parlament als Sieger hervorging. In diesem Kapitel sollen nun die Faktoren dargestellt werden, die ausschlaggebend waren um dieses Resultat zu erzielen.

Neben der dominierenden Untersuchung über die Gründe für den Sieg des Parlaments über die anderen beiden Institutionen, sollten zwei Theorien der europäischen Entscheidungsfindung, die Ansätze von Moravcsik und Tsebelis auf ihre Aussagekraft geprüft werden. Ersterer spricht den Nationalstaaten den entscheidenden Einfluss zu, letzterer betont die Rolle der europäischen Institutionen und ihrer Verfahrensregeln. Nach der Darstellung der Faktoren, die für das Ergebnis der Verhandlungen entscheidend waren, wird die Aussagekraft der jeweiligen Hypothesen miteinander verglichen.

## **2. Geschlossenes Parlament – gespaltener Rat**

Der zweite Teil dieser Dissertation hat versucht die wichtigsten Etappen des Entscheidungsprozesses nachzuvollziehen, indem er die Präferenzen der Akteure samt ihrer Manöver im institutionellen Ablauf unter Einbeziehung der Vorgeschichte und Besonderheiten der Kosmetikpolitik der EU analysierte. Dabei ist die Komplexität dieses Entscheidungsprozesses mit seiner Vielzahl an Akteuren und Regeln deutlich geworden. Es hat sich gezeigt, dass der Ausgang des Verhandlungsprozesses der 7. Kosmetikrichtlinie aus einem Bündel an Faktoren resultierte.

Das kontinuierliche Auftreten Frankreichs im Rat gegen ein Vermarktungsverbot, angefeuert von der Industrie, aber auch das Beharren des Parlaments auf eben diesem Punkt, ließen das Verfahren letztendlich auf einen Konfrontationspunkt zusteuern. Die Entscheidung fiel erst im Vermittlungsverfahren zwischen den beiden Akteuren Parlament und Rat. Ausschlaggebend bei diesem kritischen Moment war die unterschiedliche innere Verfasstheit der beiden kollektiven Vetospieler. Während das Parlament geschlossen auftrat, kollabierte der Rat wegen seiner inneren Zerrissenheit. Dieser Unterschied führte letztendlich zu einer Entscheidung in der Auseinandersetzung und kann berechtigt als Hauptgrund für den Sieg des Parlaments gelten. Allerdings stellt sich nun natürlich die Frage, warum sich das Parlament geschlossen und der Rat gespalten präsentierte? Was führte dazu, dass das Parlament an diesem Kulminationspunkt des Verfahrens als Institution den längeren Atem bewies?

Um diese Frage zu beantworten, sollen zuerst alle Faktoren, die im Laufe des Verfahrens zum Ergebnis beigetragen haben, dargestellt und in drei Kategorien eingeteilt werden. Danach wird gezeigt, welche Wirkung sie auf die Geschlossenheit des Parlaments und die Spaltung des Rates hatten. Schließlich folgt der Versuch, eine Gewichtung der Bedeutung der einzelnen Faktoren vorzunehmen, wenngleich dies sehr schwer fällt, da weder die Interviews mit den Akteuren, noch die Aktenlage immer eindeutige Schlüsse erlauben. Allerdings ist es möglich, sie im Rahmen einer wohlbegründeten Vermutung, eines so genannten „educated guess“, als Haupt-, Primär-, und Sekundärfaktoren zu unterscheiden.

## II. Die Faktoren

### 1. Die Rahmenbedingungen: Die Schatten der Vorgeschichte auf der 7. Richtlinie

Das Verfahren zur 7. Kosmetikrichtlinie kann nur im Zusammenhang der Vorgeschichte der europäischen Kosmetikpolitik begriffen werden. Drei Ereignisse im Zusammenhang mit der vorhergehenden 6. Richtlinie warfen ihren Schatten auf seinen Ablauf:

Erstens *erinnerten sich die Akteure noch an die öffentlichwirksamen Kampagnen bei den Verhandlungen zur 6. Richtlinie*. Die Kosmetikpolitik unterscheidet sich von vielen anderen Politikfeldern durch seine *spezielle politisch-emotionale Dimension* des sensiblen Themas der Tierversuche, das die Bevölkerung emotional berührt und politisch kampagnenfähig ist. Die latente Möglichkeit der Mobilisierung der Öffentlichkeit gegen die Einführung eines Vermarktungsverbotes stellte während des Entscheidungsprozesses zur 7. Richtlinie eine spezifische Besonderheit des Verfahrens dar. In vielen Ländern, insbesondere in Nordeuropa, gibt es innerhalb der Bevölkerung eine starke Abneigung gegen die Ausübung von Tierversuchen für kosmetische Zwecke. Bei der 6. Richtlinie hatten NGOs eine starke öffentliche Anteilnahme an der Richtlinie mobilisieren können. Diese Erinnerung hatte starken Einfluss auf das Verhalten der Abgeordneten im Europäischen Parlament, die notwendigerweise sensibel auf eine derart ausgeprägte Einstellung der Öffentlichkeit reagierten und die nordeuropäischen Regierungen mit ihrer in der Bevölkerung stärker ausgeprägten Ablehnung von Tierversuchen. Wenngleich es während der Verhandlungen zur 7. Richtlinie nicht dieselben Kampagnen wie bei der damaligen 6. Richtlinie gab, bestand in der prinzipiellen Kampagnenfähigkeit dieses Themas eine latente Gefahr für die Gegner des Vermarktungsverbotes.

Zweitens ragte die *beschlossene aber wegen zweier Verschiebungen nicht in Kraft getretene 6. Richtlinie* als Damoklesschwert über den Verhandlungen. Ein Scheitern hätte entweder einen erneuten Verschiebungsversuch der Kommission und damit einen Rechtsstreit zwischen Parlament und Rat oder die Einführung eines sofortigen Vermarktungsverbotes nach sich gezogen. Die juristische Lösung barg für alle Beteiligten, wenngleich mehr für den Rat als für das Parlament, Risiken. Zwar war der Automatismus des Inkrafttretens der 6. Richtlinie unumstritten, aber es gab doch unterschiedliche Bewertungen des Vermarktungsverbotes. Daher wirkte diese Vorstellung bei beiden Akteuren als Antrieb zu einer Einigung. Darüber hinaus setzte die Perspektive eines sofortigen Vermarktungsverbotes, das in gewisser Weise den Status quo verkörperte, die Gegner eines Vermarktungsverbotes zusätzlich unter Druck, lieber das kleinere Übel in Form der 7. Richtlinie zu wählen.



Drittens sah das Parlament in der *zweimaligen Verschiebung des Inkrafttretens* der 6. Richtlinie ohne seine Beteiligung im Komitologieverfahren durch Kommission und Rat erst von 1998 auf 2000 und dann auf das Jahr 2002 einen Affront. Alle Parteien im Parlament waren über dieses Verhalten erbost. Daraus entwickelte sich für das Parlament eine institutionelle Grundsatzfrage der Verteidigung seiner Kompetenzen gegenüber den anderen beiden Institutionen. Der weitere Versuch einer Verschiebung hätte unweigerlich den Gang des Parlaments zum Gerichtshof ausgelöst.

## 2. Das Verhalten der institutionellen Akteure

Natürlich beeinflussten auch die Verhandlungen innerhalb und zwischen der Institutionen Kommission, Parlament und Rat das Ergebnis: Ein weiterer Grund für das Resultat liegt im Verhalten der Kommission gegenüber dem Parlament, das durch *Missachtung gekennzeichnet* war: Dies zeigte sich bereits in der zweimaligen Verschiebung der 6. Richtlinie und setzte sich in der grundsätzlichen Einstellung der GD Unternehmen zum Parlament und der Aufgabe ihrer Vermittlerrolle fort:

Die federführende GD Unternehmen hatte die Konsequenzen der Einführung des Mitentscheidungsverfahrens im Kosmetikbereich noch nicht verinnerlicht, geschweige denn akzeptiert. Die GD Unternehmen „ist eines der letzten Widerstandnester in der Kommission, die glauben, dass das *Parlament und die NGOs nichts zu sagen* haben.“<sup>976</sup> Der Versuch, Politik im Mitentscheidungsverfahren ohne das Parlament und die NGOs zu gestalten, war aber von vornherein zum Scheitern verurteilt.

Die Kommission eröffnete das Verfahren der 7. Richtlinie mit ihrem auf eine Abschaffung des Vermarktungsverbot zielenden Vorschlages und unterstützte den Rat fast während des gesamten Verfahrens unter *Aufgabe ihrer Vermittlerrolle*. „Das Problem der Kommission bestand darin, dass das Parlament ihr nicht getraut hat und ihre Position vom Parlament noch weiter weg war als die des Rates.“<sup>977</sup> Die Kommission ordnete ihrem Ziel das Vermarktungsverbot zu kippen, alle anderen Überlegungen unter. Dies führte zu einem marginalen Einfluss der Kommission.

Das Parlament konnte sich in diesem Verfahren weitgehend mit seinen Auffassungen durchsetzen. Von vielen Akteuren wird das *Agieren von Roth-Behrendt* als ein Faktor dazu gesehen. Es führte dazu, dass sich das Parlament dem Rat geschlossen präsentieren konnte. Im Einzelnen waren dies ihre Entscheidungen, auf einem Vermarktungsverbot zu bestehen, die Richtlinie für Verbraucherschutzpunkte zu öffnen, einen Kompromiss mit der EVP zu

---

<sup>976</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

<sup>977</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

arrangieren und dem Rat ab der zweiten Lesung wieder mit einer harten Haltung zu begegnen. Dazu legte sie im Gegensatz zu dem Lager ihrer Gegenspieler in Industrie, Kommission und Rat eine flexiblere Verhandlungsführung an den Tag. Insbesondere das genannte Beispiel der Kompromissfindung mit der EVP kann dafür stehen. Natürlich war ihr Agieren nur auf Grundlage der Einstellung der anderen Fraktionen im Parlament möglich. Ohne die Unterstützung durch ELDR, Grüne, GUE und letztendlich der EVP wäre sie nicht erfolgreich gewesen.

Der Rat verlor ebenso wie die Kommission das Ringen um die 7. Richtlinie. Der entscheidende Gegenspieler innerhalb des Rates, der das Vermarktungsverbot verhindern wollte, war Frankreich. Seine Haltung entsprach weitgehend derjenigen der Industrie und zeichnete sich durch eine grundsätzliche Ablehnung des Vermarktungsverbotes aus. Nach dem Zwischenerfolg des gemeinsamen Standpunktes des Rates unter der belgischen Präsidentschaft konnte Frankreich dem Zerfall dieser Koalition nichts entgegensetzen. Daher gilt für Frankreich dasselbe wie für die Kommission: Vielleicht hätte eine *flexiblere Verhandlungsführung* zu einem früheren Zeitpunkt unter Aufgabe einiger Positionen zu einem besseren Ergebnis für Frankreich führen können.

### **3. Fortschritte im Verbraucherschutz und Fehler der Industrie**

Durch die Öffnung der 7. Richtlinie für *Verbraucherschutzpunkte* gewann diese gegenüber der 6. Richtlinie noch an Überzeugungskraft, weil sie nun auch Verbesserungen im Verbraucherschutz umfasste und damit Fortschritte beinhaltete, die mehrere Akteure verwirklicht sehen wollten bzw. dies als Argumentation benutzten. Allerdings besaßen die Verbraucherschutzpunkte nie den Stellenwert der entscheidenden Frage des Vermarktungsverbotes. „Dieses Argument wurde von einigen im Rat benutzt um von der Koalition mit Frankreich abzuspringen, es war aber immer nur ein Vorwand.“<sup>978</sup>

Ein weiterer Faktor, der das Ergebnis erklären hilft, lag im Verhalten der Lobbyisten. Diese zerfielen in Tier-, Verbraucherschützer und Industrie. Die Themen der Tierschützer standen im Zentrum der Auseinandersetzung, die der Verbraucherschützer waren Nebenkriegsschauplätze, die Industrie deckte beide Bereiche ab. Allerdings gab es einen Unterschied im Vorgehen der unterschiedlichen Interessenvertreter. Während die ersten beiden Gruppierungen ihre Anliegen normal vertraten und ihre Interessen an die jeweiligen Akteure kommunizierten, beging die Industrie verschiedene Fehler:

---

<sup>978</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

Erstens hat die Industrie den *eigenen Willen des Parlaments völlig unterschätzt*. Sie hielt einen Dialog mit dem Parlament, von den NGOs ganz zu schweigen, anfangs für überflüssig. Die Industrie vertrat die Auffassung, dass Rat und Kommission ihre Interessen hinreichend durchsetzen könnten. „Die Industrie dachte, dass sie nur zum Parlament gehen muss um ihnen zu sagen, wie sie wählen sollten und es reicht, wenn sie ihnen mitteilen, dass man in Paris und Madrid in diesem Sinne entschieden hat – man solle das doch bitte hier in Brüssel nachvollziehen.“<sup>979</sup> Diese Ignoranz gegenüber dem Parlament war ein schwerer Fehler.

Zweitens hat die Industrie auch die *Sensibilität des Parlaments für die öffentliche Emotionalisierung* nicht begriffen. Die politische und emotionale Dimension der Tierschutzfrage hatte starke Auswirkungen auf das Parlament, das als direkt gewählte Institution deutlich mehr Rücksicht auf die Stimmung in der Bevölkerung nimmt als andere.<sup>980</sup>

Drittens hat die Industrie die *NGOs ignoriert* anstatt zu versuchen sie einzubeziehen um zu zeigen, dass sie Tierversuche als Problem ansieht und eine Lösung anstrebt. „Die Industrie hätte auch mit diesen Gruppen reden müssen“.<sup>981</sup> Eine Tierschützerin sagte über die Industrie: „Wahrscheinlich dachten die, dass sie uns nicht brauchen. Aber diese Einstellung war dumm, weil es eben ein Mitentscheidungsverfahren war. Es war schlicht dumm, das Parlament nicht zu berücksichtigen. Das gilt insbesondere dann, wenn man den öffentlichen Druck in diesem Politikfeld berücksichtigt.“<sup>982</sup>

Viertens hat die Industrie größtenteils eine *Radikalstrategie* gegen die Pläne des Parlaments gefahren. Der Industrie nahe stehende Akteure haben diese Haltung teilweise übernommen. „Sie hat aufgeschlossenen Parlamentariern keine Verhandlungsmasse angeboten und jegliche Offenheit abgelehnt“.<sup>983</sup> Diese totale Blockadehaltung war ein Fehler. Die Industrie hat den Abgeordneten immer gesagt, dass sie dagegen stimmen müssen, ohne ihnen einen Kompromiss anzubieten. „Die Industrie hat den Parlamentariern, die für sie kämpfen wollten, die Arme hinter dem Rücken angebunden und gesagt, ab in den Boxring“.<sup>984</sup> Konsequenterweise haben die sich von der Industrie abgewandt. Zählt man noch hinzu, dass Frankreich die gleiche Position und Strategie wie COLIPA vertreten hat und von den meisten Teilnehmern als Sprachrohr der Industrie gesehen wurde, so wird deutlich, dass die Industrie

---

<sup>979</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>980</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>981</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>982</sup> Gesprächspartner von den Tier- und Verbraucherschützern.

<sup>983</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

<sup>984</sup> Gesprächspartner aus der Industrie.

ihren Einfluss schlecht ausgeübt hat: Am Ende haben sich die ihrem Anliegen positiv gestimmten Parlamentarier abgewandt und Frankreich wurde überstimmt.

### **III. Der Einfluss der Faktoren auf die Geschlossenheit des Parlaments, die Spaltung des Rates und die Kommission**

Die oben genannten Faktoren hatten einen unterschiedlichen Einfluss auf das Parlament, den Rat und die Kommission und die innere Kohärenz der beiden erst genannten Institutionen. Sehr deutlich zeigt sich dies bei den drei Rahmenbedingungen der speziellen politisch-emotionalen Dimension der Kosmetikpolitik, dem Damoklesschwert der 6. Richtlinie und ihrem zweimaligen Verschieben des Inkrafttretens:

Die *speziellen politisch-emotionalen Dimension* wirkte stärker auf das Parlament als auf den Rat und stärker auf Nord- als auf Südeuropäer. Für die meisten Parlamentarier war sie die Hauptantriebsfeder, da sie sich als Volksvertreter natürlich massiv für die Einstellung der wählenden Bevölkerung interessieren mussten. Die Mitglieder im Rat trugen dieser Dimension ebenfalls Rechnung, wenngleich sie nicht im selben Maße auf die Bevölkerung Rücksicht nahmen wie die Parlamentarier, da sie in ihrem Abwägungsprozess auch auf andere Punkte Wert legten. So haben beispielsweise die Regierungen von Großbritannien, Deutschland und den Niederlanden trotz ihrer sensibilisierteren Völker der WHO Frage ebenfalls einen hohen Stellenwert eingeräumt, wenngleich sie diese Linie später verlassen mussten. Dazu kann man in der Wirkung der speziellen politisch-emotionalen Dimension ein Nord-Süd Gefälle ausmachen, da die südeuropäischen Völker den Tierschutzthemen eine deutlich geringere Aufmerksamkeit entgegenbringen und daher auf den entsprechenden Regierungen und Parlamentariern weniger innenpolitischer Druck lastete. Die Kommission kannte natürlich den Druck, den dieser Faktor auf die anderen Akteure ausübte und nahm ihn somit indirekt wahr, maß ihm selbst in der Formulierung ihrer Politik aber kaum Bedeutung zu. Insgesamt trug die spezielle politisch-emotionale Dimension stark zur Geschlossenheit des Parlaments bei, da sich dort kaum jemand für Tiertests exponieren wollte und führte zur Nord-Süd Spaltung des Rates, da sich der im Laufe des Verfahrens immer stärker bemerkbar machende Druck in Nord- und Südeuropa deutlich unterschied.

Die im Hintergrund das Entscheidungsverfahren überlagernde 6. *Richtlinie*, die im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen in Kraft zu treten drohte, entfaltete ihr Abschreckungspotential auch deutlich nach Akteuren getrennt. Das Parlament bevorzugte im Laufe der Verhandlungen aufgrund der Verbraucherschutzverbesserungen der 7. Richtlinie und dem etwas zu optimistischen Vermarktungsverbot der 6. Richtlinie die neuere Version, hätte aber

durchaus auch mit dem Vorgänger leben können und benutzte diese erfolgreich als Druckmittel in den Verhandlungen. Der Rat und die Kommission scheuten die 6. Richtlinie dagegen wegen der zu erwarteten Probleme mit der WHO und dem Ärger der Industrie wie „der Teufel das Weihwasser“.<sup>985</sup> Insgesamt hatte die Drohung mit der 6. Richtlinie daher auf das Parlament nur einen begrenzten Einfluss, wohingegen sie im Rat gegen Ende des Verfahrens im Angesicht des Scheiterns zu Absetzbewegungen eines Großteils der Mitglieder vom ursprünglichen gemeinsamen Standpunkt führte und damit zur Spaltung beitrug.

Der sich abzeichnende *institutionelle Konflikt* zwischen dem Parlament und dem Rat samt Kommission, der durch das zweimalige Verschieben der 6. Richtlinie ausgelöst wurde, beinhaltete für die jeweiligen Akteure ebenso eine unterschiedliche Dimension. Die zweimalige Verschiebung hatte das Parlament massiv gereizt, da es ihn als einen Angriff auf seine Kompetenzen wertete. Rat und Kommission sahen dagegen in den Verschiebungen in erster Linie ein probates Mittel um sich Probleme zu entledigen, wenngleich ihnen die Wirkung auf das Parlament bewusst war. Insgesamt führte der institutionelle Konflikt zu einem als Institution geschlossen auftretendem Parlament gegen Rat und Kommission, die dagegen intern weniger stark von der Problematik betroffen wurden.

Die Bedeutung dieser drei Faktoren kann nicht hoch genug veranschlagt werden: Die Rücksichtnahme der Abgeordneten auf die politisch-emotionale Stimmung in der Bevölkerung und die zweimalige Verschiebung der 6. Richtlinie schmiedeten im Parlament eine breite Allianz für ein Vermarktungsverbot. Umgekehrt trugen die Drohung der 6. Richtlinie und die politisch-emotionale Dimension zur Spaltung des Rates bei. Alle Interviewpartner nahmen darauf Bezug.

Das Verhalten der Akteure und der anderen Faktoren hatte ebenso einen unterschiedlichen Einfluss auf die innere Kohärenz von Parlament und Rat: Die Strategie der *Kommission*, der Durchsetzung des Vermarktungsverbotes alles andere unterzuordnen und dafür in Kauf zu nehmen das Parlament zu brüskieren und die eigene Vermittlerrolle aufzugeben, ist fehlgeschlagen. Die zweimalige Verschiebung der 6. Richtlinie wurde ihr bereits negativ angerechnet. Als die Kommission dann noch mit ihrer Macht als Agendasetter versuchte durch die 7. Richtlinie das Vermarktungsverbot zu kippen und daran unter Aufgabe ihrer Vermittlerrolle während fast des gesamten Verfahrens festzuhalten, verlor sie das Vertrauen der Parlamentarier und reduzierte ihnen gegenüber drastisch ihren Einfluss. Auch die Fixierung auf die Interessen der Industrie und die damit verbundene Geringschätzung der

---

<sup>985</sup> Gesprächspartner aus Rat und Mitgliedsstaaten.

NGO erhöhte deren Widerstand und indirekt den des Parlaments. Innerhalb des Rates blieb die Rolle der Kommission dadurch dagegen unverändert. Inwieweit die Kommission ihre Radikalstrategie im Vermittlungsausschuss aufgab und dort das Parlament unterstützte, ist unklar, da sich zu viele der beteiligten Akteure widersprechen.

Insgesamt leistete damit das Agieren der Kommission einen Beitrag zur Geschlossenheit des Parlaments. Sollte die Theorie des Deals zwischen Parlament und Kommission im Vermittlungsausschuss stimmen, so müsste man dem überraschenden Seitenwechsel ebenfalls einen Einfluss auf die Spaltung des Rates zugestehen.

Das *Agieren von Parlament und Rat* soll gemeinsam bewertet werden, um einen tief greifenden Unterschied herauszuarbeiten, der sich auf die Geschlossenheit des Parlaments und die Spaltung des Rates auswirkte: Alle Akteure verfolgten hartnäckig ihr Ziel, aber das Parlament bewies dabei ein höheres Maß an Flexibilität als der Rat und darin lag mit ein Grund für den Ausgang des Verfahrens: Innerhalb des Parlaments bildete sich unter Führung von Roth-Behrendt ein tragfähiger Kompromiss, den alle mittragen konnten, während Frankreich im Rat keine dauerhafte Koalition dagegen zustande bekam. Wenngleich die Zwänge innerhalb des Rates sich von denen im Parlament unterschieden, legte Roth-Behrendt ein deutlich *höheres Maß an Flexibilität an den Tag als ihre Gegenspieler im Rat*. Beispielhaft hierfür steht der Kompromiss zwischen EVP und PES über die Einführung der drei Ausnahmen beim Inkrafttreten des Vermarktungsverbotes in der zweiten Lesung, der die Reihen des Parlaments schloss. Frankreich zeigte sich zwar ebenfalls bereit, seine Position leicht zu modifizieren und einen gewissen Willen zur Flexibilität zu zeigen, indem es der Einführung des Vermarktungsverbotes mit Anbindung an die OECD unter der belgischen Präsidentschaft akzeptierte. Aber es sah sich später außerstande die Front zu begradigen und etwas zu opfern um mehr zu gewinnen. Diese Radikalstrategie, ähnlich der von COLIPA, möglicherweise auch inspiriert von ihr, scheiterte. Der Eintritt des Vermarktungsverbotes wurde lediglich um ein Jahr im Vermittlungsausschuss von fünf auf sechs Jahre nach hinten verschoben. Insgesamt lag in diesem Unterschied an Flexibilität während der Verhandlungen ebenfalls ein Faktor, der zur Geschlossenheit des Parlaments und zur Spaltung des Rates führte.

Das Aufladen der 7. Richtlinie mit *Verbesserungen im Verbraucherschutz* und die damit verbundene Modernisierung der Kosmetikrichtlinie gaben dem Einigungswillen einen zusätzlichen Auftrieb um diese neuen Errungenschaften nicht zu gefährden. Dieses Argument wurde von mehreren Akteuren auch als Ausweg bzw. Entschuldigung verwendet um die

Seiten am Ende des Verfahrens zu wechseln. Insgesamt gingen allerdings von diesem zumeist vorgeschobenen Argument, als Entscheidungsfaktor keine Tendenzen zur Geschlossenheit des Parlaments und nur geringe zur Spaltung des Rates aus.

Das *Agieren der Industrie* hatte dagegen Einfluss auf die innere Verfasstheit der beiden Institutionen: Die von einem Großteil der Industrie verfolgte Radikalstrategie, die auf eine Abschaffung des Vermarktungsverbotes abzielte, ohne Verhandlungsmasse für Kompromisse anzubieten, scheiterte. Diese Strategie wurde auch von der Kommission und Frankreich verfolgt, so dass man von einer Achse Industrie-Kommission-Frankreich sprechen kann. Der Industrie freundliche gesonnene Parlamentarier ließen sich aber nicht darauf verpflichten. Insgesamt führte die Strategie der Industrie letztendlich zu einer Spaltung des Rates, da sie den positiv gestellten Mitgliedern keine Manövriermasse anbot. Der Einfluss auf das Parlament war dagegen gering. Die Industrie wurde lange nicht als gestaltender Partner akzeptiert. Dies änderte sich erst, als ein Teil von ihr einen Strategiewechsel vollzog und sich dem Parlament annäherte.

#### **IV. Versuch einer Gewichtung in Haupt-, Primär- und Sekundärfaktoren**

##### **1. Probleme der Gewichtung**

Hier soll der Versuch gemacht werden, die unterschiedliche Bedeutung der Faktoren, die zum Resultat geführt haben, zu erfassen und in drei verschiedene Kategorien einzuteilen. Zwei Arten von Quellen stehen für ein solches Vorhaben zur Verfügung: Die untersuchten Akten und die befragten Gesprächspartner. Erstere geben darüber kaum Auskunft, wenngleich es möglich ist, aus dem Verfahrensablauf Schlüsse daraus zu ziehen. Letztere wurden natürlich dazu befragt, aber ihre Antworten geben nur die subjektive Auffassung des jeweiligen Befragten wieder. Zwei weitere Punkte schränken die Vergleichbarkeit der Interviews ein: Zum einen konnten nicht alle relevanten Beteiligten befragt werden, zum anderen hatten die Interviewpartner aufgrund ihrer unterschiedlichen zeitlichen und inhaltlichen Beteiligung am Verfahren alle einen anderen Überblick über den Ablauf: Beispielsweise konnten einige die Geschehnisse innerhalb des Rates bzw. innerhalb des Parlamentes nicht beurteilen. Aus diesen Gründen ist es leider nicht möglich eine exakte Rangliste der Faktoren aufzustellen, die das Ergebnis maßgeblich beeinflusst haben.

Aber durch die Kombinierung des Quellenstudiums der Akten und der Beurteilung seitens der Interviewpartner ist es möglich, sich dem tatsächlichen Einfluss jeden Faktors anzunähern. Die unterschiedlichen Faktoren, die zur Geschlossenheit des Parlamentes bzw. zur Spaltung des Rates führten, können in abnehmender Bedeutung in *Haupt-, Primär- und*

*Sekundärfaktoren* unterschieden werden. Hauptfaktoren hatten demnach entscheidenden, Primärfaktoren einen starken und Sekundärfaktoren einen gewissen Einfluss.

## 2. Die Spaltung des Rates

Bei den Faktoren, die den Rat gespalten haben, indem seine dem gemeinsamen Standpunkt verteidigende Koalition zerfiel, wurde von den meisten Diplomaten und Kommissionsmitgliedern zuerst die drohende *6. Richtlinie* genannt, die es unter allen Umständen zu verhindern galt. Auch Akteure, die nicht bei den Ratssitzungen anwesend waren, haben in Bezug auf die Entscheidungsfindung im Rat alle die 6. Richtlinie zum Hauptgrund erklärt, während ihnen andere Gründe unbekannt waren. Daher kann man diese Sorge berechtigt als Hauptfaktor bezeichnen.

Daneben empfanden die Diplomaten und Kommissionsmitglieder eine Reihe von anderen Faktoren für wichtig und untereinander als gleichwertig, wenngleich sie ihnen nicht dieselbe Bedeutung wie der 6. Richtlinie zusprachen. Diese sollen hier als Primärfaktoren eingeordnet werden: Das *Rechtsgutachten* des Rates, das die WHO Befürchtungen der Regierungen verminderte, der *politisch-emotionale Druck* auf insbesondere die nordeuropäischen Länder, der *mögliche Deal* zwischen dem Parlament und der Kommission um die Kosmetik- und die Pharmazeutikrichtlinie, die endgültige *Positionierung Deutschlands* für ein Vermarktungsverbot, die von der *Industrie unterstützte Radikalstrategie Frankreichs* und die *dänische Präsidentschaft* hatten alle starken Einfluss auf den Abfall von Ländern vom gemeinsamen Standpunkt des Rates. Insbesondere das Rechtsgutachten des juristischen Dienstes des Rates und etwas abgemindert auch die sehr späte Entscheidung Deutschlands für ein Vermarktungsverbot wurden als Anlass genommen, sich neu zu positionieren und die Seiten zu wechseln.

Die zu rettenden *Verbesserungen im Verbraucherschutz* wurden dagegen von den meisten nur als Vorwand eingeordnet. Auch das *Lobbying der Tier- und Verbraucherschützer* wird zwar in Einzelfällen als effizient angesehen, allerdings wird ihm nicht dieselbe Wirkung wie auf das Parlament zugeschrieben. Daher können diese Punkte als Sekundärfaktoren gewertet werden.



Faktoren, die zur Spaltung des Rates und zur Aufgabe seiner gemeinsamen Position führten	
Gewichtung	Faktor
Hauptfaktor	Drohung des Inkrafttretens der 6. Richtlinie
Primärfaktoren	Rechtsgutachten des Rates mindert WHO Befürchtungen Politisch-emotionale Dimension der Tierversuchsfrage Beharren von Frankreich und Industrie auf dem Vermarktungsverbot Positionierung Deutschlands gegen ein Vermarktungsverbot Verhandlungsführung der dänischen Präsidentschaft im Vermittlungsausschuss Seitenwechsel der Kommission durch einen Deal mit dem EP (unsicher)
Sekundärfaktor	Verbesserungen im Verbraucherschutz sollen nicht verloren gehen Lobbying der Tier- und Verbraucherschützer

### 3. Die Geschlossenheit des Parlaments

Die Befragten stellten verschieden Faktoren in den Vordergrund, die im Spannungsfeld zwischen dem Agieren von Kommission, Industrie und Parlament aufgetreten sind und zur Geschlossenheit des Parlaments geführt haben:

Das *Agieren der Kommission* wird von den Befragten mit am häufigsten als entscheidender Faktor für das Ergebnis bewertet: Das zweimalige Verschieben der 6. Richtlinie gemeinsam mit dem Rat, der ursprüngliche auf das Abschaffen des Vermarktungsverbots zielende Entwurf der 7. Richtlinie, die Geringschätzung der NGOs und des Parlaments sowie das Festhalten der Kommission am Vermarktungsverbot bis kurz vor Schluss des Verfahrens unter Aufgabe der eigenen Vermittlungsrolle erbosten das Parlament in doppelter Hinsicht. Zum einen inhaltlich in Bezug zur Ausrichtung der 7. Richtlinie und zum anderen institutionell in der Verteidigung der eigenen Rechte. Von daher kann das im Nachhinein als unglücklich zu bezeichnende Agieren der Kommission als Hauptfaktor für die Geschlossenheit des Parlaments gewertet werden.

Der existierende *Wunsch der Öffentlichkeit auf Tierversuche bei der Herstellung von Kosmetika zu verzichten* und der in politischen Druck umgesetzt werden kann, wurde von vielen Befragten ebenso als entscheidender Faktor für die Geschlossenheit des Parlaments angesehen. Denn dies war für eine dem Wählerauftrag verpflichtete, direkt gewählte Institution eine wichtige Antriebsquelle und kann daher auch als Hauptfaktor eingeordnet werden.

Das *Agieren der Berichterstatterin* wird von den meisten Befragten ebenso als entscheidender Faktor hervorgehoben. Das Parlament konnte sich in diesem Verfahren aufgrund seiner Geschlossenheit weitgehend mit seinen Auffassungen durchsetzen und das wird vor allem der

Verdienst der Strategie von Roth-Behrendt zugeschrieben. Im Einzelnen waren dies ihre Entscheidungen, auf einem Vermarktungsverbot zu bestehen, die Richtlinie für Verbraucherschutzpunkte zu öffnen, einen Kompromiss mit der EVP zu arrangieren und dem Rat ab der zweiten Lesung wieder mit einer harten Haltung zu begegnen. Dazu legte sie im Gegensatz zu dem Lager ihrer Gegenspieler in Industrie, Kommission und Rat eine flexiblere Verhandlungsführung an den Tag wofür insbesondere das genannte Beispiel der Kompromissfindung mit der EVP steht. Daher kann auch das Agieren der Berichterstatterin als Hauptfaktor bezeichnet werden. Es ist aber wichtig, darauf hinzuweisen, dass der Einfluss von Roth-Behrendt ohne die Unterstützung der anderen Fraktionen nicht möglich gewesen wäre.

Den Lobbyisten wird von den meisten Beteiligten ebenso ein entscheidender Einfluss auf das Parlament zugebilligt. Im Zentrum der Kritik steht dabei das als unglücklich *angesehene Agieren der Industrie*: Ihre auf Abschaffung des Vermarktungsverbotes zielende Radikalstrategie ohne Rückfallposition und Manövriermasse kombiniert mit fehlendem Verständnis für die emotionalen Faktoren Tierversuchsfrage und der Herablassung gegenüber dem Parlament sowie den NGOs, reduzierte die Unterstützung von freundlich gesonnenen Parlamentariern und beeinflusste auch die Strategie der Kommission. Daher ist es gerechtfertigt dieses Agieren der Industrie als Hauptfaktor zu bezeichnen.

Das Lobbying der *Tierschützer* wird als einflussreich wahrgenommen, wenngleich nicht so stark wie bei der 6. Richtlinie und es nicht so oft wie die anderen Gründe genannt wird, was eine Einordnung als Primärfaktor rechtfertigt.

Die *Verbraucherschützer* waren nur auf den Nebenkriegschauplätzen präsent, konnten dort aber vieles von ihren Vorstellungen durchsetzen. Allerdings werden sie als etwas schwächer als die Tierschützer eingeschätzt, da ihre Themen nicht so mobilisierbar waren. Daher kann ihr Einfluss nur als ein Sekundärfaktor eingeschätzt werden. Die zu *rettenden Verbesserungen im Verbraucherschutz* messen die meisten Befragten ebenfalls nur geringen Einfluss bei, was die Einordnung als Sekundärfaktor rechtfertigt.

<b>Faktoren, die zur Geschlossenheit des Parlaments beitragen</b>		
<b>Gewichtung</b>	<b>Faktor</b>	<b>Unterteilungen</b>
Hauptfaktor	Politisch-emotionale Dimension des Themas Tierversuche	
Hauptfaktor	Agieren der Kommission	Zweimaliges Verschieben der 6. Richtlinie Versuch das Vermarktungsverbot zu kippen Missachtung des Parlaments und der NGOs Aufgabe der Vermittlerrolle
Hauptfaktor	Agieren der Berichterstatterin	Wiedereinführung des Vermarktungsverbotes Öffnung der Richtlinie für den Verbraucherschutz Kompromiss mit der EVP Harte Haltung gegenüber dem Rat
Hauptfaktor	Agieren der Industrie	Radikalstrategie ohne Rückfallposition und Manövriermasse Fehlendes Verständnis für die politisch-emotionale Dimension des Themas Tierversuche Ignoranz gegenüber dem Parlament und den NGOs
Primärfaktor	Lobbying der Tierschützer	
Sekundärfaktor	Lobbying der Verbraucherschützer	
Sekundärfaktor	Verbesserungen im Verbraucherschutz sollen nicht verloren gehen	

## **V. Bedeutung des Ergebnisses für das Entscheidungssystem der EU**

Der Verlauf des Verfahrens zum Abschluss der 7. Kosmetikrichtlinie stellt aufgrund der Intensität der Auseinandersetzungen, dem Vermittlungsverfahren und des emotionalen Potentials eine Ausnahme und nicht den Normalfall eines Mitentscheidungsverfahrens der EU dar. Trotzdem kann es als ein *positives Beispiel für das Funktionieren des EU Entscheidungssystems* gelten, da das Verfahren trotz der hohen Intensität zu einem Ergebnis geführt hat. Allein die Tatsache, dass ein Resultat unter diesen starken Belastungen erzielt wurde, kann als Erfolg des Vermittlungsverfahrens gewertet werden.

Der Verlauf des Verfahrens hat auch gezeigt, dass der *Übergang zum Mitentscheidungsverfahren und der damit beinhalteten Aufwertung des Parlaments und dem offenen Zugang der NGOs* den europäischen Entscheidungsprozess grundlegend zum Besseren verändert hat. Die Kosmetikpolitik der EU wurde von der Kosmetikrichtlinie 1976 bis zur 5. Richtlinie im Jahre 1989 zwischen Kommission und Rat unter Berücksichtigung in erster Linie der Industrie- und Verbraucherschutzinteressen ausgehandelt, während das Parlament und Tierschützerwägungen dabei lediglich eine rudimentäre Rolle spielten.

Auch die noch im Verfahren der Zusammenarbeit beschlossene 6. Richtlinie erhielt nur durch die außergewöhnliche, erfolgreiche Mobilisierung der Öffentlichkeit durch die Kampagnen

der Tierschützer eine tierschutzfreundliche Ausrichtung. Obwohl das Parlament noch keine Vetomacht besaß, haben einige seiner Mitglieder gemeinsam mit den NGOs über den Druck der Straße massiven Einfluss auf die Ausgestaltung der Richtlinie nehmen können. Allerdings akzeptierten weder die Kommission, noch die Regierungen dieses Ergebnis und versuchten diesen „Unfall“ erst nach hinten zu verschieben und dann mit der 7. Richtlinie wieder zu beheben.

Inzwischen war aber das Verfahren der Zusammenarbeit in der Kosmetikpolitik im Zuge des Maastrichtvertrages zum Mitentscheidungsverfahren geändert worden, was zwei Auswirkungen für den Entscheidungsprozess der 7. Richtlinie nach sich zog: Zum einen konnte das Parlament dem Rat auf gleicher Augenhöhe aufgrund seiner *Vetomacht* entgegentreten. Trotz dieser Tatsache haben insbesondere die federführende GD Unternehmen und die Industrie das Parlament nicht als ebenbürtige Institution behandelt. Erstere berücksichtigte die dem Parlament wichtigen Punkte in der Formulierung des Vorschlages nicht, letztere nahm es als Gesprächspartner nicht ernst. Beide mussten schmerzvoll lernen, dass sich eine direkt gewählte, mit Vetomacht ausgestattete Institution das nicht gefallen lässt und für seine institutionell verbürgten Rechte, wie auch Interessen kämpft.

Zum anderen stellte das Parlament nun einen viel versprechenden *offenen Zugang für alle Akteure der Zivilgesellschaft* dar, in erster Linie die Tierschützer, die Einfluss auf das Verfahren nehmen wollten um ihre Interessen zu vertreten, unabhängig davon, ob sie die innenpolitische Auseinandersetzung mit ihrer Regierung gewonnen oder verloren hatten. Es soll hier keine Wertung der einzelnen Positionen vorgenommen werden, von denen jede Einzelne – Industrie, Verbraucher- und Tierschutz - ihre eigene Legitimität besitzt. Aber das neue Verfahren erlaubte es der Kommission und dem Rat nicht mehr, Akteure vom politischen Prozess auszuschließen bzw. ihre Interessen nur in der ihnen genehmen Weise zu berücksichtigen, denn diese konnten ihre Interessen nun auch gegenüber dem Parlament artikulieren und einbringen.

Das Ziel dieser Dissertation lag nicht darin zu diskutieren, ob das Resultat vernünftig ist, sondern wie es zustande kam. Es ist aus demokratischer Sicht ein großer Erfolg, dass das *direkt gewählte Parlament den Versuch einer technokratisch agierenden Kommission vereiteln konnte, Politik zu gestalten, ohne wichtige Anliegen der Bevölkerung einzubeziehen.*

Bis zur 7. Richtlinie bestand das Kernproblem darin, dass die Kommission, die Industrie und einige Staaten der Tierschutzfrage nicht die Aufmerksamkeit zukamen ließen, die sie aufgrund des hohen Stellenwertes in der Bevölkerung verdient hätte. Die Taktik von ihnen

bestand immer nur in Verzögerung. Nun haben sie verstanden, dass sie die Problematik der Tierversuche nicht mehr ignorieren können, sondern als zu lösendes Problem zu betrachten haben. Das Vermarktungsverbot zwingt die Industrie zu zeigen, dass sie die technische Herausforderung der Entwicklung von tiertestfreien Alternativmethoden annimmt um dem Wunsch von weiten Teilen der Bevölkerung entgegenzukommen.

## **B) Ergebnisdiskussion: Waren die Hypothesen von Moravcsik oder von Tsebelis aussagekräftiger?**

In diesem Kapitel sollen die Hypothesen von Moravcsik und Tsebelis vor dem Hintergrund der Ergebnisse des Entscheidungsprozesses um die 7. Richtlinie beurteilt werden. Die vier Hypothesen zielten auf verschiedene Aspekte des Entscheidungsprozesses: Die Erste bezog sich auf das Abstimmungsverhalten des Parlaments, die Zweite auf die Entscheidungsfindung im Rat, die Dritte auf die Machtverteilung im institutionellen Dreieck zwischen Rat, Parlament sowie Kommission und die Vierte auf den Einfluss von Lobbyisten auf die europäische Ebene.

### **I. Hypothesentest über das Abstimmungsverhalten des Parlaments**

#### **1. Einführung**

Die erste Hypothese hatte das Abstimmungsverhalten des Parlamentes zum Inhalt: In welchem Ausmaß war das Parlament ein einheitlicher Akteur und wie stark war es anhand der nationalen Linien gespalten? Laut Moravcsik sollte das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten im europäischen Parlament nicht ideologisch oder einheitlich im Sinne des Parlamentes sein, sondern sich nach der nationalen Linie im Heimatland ausrichten. Es sollte daher kein Unterschied zwischen den Konfliktlinien im Rat und im Parlament bestehen. Nach Tsebelis dürfte das Europäische Parlament seinen politischen Willen unabhängig von den Mitgliedsstaaten ausdrücken und eine andere Koalition als im Rat aufweisen. Tsebelis geht davon aus, dass das Parlament einen hohen Grad an Geschlossenheit bietet, um als möglichst starker Spieler gegenüber den anderen Institutionen, insbesondere dem Rat, aufzutreten. Zwei weitere Möglichkeiten, die weder von Moravcsik noch Tsebelis vorgesehen sind, wären eine Spaltung entlang der politischen rechts-links Achse oder die klassische Oppositionspolitik einer nationalen Partei auf europäischer Ebene, die grundsätzlich gegen die eigene Regierung votiert. Um zu beurteilen, welche Hypothese die stärkere Aussagekraft hat, ist es daher notwendig mehrere Ebenen der Entscheidungsfindung zu analysieren: Jede der beiden Lesungen beinhaltete Abstimmungen über wichtige Anträge in der Ausschuss- und der Plenumsphase. In der ersten Lesung fand davor noch zusätzlich eine Lesung des IETR Ausschusses statt und am Ende im Plenum eine Abstimmung über den gesamten Entwurf des Parlaments. Vor dieser Analyse wird jedoch das Ergebnis der Untersuchung zusammengefasst:

Das Parlament hat sich in der zweiten Hälfte des Verfahrens größtenteils *als einheitlicher Akteur präsentiert*, als es darauf ankam, gegenüber dem Rat Stärke zu zeigen. Es kam lediglich zu kleinen nationalen Abspaltungen. Allerdings gab es davor Brüche anhand der rechts-links Achse. Insgesamt kann man das Verhalten des Parlaments in zwei Phasen einteilen:

*Gespalten in ein ideologisches rechts-links Schema* zeigte sich das Parlament in der ersten Lesung der Beratungen in Ausschuss und Plenum bei der Bestimmung seiner eigenen Position. Unterschiedliche Positionen zu Beginn des Entscheidungsprozesses gehören allerdings zu einem gewöhnlichen Ablauf des Verfahrens. Es ist normal, dass in der ersten Lesung um die Position des Parlaments zwischen den Fraktionen gerungen wird. *Einheitlich* präsentierte sich das Parlament dann in einer zweiten Phase bei der Wiedereinsetzung der Anträge in der zweiten Lesung im Ausschuss und Plenum sowie im Vermittlungsverfahren, wo es sich aufgrund der erhöhten Mehrheitsregeln um seinen internen Kompromiss sammelte und dem Rat seine Durchsetzungsfähigkeit bewies. Außerdem hatten sich bereits einheitliche Tendenzen in der Abstimmung über den Gesamtentwurf der ersten Lesung gezeigt, wo die unterlegenen konservativen Kräfte sich enthielten anstatt dagegen zu stimmen. Allerdings kam es doch zu kleinen nationalen Abspaltungen, da französische Abgeordnete der EVP und der PES gegen das Vermarktungsverbot stimmten.

Es ist festzuhalten, dass die *Koalitionen im Parlament nicht derjenigen des Rates entsprachen, was sich an zwei Beispielen belegen lässt*. Erstens hatte die links-liberale Mehrheit der Parlamentarier seit der ersten Lesung für ein Vermarktungsverbot votiert, wohingegen die meisten Regierungen ihrer Nationen noch auf Seiten der Ratslösung standen (F, SP, IT, UK, SW etc.) bzw. ihren internen Entscheidungsprozess nicht beendet hatten (D). Auch als die meisten konservativen Abgeordneten das abgeschwächte Vermarktungsverbot in der zweiten Lesung akzeptierten, stand die Mehrzahl der Regierungen noch auf dem gemeinsamen Standpunkt des Rates, der ein Vermarktungsverbot beinhaltete. Zweitens hat eine Minderheit der französischen Parlamentarier den Kompromiss des Vermittlungsausschusses mitgetragen, während Frankreich ihn ablehnte und dabei im Rat überstimmt wurde. Das Abstimmungsverhalten ist also konträr.

Damit kann die *Hypothese von Moravcsik teilweise verworfen werden*, da seine Voraussagen nicht eingetroffen sind. Im Parlament zeigte sich nicht dieselbe Koalition wie im Rat, dafür präsentierte es sich weitgehend einheitlich. Allerdings zeigten nationale Abspaltungen einer Mehrheit der französischen Abgeordneten auch, dass er einen Teil der Wirklichkeit richtig wiedergibt. Insgesamt *belegt dieser Befund die Aussagekraft der Hypothese von Tsebelis*,

wonach das Parlament einheitlich abstimmt um dem Rat geschlossen gegenüber zu treten und so mehr durchsetzen kann.

## **2. Die Spaltungen des Parlaments und seine Gründe**

### Die Ausschussphase in der ersten Lesung offenbarte eine ideologische rechts-links Spaltung ohne nationale Bruchstellen

Die Ausschüsse zeigten in ihrem Abstimmungsverhalten *kein vereintes Parlament, sondern eine weitgehend ideologische rechts-links Spaltung*. Dies begann im IETR Ausschuss, dauerte im ENVI Ausschuss an, änderte sich aber in der Abstimmung über den ENVI Abschlussbericht.

Diese ideologische rechts-links Spaltung entspricht derselben Frontlinie, die bei so einem Thema auch in einem nationalen Parlament zwischen einer eher auf den Tierschutz fixierten Linken und einer eher wirtschaftsnahen Rechten auftreten könnte. Die Tatsache, dass sich die Liberalen auf Seiten der Linken befinden, deckt sich ebenfalls mit diesem Schema. Schließlich haben Liberale in gesellschaftlichen Themen, zu denen man die Tierversuchsfrage rechnen kann, Berührungspunkte mit der Linken. Auch von den vier Gruppierungen, die sich in diesem Sachgebiet herausgebildet haben, können je zwei in eines der beiden politischen Lager eingeordnet werden: Die radikale Linke bestehend aus GUE mit den Grünen, die moderate Linke mit PES und der ELDR, die moderate Rechte, bestehend aus der Mehrheits-EVP und die radikale Rechte bestehend aus der Minderheits-EVP.

Die *rechts-links Spaltung zeigte sich erstmals im IETR Ausschuss*, der seine Anträge mit 26 zu 20 Stimmen aufgrund einer links-liberalen Mehrheit gegen eine konservative Minderheit beschloss. Im ENVI Ausschuss sollte sich diese Konfrontationslinie in der Abstimmung um die wichtigsten Anträge fortsetzen. Dort legte die Berichterstatterin einen Entwurf mit dem wieder eingeführtem Vermarktungsverbot und Verbesserungen im Verbraucherschutz vor. Die Fraktionen positionierten sich unterschiedlich im Ausschuss: Die *PES* stand hinter dem Entwurf ihrer Berichterstatterin. Die *ELDR* unterstützte diese Linie mit Ausnahme von zwei Anträgen, in denen sie sich über das Einbringen einiger industriefreundlichen Punkte von der PES leicht absetzte. Widerstand schlug der Berichterstatterin von zwei Seiten entgegen:

Die *Grünen* versuchten, die Tier- und Verbraucherschutzpunkte über den Entwurf von Roth-Behrendt hinaus zu verstärken, konnten sich mit ihren Forderungen aber nicht durchsetzen. Weder das sofortige Inkrafttreten des Vermarktungs- und Tiertestverbots samt Untersagung des in Verkehrbringens von bereits produzierten Kosmetika nach dem Stichtag, noch die drei



Ziele im Verbraucherschutzschärferen, die angestrebten Verbote bei den Duftstoffen und den CMR sowie die ausführlicheren Informationspflichten erhielten eine Mehrheit.<sup>986</sup>

Die *Konservativen* griffen den Entwurf von der anderen politischen Seite an und versuchten die Tier- und Verbraucherschutzregelungen abzuschwächen. Allerdings hatten sie keine gemeinsame Linie, sondern bestanden aus zwei Gruppierungen: Die Mehrheit um die Schattenberichterstatterin akzeptierte das Vermarktungs- und das Tierschutzverbot, versuchte jedoch das Inkrafttreten von fünf auf zehn Jahre zu verlängern bzw. Möglichkeiten zur zweijährigen Verlängerung zu geben. Eine Minderheit versuchte die Tierschutzregelungen völlig zu kippen. Beide scheiterten.

Insgesamt gab es 25 umkämpfte Abstimmungen. Der große Verlierer war die EVP, die 13 Mal alleine stand und überstimmt wurde. Die Grünen und die GUE verloren zehn Anstimmungen zusammen und zwei weitere gemeinsam mit der PES. Die ELDR befand sich dagegen niemals auf der Verliererseite. Der Abschlussbericht wurde mit 46 Stimmen dafür und 3 Enthaltungen beschlossen. Ein solch hohes Abstimmungsergebnis stellt keinen Einzelfall dar, da keine Fraktion normalerweise einen Bericht im Ausschuss scheitern lässt.

Die politischen Bruchstellen im ENVI Ausschuss verliefen demnach zwischen *vier Gruppierungen, die auf einem rechts-links Spektrum verortet werden können*: Die Erste am linken Rand bestand aus den Grünen und der GUE. Die Grünen waren darin aktiver, versuchten die Richtlinie zu verschärfen, scheiterten aber und unterstützten dann die PES/ELDR Koalition. Die GUE verhielt sich eher passiv und folgte den Grünen in ihrem Abstimmungsverhalten. Die zweite in der linken Mitte gelegene Gruppierung umfasste die PES und die ELDR, obwohl letztere etwas näher an der Industrie stand und in wenigen Punkten von der PES abwich. Die letzten beiden Gruppierungen umfassten die Konservativen mit ihren zwei Flügeln, Mitte Rechts und am rechten Rand, die vergeblich versuchten, die Richtlinie mit ihren Tier- und Verbraucherschutzpunkten mehr oder weniger stark zu verwässern.

Insgesamt zeigt der Entscheidungsprozess in den Ausschüssen, dass das Parlament noch nicht einheitlich agierte, sondern Bruchstellen in einem ideologischen rechts-links Muster aufwies. Es kam jedoch ebenfalls zu nationalen Spaltungen: Einige konservative Nordeuropäer votierten mit der tierschutzfreundlichen Mehrheit des Parlaments.

---

<sup>986</sup> Gesprächspartner aus Kommission und Parlament.

Im Plenum in der ersten Lesung dauerte die rechts-links Spaltung an und offenbarte die weitgehende Geschlossenheit der verschiedenen Fraktionen

Die in den Ausschüssen aufgetretene *rechts-links Spaltung des Parlaments setzte sich im Plenum größtenteils fort*. Allerdings enthielt sich die in den Anträgen unterlegene EVP bei der Schlussabstimmung über den endgültigen Bericht des Parlaments, anstatt ihn abzulehnen. Für die Analyse im Plenum stehen nun neben den Abstimmungslisten der Fraktionen, mehr Abstimmungsergebnisse und vereinzelt auch die so genannten „Roll-Call-Votes“ zur Verfügung, aus denen man eventuelle nationale Bruchlinien herauslesen kann. Alle diese Quellen bezeugen die *weitgehende Geschlossenheit, mit der die einzelnen Fraktionen abgestimmt* haben.

Im Plenum der ersten Lesung reproduzierte sich eine *ähnliche rechts-links Spaltung* wie im ENVI-Ausschuss. Insgesamt gab es 25 umstrittene Abstimmungen, bei denen vier Verliererkoalitionen auftraten: 14mal die EVP alleine, einmal die EVP mit der ELDR, sechsmal die ELDR mit der PES sowie viermal die Grünen mit der GUE. Allerdings trat die Spaltung bei den Konservativen weniger deutlich in Erscheinung, so dass diesmal nur drei Gruppierungen auf der rechts-links Skala eingeordnet werden können: Erstens die Grünen und die GUE am linken Rand, zweitens die PES und die ELDR in der linken Mitte und drittens eine vereinte EVP auf der Rechten.

Grüne und GUE versuchten wiederum die Regelungen im Tier- und Verbraucherschutz zu verschärfen, die Konservativen dagegen sie abzuschwächen. Die *Motivation* für das Handeln der jeweiligen Fraktion war ideologisch begründet und lag bei den Grünen wie Liberalen im Tierschutz, wobei man bei der GUE dazu noch eine grundsätzliche Skepsis gegenüber der Industrie hinzufügen kann. Bei der PES stand ebenfalls der Tierschutz im Mittelpunkt der Überlegungen. Bei den Konservativen resultierte der Widerspruch aus dem Bedürfnis der Industrie zu helfen.

Im Plenum ist es aufgrund des höheren Informationsaufkommens leichter als im Ausschuss, die *Geschlossenheit der verschiedenen Fraktionen* zu dokumentieren: Die acht „Roll-call-votes“ verdeutlichen die Geschlossenheit der Fraktionen bei den Abstimmungen. Die Abgeordneten der Grünen stimmten dabei zu fast hundert Prozent einheitlich ab, die der PES zu 95 Prozent, die der EVP, der GUE und der ELDR immerhin noch zu mehr als 85 Prozent.<sup>987</sup> Damit weisen nur die letzten drei Fraktionen nennenswerte Abspaltungen auf. Allerdings existierten diese nur bei der EVP in einer nationalen Ausprägung, da die Abweichler bei der ELDR und der GUE breit durch mehrere Nationen gestreut waren. Die

---

<sup>987</sup> Siehe Anhang I: Analyse der Roll-Call-Votes im Plenum der ersten Lesung.

Abspaltungen bei der EVP bestanden ausschließlich aus Abgeordneten von kleinen nordeuropäischen Staaten, die insbesondere in Verbraucherschutzfragen nicht mit ihrer Fraktion stimmten: Das Duftstoffverbot für Kosmetika für Kinder<sup>988</sup> wurde von der Mehrheit der österreichischen und einem Teil der belgischen Konservativen mitgetragen. Die Tiertestpflicht bei neuen Bestandteilen lehnte wiederum eine Mehrheit der Österreicher und Teile der Niederländer und Schweden ab.<sup>989</sup> Die Ausnahme für Riechstoffe wurde von einer Mehrheit der Österreicher und der Belgier, sowie einem Teil der Niederländer und der Schweden verworfen.<sup>990</sup> Auch sprachen sich eine Mehrheit der Österreicher und Teile der Niederländer, Belgier und Schweden gegen eine Auflistungspflicht für Riechstoffe, gefährliche Stoffe und dekorative Kosmetika aus.<sup>991</sup> Interessant ist außerdem die Tatsache, dass ein wichtiger ENVI Ausschussmitglied der EVP (Florenz) gemeinsam mit der PES gestimmt hat.

Insgesamt hat sich im Plenum der ersten Lesung gezeigt, dass das Parlament nicht einheitlich abstimmte, sondern in die politischen Fraktionen einer *ideologischen rechts-links Spaltung* zerfiel. Eine links-liberale Mehrheit konnte sich in den meisten Punkten gegen die Konservativen durchsetzen, Vorstöße von Minderheitenkoalitionen aus GUE und Grünen wurden abgeblockt. Allerdings kam es auch zu Niederlagen des Zentrums gegen die vereinten Ränder. Es ist deutlich geworden, dass das Abstimmungsverhalten des Parlaments von Fraktionen geprägt war, die in sich weitgehend *geschlossen* agiert haben, wenngleich es in der EVP nationale Abspaltungen einiger Nordeuropäer in Verbraucherschutzfragen gegeben hat.

#### Der ENVI Ausschuss in der zweiten Lesung reduzierte die ideologischen Gegensätze

Beginnend in der Ausschussphase der zweiten Lesung *wich die ideologische rechts-links Konfrontation einer Bestrebung der Fraktionen ein einheitliches Parlament zu präsentieren*. Im Zentrum stand nun der Aufbau einer gemeinsamen Position um gegen den Rat im drohenden Vermittlungsverfahren bestehen zu können. Da für jeden Antrag ein Minimum von 314 Stimmen notwendig ist, musste die Berichterstatterin die EVP ins Boot holen. Der beherrschende Gegensatz blieb weiter die Frontstellung eines Teiles der EVP gegen eine Koalition aus PES, ELDR, Grünen und der GUE in den umstrittenen Themenfeldern Vermarktungsverbot und dem Fristende für Tierversuche für Bestandteile von Kosmetika.

---

<sup>988</sup> Antrag 43.

<sup>989</sup> Antrag 42.

<sup>990</sup> Antrag 41.

<sup>991</sup> Antrag 23 (Teil 3+4).

Nach dem Gutachten der SCCNPF wollte die EVP auch nicht die neue schärfere Regelung der CMR Stoffe mittragen.

Allerdings sollte sich der Druck innerhalb der EVP nun zu einer offenen Spaltung ausweiten, die sich in der Freigabe der Abstimmung durch die EVP Fraktion über den entscheidenden Antrag 12 der Berichterstatterin, der auf die Einführung eines Vermarktungsverbot abzielte, konkretisierte. Außerdem gab die EVP in den Verbraucherschutzpunkten mit Ausnahme der CMR Frage ihren Widerstand aus der ersten Lesung auf. Neben der EVP wurden sonst nur die Grünen in der Frage der Mindesthaltbarkeit und die ELDR gemeinsam mit der EVP in der Frage des Vermarktungsverbotes überstimmt.

Wichtig ist dabei anzumerken, dass zu diesem Zeitpunkt der gemeinsame Standpunkt des Rates mit seiner zur ersten Lesung diametral verabschiedeten Ausrichtung bekannt war. Einzig Österreich hatte dagegen gestimmt und nur die Niederlande, Dänemark und Deutschland sich enthalten. Alle anderen elf Regierungen standen hinter dem gemeinsamen Standpunkt und gegen das Parlament.

Die Tatsache, dass das Parlament begann, seinen Übergang von der ideologischen rechts-links Spaltung zum einheitlichen Auftreten einer Institution zu vollziehen, gerade als sich die nationalen Positionen im gemeinsamen Standpunkt des Rates herauskristallisiert hatten, zeigt, dass sich die Abgeordneten des Parlaments nicht nach den Staaten ausrichteten. Bald darauf sollte es aber zu nationalen Abspaltungen der französischen Abgeordneten kommen. Die große Masse der Abgeordneten der meisten Fraktionen versammelte sich länderübergreifend hinter dem internen Kompromiss des Parlaments. Während sich drei-viertel der Parlamentarier für diese Anträge aussprachen, standen elf Regierungen gegen sie.

Insgesamt wurden die vom Rat herausgestrichenen Anträge des Parlaments aus der ersten Lesung somit wieder eingesetzt. Die EVP hatte ihren Widerstand gegen die Verbesserungen im Verbraucherschutz mit Ausnahme der CMR Frage aufgegeben und zu einem gewissen Teil selbst das um drei Änderungen ergänzte Vermarktungsverbot akzeptiert. *Die Spaltungen im Parlament reduzierten sich und das Parlament begann als vereinter Akteur zu erscheinen.*

Das Plenum in der zweiten Lesung versammelte sich mit überwältigender Mehrheit hinter den entscheidenden Anträgen, während die französischen Abgeordneten der PES und der EVP dagegen votierten

In der zweiten Lesung im Plenum zeigte sich das Parlament als *weitgehend einheitlicher Akteur*. Die Fraktionen votierten gemeinsam für ein Kompromisspaket, das die Grundlinien des Ergebnisses der ersten Lesung beinhaltete und den Vorstellungen der Berichterstatterin

nach einer harten Haltung des Parlaments gegenüber dem Rat entsprach. Allerdings kam es zu nationalen Abspaltungen der französischen Abgeordneten der PES und der EVP.

Zwei Punkte prägten das Verfahren in diesem Stadium: Erstens erreichten PES und EVP zwischen der Ausschuss- und Plenumsphase einen Kompromiss über die Ausgestaltung des Vermarktungsverbot, das nach fünf Jahren in Kraft treten sollte, aber für drei Tests Ausnahmen von zehn Jahren vorsah. Zweitens gab die EVP ihren Widerstand weitere Verbesserungen des Verbraucherschutzes auf. Überraschend bleibt die hohe Zustimmung der Abgeordneten zu den einzelnen Anträgen in der Abstimmung im Plenum, die der Position des Parlaments Nachdruck verliehen. Das entscheidende Vermarktungsverbot nach fünf Jahren mit drei Ausnahmen wurde mit 474 gegen 43 Stimmen bei 13 Enthaltungen, das Verbot von Tierversuche für Fertigerzeugnisse mit 487 gegen 25 Stimmen bei 18 Enthaltungen und das Verbot für Tierversuche für Bestandteile mit 461 gegen 35 Stimmen bei 10 Enthaltungen angenommen. Die notwendigen 314 Stimmen wurden massiv überboten. *Allerdings sollten in allen drei genannten Abstimmungen die französischen Abgeordneten der EVP und der PES dagegen stimmen.* Neben der hohen Zustimmung zu den Anträgen zeigte sich die Geschlossenheit des Parlaments auch an der Tatsache, dass die einzigen Abgeordneten, die der Einsetzung des Vermarktungsverbots noch mit eingereichten Anträgen entgegneten wollten, nur den kleineren und unbedeutenderen Fraktionen wie der EDD angehörten.

Diese Geschlossenheit sollte sich bis zum Resultat des Vermittlungsverfahrens ziehen. Der Rat kollabierte stattdessen und gab seinen gemeinsamen Standpunkt auf. Der endgültige Kompromiss wurde von der Parlamentsdelegation, der auch eine französische Abgeordnete angehörte, einstimmig angenommen. Im Rat wurde Frankreich dagegen überstimmt.

### Ergebnis

Vergleicht man die unterschiedlichen Vorhersagen der beiden Theoretiker über das Verhalten der Parlamentarier, so wird deutlich, dass Moravcsik mit seiner Einschätzung im Gegensatz zu Tsebelis daneben lag. Moravcsik Vorhersage ist nicht eingetroffen. Die Abgeordneten im europäischen Parlament sind mit Ausnahme der französischen Abgeordneten der PES nicht in nationale Gruppen zerfallen. Die Koalition im Rat hat lange Zeit nicht die Koalition im Parlament widergespiegelt. Die deutschen Abgeordneten der PES, GUE und der Grünen haben den Entwurf von Anfang an unterstützt, während die deutsche Regierung noch um eine Position rang. Britische Abgeordnete der PES, EVP und der ELDR griffen sogar fraktionsübergreifend die Politik ihrer sozialdemokratischen Regierung in einem Brief an. Zuletzt haben zumindest die französischen Grünen und eine Minderheit der französischen

Abgeordneten der PES und der EVP den Kompromiss des Vermittlungsausschusses mitgetragen, während Frankreich überstimmt dort wurde. Die Abgeordneten haben sich in der ersten Lesung in einer rechts-links Spaltung wie in einem nationalen Parlament verhalten, wo eine links-liberale Mehrheit ihre Politik gegen eine konservative Minderheit durchsetzt. In der zweiten Lesung entsprach das Vorgehen dann den Vorhersagen von Tsebelis, als das Parlament versuchte, sich einheitlich zu präsentieren um besser gegen den Rat bestehen zu können, wemgleich es zu kleinen nationalen Abspaltungen kam.

## II. Hypothesentest über den Einfluss von großen und kleinen Staaten auf den Entscheidungsprozess

### 1. Einführung

Die zweite Hypothese zielte auf die Entscheidungsfindung im Inneren des Rates: Entschieden die größten Staaten die wichtigsten Streitpunkte im Rat über Allianzen und „Package Deals“ alleine oder hatten auch die kleineren Staaten Möglichkeiten, das Ergebnis zu beeinflussen? Laut Moravcsik sollten im Rat die großen Staaten ihre Interessen gegen die kleineren Staaten durchsetzen, da sie über mehr Macht verfügen um Allianzen und so genannte „Package Deals“ zu schließen. Nach Tsebelis können die mächtigen Staaten im Rat nicht den kleineren Staaten ihren Willen aufzwingen, sondern diese werden auch über einen gewissen Spielraum, durch Abstimmungsregeln und Präsidentschaften, verfügen. Um zu beurteilen, welche Hypothese die stärkere Aussagekraft hatte, müssen der Einfluss der einzelnen Länder und der Präsidentschaften beim Zustandekommen und dem Zerfall des gemeinsamen Standpunktes des Rates untersucht werden. Vor dieser Analyse wird allerdings das Ergebnis der Untersuchung zusammengefasst.

Es hat sich gezeigt, dass obwohl die großen Staaten einen wichtigen Einfluss auf den Entscheidungsprozess im Rat ausgeübt haben, keine Belege dafür ersichtlich sind, dass sie das Verfahren dominierten, da die Agendasettermacht der Präsidentschaft und die Stimmenzahl der anderen Länder samt Kommission bei der Bildung des gemeinsamen Standpunktes und seinem Zerfall ausschlaggebend waren.

Bei der Bildung des gemeinsamen Standpunktes waren drei Faktoren entscheidend: Erstens spielte *Frankreich* mit seinen von Koalitionen getragenen Initiativen eine wichtige Rolle. Zweitens beeinflusste die *belgische Präsidentschaft* stark das Ergebnis durch ihre Agendasettermacht. Drittens trug ein Bündel an Faktoren zu dem Ergebnis bei: Die Hilfe Großbritanniens, die Stimmen der südeuropäischen kleinen Länder, die Unterstützung der

Initiativen Frankreichs durch Griechenland, Belgien aber in geringerem Maße auch der anderen Länder, der Seitenwechsel von Schweden und Finnland, die als Zünglein an der Waage fungierten und die Unterstützung der Kommission. Alle diese Punkte trugen zum gemeinsamen Standpunkt bei.

Den Zerfall der breiten Koalition im Vermittlungsverfahren führten verschiedene Faktoren herbei. Viele von ihnen, darunter der wichtigste, eignen sich nicht für eine Untersuchung anhand der Konfliktlinie „Einfluss der großen versus der kleinen Länder“. Allerdings lassen sich drei Faktoren in dieses Muster einordnen: Sowohl das unflexible *Agieren Frankreichs*, als auch die *Positionierung Deutschlands* gegen ein Vermarktungsverbot, zeigen die Wirkung des Handelns großer Staaten auf. Allerdings lag in der einflussreichen *Präsidentschaft* Dänemarks und der notwendigen Stimmenzahl der anderen Länder der Beweis, dass auch kleine Länder ihre Interessen geltend machen können.

Damit kann die Hypothese von Moravcsik verworfen werden, da seine Voraussagen nicht eingetroffen sind. Die großen Länder dominierten das Verfahren trotz ihres unbestrittenen Einflusses weder bei der Bestimmung, noch dem späteren Verfall des gemeinsamen Standpunktes, da Präsidentschaften und Stimmrechte der anderen Länder ebenfalls wichtig waren. Die Hypothese von Tsebelis konnte sich dagegen bestätigen.

Um den Einfluss der verschiedenen Staaten und der Präsidentschaften während des Verlaufes der Verhandlungen zu bestimmen, sollen nun die wichtigsten Ereignisse der Entstehungsgeschichte des gemeinsamen Standpunktes und die Etappen seines Verfalls im Vermittlungsverfahren nachgezeichnet werden.

## **2. Der Einfluss der Akteure beim Zustandekommen und Zerfall des gemeinsamen Standpunktes**

### Einflüsse der einzelnen Länder, Präsidentschaften und der Kommission beim Zustandekommen des gemeinsamen Standpunktes

Hier soll nun die Entstehung des gemeinsamen Standpunktes im Lichte der Aktionen verschiedener Länder untersucht werden. In einem ersten Schritt wird ein Überblick über die Positionierung der einzelnen Regierungen und eine verkürzte Darstellung des Ablaufs des Verfahrens gegeben. Daraus werden dann in einem zweiten Schritt die Faktoren gefiltert, die zur Formulierung des gemeinsamen Standpunktes geführt haben.

Die großen Staaten Frankreich, Großbritannien und Deutschland haben die Entscheidungsfindung auf verschiedene Art und Weise beeinflusst: Hauptakteur in den Verhandlungen war Frankreich, von dem viele erfolgreiche Initiativen zur Abschwächung des

Parlamentsentwurfes ausgingen. Großbritannien exponierte sich während der Verhandlungen weniger stark gegen den Parlamentsentwurf und leistete den französischen Vorstößen kaum Widerstand, sondern billigte sie meist stillschweigend. Deutschland war in der Hauptfrage des Vermarktungsverbotes aus internen Gründen lange blockiert, zeigte in den anderen Punkten aber wenig Neigung den Parlamentsentwurf völlig im französischen Sinne umzugestalten. Spanien, Italien, Griechenland, Portugal, Irland und Belgien unterstützten die meisten französischen Vorstöße mit unterschiedlicher Stärke, allerdings können nur Belgien und Griechenland dabei als aktiv bezeichnet werden. Trotz Belgien und Irland soll diese Gruppe hier als die der südeuropäischen Länder bezeichnet werden. Dänemark, Schweden, Finnland, Österreich und die Niederlande widersetzten sich mit unterschiedlicher Intensität den Änderungswünschen der Südeuropäer, aber alle beteiligten sich aktiv an den Diskussionen. Lediglich Luxemburg nahm an den Verhandlungen faktisch nicht teil. Unter der belgischen Präsidentschaft schlossen sich Schweden und Finnland aber den Südeuropäern an, was zur Minorisierung der Nordeuropäer und dem Zustandekommen des gemeinsamen Standpunktes führte.

Der Kern der 7. Richtlinie lag in der Diskussion über das Vermarktungsverbot. Seine Anbindung an die OECD resultierte aber nicht aus speziellem Druck Frankreichs, da sich fast alle Länder von Anfang der Verhandlungen aus unterschiedlichen Motiven gegen seine Einführung ausgesprochen hatten. Allerdings beeinflusste Frankreich die Änderung anderer Punkte im Verlauf der Ratsverhandlungen: Erst die Verschiebung und dann die Aufhebung des Inkrafttretens des Tiertestverbots für Bestandteile, die Verschiebung des Inkrafttretens des Tiertestverbotes für Fertigerzeugnisse, das spätere Inkrafttreten der 7. Richtlinie, die Änderung der Definitionen für „Fertigerzeugnisse“ und „Alternativmethoden“ und die erleichterte Verwendung von CMR-Stoffen. Alle diese Änderungen führten zu einem industriefreundlicheren gemeinsamen Standpunkt.

Im Mittelpunkt der französischen Verbesserungsvorschläge stand das kontinuierliche Drängen nach einer Durchlöcherung des Tiertestverbotes für Bestandteile. Das Parlament hatte das Jahr 2004 des Inkrafttretens des Kommissionsvorschlags akzeptiert, aber die einmalig zweijährige Verlängerungsmöglichkeit gestrichen. Frankreich versuchte gemeinsam mit Griechenland schon vor der ersten Lesung des Parlamentes zu Beginn der Verhandlungen im Rat am 3.7. und 26.9.2000 das Inkrafttreten nach hinten zu verschieben, stieß dabei aber auf den Widerstand einer nordeuropäischen Koalition aus Deutschland, Großbritannien, den Niederlanden und Österreich, die das Gegenteil vorhatten.



Einen ersten Etappensieg konnte Frankreich mit dem zweiten schwedischen Vorschlag erzielen, der das Inkrafttreten des Tierversuchsverbots für Inhaltstoffe auf 48 Monate nach dem Inkrafttreten der Richtlinie nach hinten verschob und wieder eine Verschiebungsmöglichkeit einräumte. Auch für Fertigerzeugnisse wurde das Datum auf 18 Monate heraufgesetzt. Alle drei Änderungen stießen auf den Widerstand der oben genannten Nordeuropäer, allerdings hielten auch die südeuropäischen Staaten diesen Kompromiss noch für zu schwach. Außerdem eröffneten Frankreich im Bunde mit Griechenland und Italien mit seiner Forderung nach einer lockereren Definition für „Fertigerzeugnisse“ und gemeinsam mit Spanien und den Niederlanden nach Ablehnung der Informationsübermittlung der Zusammensetzung der Produkte an die Verbraucher zwei neue Fronten.<sup>992</sup>

Zwei Wochen später unterstützten Belgien, Spanien und Portugal das französische Ansinnen, während die nordeuropäischen Länder mit Ausnahme von Dänemark und Finnland ihren Widerstand gegen die neuen Fristen für das Inkrafttreten der beiden Tierversuchsverbote für Fertigerzeugnisse und Bestandteile aufgaben und darüber hinaus auch die neue Definition für Fertigerzeugnisse akzeptierten. Außerdem erhöhten die südeuropäischen Staaten um Frankreich den Druck und machten klar, dass sie ein Enddatum für ein Tierversuchsverbot für Bestandteile nicht hinnehmen wollten. Frankreich und Spanien lehnten es grundsätzlich ab, Italien und Griechenland standen dem Versuch sehr skeptisch gegenüber und Belgien und Portugal wollten es nur mit einer Verschiebungsmöglichkeit akzeptieren.<sup>993</sup>

Auf der darauf folgenden Sitzung des COREPERs wurde das Inkrafttreten des Tiertestverbotes für Bestandteile dann weiter von 48 auf 60 Monate verschoben, doch Frankreich und Griechenland reichte auch dieses Datum noch nicht aus. Außerdem wurde auf französischen Druck das Inkrafttreten der Richtlinie von 12 auf 18 Monate erhöht. In einer Koalition mit Großbritannien konnte es dann noch die Verwendung der CMR Stoffe erleichtern.<sup>994</sup>

Im Herbst kam die neue belgische Präsidentschaft mit ihrem Vorschlag der französischen Position in einem weiteren Punkten entgegen: sie hob das Tiertestverbot für Bestandteile auf und koppelte es an den technischen Fortschritt. Dazu änderten die Belgier noch die Definition „Alternativmethode“. Die Aufhebung des Tiertestverbotes für Bestandteile löste massive aber

---

<sup>992</sup> Council of the European Union, Outcome of Proceedings of Working Party, Brussels on the 30.4.2001, 8671/01, p. 1-6.

<sup>993</sup> Council of the European Union, Note of General Secretariat to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 17.5.2001, 8873/01, p. 1-12, and Council of the European Union, Note of Presidency to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 14.5.2001, 8796/01, p. 1-6.

<sup>994</sup> Council of the European Union, Note of General Secretariat to Permanent Representatives Committee, Brussels on the 23.5.2001, 9168/01, p. 1-14 and Council of the European Union, Note of General Secretariat to Council, Brussels on the 24.5.2001, 9167/01, 1-4.

erfolgreiche Widerstände der nordeuropäischen Staaten Österreich, Dänemark, Schweden, Finnland und die Niederlande sowie Deutschland aus. Schweden und Finnland ließen sich aber wieder umstimmen, was den Verlust der Blockademinderheit nach sich zog und die restlichen Länder minorisierte.<sup>995</sup>

Diese Auflistung hat gezeigt, dass verschiedene Faktoren für die Entstehung des gemeinsamen Standpunktes verantwortlich waren. In einem zweiten Schritt sollen diese nun herausgefiltert werden: Von allen Ländern kann *Frankreich* aufgrund der Vielzahl seiner Initiativen als wichtigster Akteur im Rat über die ganze Verhandlungsperiode bezeichnet werden. Es erreichte durch Koalitionsbildung mit den südeuropäischen Staaten und Großbritannien die Durchsetzung vieler seiner Interessen. Aus den Akten ist es nicht ersichtlich, warum die Nordeuropäer ihren Widerstand sukzessive aufgaben, welche Druckmittel oder Kompensationsgeschäfte verwendet wurden. Aber es konnte nachgewiesen werden, dass die Neuerungen im Entwurf den Interessen Frankreichs entsprachen, das kontinuierlich für diese Änderungen eingetreten war: Das Tiertestverbot für Bestandteile wurde kontinuierlich nach hinten verschoben und im gemeinsamen Standpunkt an die technische Machbarkeit gekoppelt. Viele andere Punkte wie das Verschieben des Inkrafttretens des Tierversuchsverbotes für Fertigerzeugnisse sowie der gesamten Richtlinie, die Änderung der Definition für „Fertigerzeugnisse“ und die erleichterte Verwendung der CMR Stoffe zeugten ebenso von erfolgreichem französischem Druck. Insgesamt lag daher im *französischen Drängen nach Änderungen*, die durch verschiedene Koalitionen unterstützt wurde, ein Hauptgrund für die Entstehung des gemeinsamen Standpunktes.

Aber auch die *Präsidentschaften* beeinflussten das Ergebnis stark durch ihre Agendasettermacht und ihr Verhandlungsgeschick. Die schwedische Präsidentschaft scheiterte mit ihren Vorschlägen, die zwischen dem Rat und dem Parlament vermitteln wollten, da der Rat noch nicht reif für einen Kompromiss war und die Diskussionen sich noch in einem frühen Stadium befanden. Dagegen hatte die belgische Präsidentschaft mit ihrem Entwurf, den sie stärker an der Ratsmehrheit ausrichtete, mehr Erfolg. Es ist schwierig, zu unterscheiden, welche Anteile der Präsidentschaft und Frankreich anzurechnen sind, dass die zumeist von Frankreich ins Spiel gebrachten Punkte durchgesetzt wurden. Belgien stand deutlicher als Schweden auf Seite Frankreichs. In jedem Fall initiierte die belgische Präsidentschaft die Anbindung des Vermarktungsverbotes an die OECD und änderte die Definition der „Alternativmethoden“. Darüber hinaus integrierte sie die oben genannten

---

<sup>995</sup> Council of the European Union, Note of Presidency to Working Party, Brussels on the 12.10.2001, 12740/01, p. 1-14.

Neuerungen in ihren Vorschlag. Insgesamt kann daher auch die *belgische Präsidentschaft mit ihrer Agendasettermacht als Hauptfaktor für die Einigung zum gemeinsamen Standpunkt angesehen werden.*

Allerdings hätten weder Frankreich noch die belgische Präsidentschaft den gemeinsamen Standpunkt ohne die *Unterstützung ihrer Partner* alleine beschließen können. Die Stimmen der Koalition und der Seitenwechsel von Schweden und Finnland, die als Zünglein an der Waage fungierten waren weitere notwendige Faktoren für das Ergebnis. Auch die Unterstützung der Kommission für den Kurs des Rates war notwendig. Insgesamt hätte es ohne die *Stimmen dieser Partner* keinen gemeinsamen Standpunkt gegeben.

Von daher ist es *nicht gerechtfertigt, den großen Ländern eine alleinige Rolle bei der Bestimmung des gemeinsamen Standpunktes* zuzusprechen, dessen Zustandekommen aus drei Faktoren resultierte: Frankreich, als eines der großen Länder, war die treibende Kraft in den Verhandlungen und wurde durch Großbritannien, einen weiteren Großen, unterstützt. Aber die Agendasettermacht der Präsidentschaft und die Stimmenzahl der kleinen Länder sowie der Kommission waren für das Ergebnis mitentscheidend.

#### Einflüsse der einzelnen Länder, Präsidentschaften und Kommission bei der Spaltung des Rates

Hier soll nun der Zerfall des gemeinsamen Standpunktes unter Berücksichtigung der Einflüsse großer und kleiner Länder untersucht werden. Dabei kann auf die im vorigen Kapitel vorgenommene Analyse zurückgegriffen werden. Viele Faktoren, die zur Spaltung des Rates beigetragen haben, stehen in keinem Zusammenhang mit der Bedeutung der großen oder kleinen Länder. Dazu gehören der Einfluss der 6. Richtlinie, das Rechtsgutachten des Rates, der politisch-emotionale Druck auf die nordeuropäischen Länder, der Deal zwischen der Kommission und dem Parlament und das Lobbying der Tier- und Verbraucherschützer. Das zeigt bereits, dass der Entscheidungsprozess nicht nur von den großen Ländern dominiert wurde, da es eine Vielzahl anderer Gründe gab, die zu dem Ergebnis beigetragen haben. Die vorherige Untersuchung hat jedoch drei Gründe herausgefiltert, die im Zusammenhang mit der Frage stehen, inwiefern der Entscheidungsprozess stärker von großen oder von kleinen Ländern geprägt worden ist: Die von der Industrie unterstützte Radikalstrategie Frankreichs, die endgültige Positionierung Deutschlands für ein Vermarktungsverbot und die dänische Präsidentschaft.

In der Radikalstrategie Frankreichs lag mit ein Grund für den Zerfall der Koalition des gemeinsamen Standpunktes. Die mangelnde Flexibilität der französischen Verhandlungsführung ohne Rückfallposition führte zu einem Abfall vieler Länder im

Vermittlungsverfahren. Dies zeigte die Bedeutung der Verhandlungsführung Frankreichs. Selbst in seinem Scheitern wirkte das große Land als Impulsgeber für andere Regierungen, die ihre Aktionen davon beeinflussen ließen.

Das Ergebnis resultierte auch aus den Handlungen eines weiteren großen Landes: Deutschland beendete während des Vermittlungsverfahrens seine internen Streitigkeiten über das Vermarktungsverbot und unterstützte nun seine Einführung. Die Positionierung dieses großen Landes hatte zwei Auswirkungen: Zum einen stärkte das politische Gewicht Deutschlands den Befürwortern des Vermarktungsverbotes den Rücken und zum anderen wurde sie von anderen Regierungen als Vorwand genommen um vom gemeinsamen Standpunkt abzurücken.

Damit stützen sowohl der Einfluss des Scheiterns des französischen Handelns als auch der Positionierung Deutschlands die Theorie Moravcsiks, wonach die großen Länder das Geschehen mit ihren Aktionen stark beeinflussen. Dagegen stärkt der dritte Faktor, die Präsidentschaft Dänemarks während des Vermittlungsverfahrens, die Theorie von Tsebelis. Dänemark war eines der Länder, das gegen den gemeinsamen Standpunkt gestimmt hatte und von Anfang an sehr aktiv für ein Vermarktungsverbot eingetreten war. Es kann mit seinen drei Stimmen im Rat ohne Häme als politisches Fliegengewicht bezeichnet werden. Aber trotzdem wird dem Land aufgrund seiner Aktivität und insbesondere der Präsidentschaft von vielen Interviewpartnern ein wichtiger Einfluss auf das Ergebnis der Verhandlungen zugesprochen, da es stellvertretend für den Rat mit dem Parlament verhandelt hatte und sich nicht scheute für ein Resultat einzutreten, das Frankreich heftig bekämpft hatte.

Insgesamt leisteten die Handlungen der beiden großen Länder Frankreich und Deutschland einen wichtigen Beitrag zur Spaltung des Rates. Aber auch der Präsidentschaft des kleinen Landes Dänemark wird von allen Seiten eine starke Auswirkung zugeschrieben. Darüber hinaus können viele Faktoren, aus denen das Ergebnis resultierte, gar nicht auf die Problemlage „große bzw. kleine Länder“ angewendet werden. *Demnach ist es falsch, den großen Ländern trotz ihres unbestrittenen Einflusses einen dominierenden Einfluss auf das Abrücken des Rates von seinem gemeinsamen Standpunkt zuzugestehen.* Von daher hat sich die Hypothese von Moravcsik als unbrauchbar erwiesen. Tsebelis Vorstellungen der Bedeutung von Regeln und Präsidentschaften können dagegen eine größere Erklärungskraft zugesprochen werden.

### **III. Hypothesentest über den Einfluss der europäischen Institutionen auf den Entscheidungsprozess**

#### **1. Einführung**

Die dritte Hypothese zielte auf die Machtverteilung im institutionellen Dreieck zwischen Parlament, Rat und Kommission. Laut Moravcsik sollten die supranationalen Institutionen Parlament und Kommission über deutlich weniger Einfluss als der Rat verfügen. Die Regierungen sollten sich über den Rat gegen die anderen beiden Institutionen durchsetzen. Nach Tsebelis sollten das Parlament und die Kommission dagegen in der Lage sein, ihren Einfluss im institutionellen Dreieck gegenüber dem Rat geltend zu machen, da auch sie über Vetorecht und Agendasettermacht verfügen. Beide Prognosen sind sehr einfach über eine kurze Darstellung des Ablaufs des Entscheidungsverfahrens zu überprüfen.

Vor dem Hintergrund des in dieser Arbeit aufgezeigten Entscheidungsprozesses kann die Vorstellung einer Dominanz durch den Rat zurückgewiesen werden. Zwar hatte die Kommission nur einen geringen Einfluss auf das Verfahren und unterstützte die gemeinsame Position des Rates, aber dieser konnte sich nicht gegen das Parlament durchsetzen, das den Entscheidungsprozess gewann. Daher trifft die Hypothese von Moravcsik auf diese Fallstudie nicht zu, diejenige von Tsebelis dagegen schon.

#### **2. Der Einfluss des Rats im Gegensatz zu dem der anderen beiden Akteure**

Eine kurze Zusammenfassung des Entscheidungsprozesses, der zur 7. Richtlinie führte, zeigt deutlich, dass der Rat das Verfahren nicht dominierte. Erst strich die Kommission in ihrem ursprünglichen Entwurf das Vermarktungsverbot, dann setzte das Parlament es wieder ein und öffnete die Richtlinie für die Verbraucherschutzpunkte. Der Rat neutralisierte das Vermarktungsverbot wieder in seinem gemeinsamen Standpunkt, musste seine Positionen aber im Vermittlungsverfahren gegen das Parlament räumen.

Der Sieg des Parlaments im Verfahren zur 7. Richtlinie widerspricht eklatant den Vorhersagen der Theorie von Moravcsik. Tsebelis mit seinem Beharren auf der Agendasetter- und Vetospielermacht der supranationalen Institutionen, insbesondere unter Berücksichtigung der Bedeutung des Status quo, kann die Geschehnisse dagegen gut erklären.

Die unbedeutende Stellung der Kommission spricht zwar für die Theorie von Moravcsik, ist aber vor dem Hintergrund des triumphalen Sieges des Parlaments unbedeutend. Darüber hinaus kam es eventuell gegen Ende des Vermittlungsverfahrens zu einer Übereinkunft zwischen dem Parlament und der Kommission. Demnach vereinbarte das Parlament mit der Kommission in der Kosmetikrichtlinie stärker die Belange des Parlaments, in dem

„Pharmaceutical Package“ dagegen stärker die Interessen der Kommission zu berücksichtigen. Die Tatsache, dass zwei supranationale Institutionen eine Übereinkunft schlossen, die einen Beitrag zur Isolierung einiger Regierungen und damit zur Aufspaltung des Rates leistete, würde ebenfalls den theoretischen Vorstellungen Moravcsiks widersprechen. Dieser spricht den beiden genannten Institutionen nicht das Machtpotential zu um den Rat zu bezwingen.

#### **IV. Hypothesentest über den Einfluss von Lobbyisten auf den Entscheidungsprozess**

##### **1. Einführung**

Die letzte Hypothese zielte auf die Einflussmöglichkeit der im innenpolitischen Streit unterlegenen Lobbyisten, in diesem Beispiel der Tier- und Verbraucherschutzvertreter, auf den europäischen Willensbildungsprozess. Laut Moravcsik sollten sich zwei Arten von Lobbygruppen im innerstaatlichen Willensbildungsprozess durchsetzen: Die wichtigsten, wirtschaftlichen Interessengruppen und diejenigen, die konzentrierte und klare Interessen vertreten. Die Verlierer im innerstaatlichen Willensbildungsprozess sollten sich dagegen nicht auf europäischer Ebene durchsetzen können, da der Staat für Moravcsik eine „Gate keeper“ Funktion ausübt. Nach Tsebelis wird es innerhalb eines Staates abweichende Meinung über das nationale Interesse geben, aber er äußert sich nicht direkt über den Einfluss von Lobbyisten auf die europäische Ebene. Aber da er den Regierungen nicht zuspricht, den Entscheidungsprozess alleine zu dominieren, steht nichts dagegen, dass die Verlierer des innerstaatlichen Meinungsbildungsprozesses auf europäischer Ebene versuchen können, ihre Interessen gegenüber den Institutionen durchzusetzen.

Durch die Analyse des Entscheidungsprozesses hat sich gezeigt, dass die im innenpolitischen Streit auf nationaler Ebene unterlegenen Akteure es geschafft haben, sich insbesondere über das Parlament in den Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene einzubringen und durchzusetzen. Der Staat verfügt daher über keine „Gate keeper“ Funktion. Damit haben sich für dieses Fallbeispiel die Prognosen der Hypothese von Moravcsik als falsch herausgestellt, während die von Tsebelis zutreffen.

##### **2. Der Einfluss der Lobbyisten**

Die Lobbyisten können in drei Gruppen eingeteilt werden: Industrie, Tier- und Verbraucherschutz. Ihr Einfluss ist allerdings nur im Fall der Tierschützer besonders interessant. Die Industrie wurde von allen drei Institutionen gehört und fand besonders in Rat

und Kommission offene Ohren für ihr Anliegen. Das Parlament stand der Industrie skeptischer gegenüber, wurde aber von dieser zu Beginn des Verfahrens nicht ins Kalkül gezogen und übergangen. Die Verbraucherschützer bewegten sich nur auf den Nebenkriegsschauplätzen, standen daher nicht im Zentrum des Interesses und konnten auf alle Institutionen einwirken. Aber die Bedeutung der Tierschützer stellt die eigentliche Besonderheit in diesem Verfahren dar, da sie zu Beginn nicht richtig ernst genommen wurden und sich ihren Respekt erarbeiten mussten, aber dies eben auch taten.

Bei den Verhandlungen zur 7. Richtlinie stand die Mehrheit der Regierungen anfangs hinter dem Versuch der Kommission, das Vermarktungsverbot abzuschaffen. Dabei kam es insbesondere in den nordeuropäischen Ländern zu einer Diskrepanz zwischen dem Agieren der Regierungen und dem Willen der Bevölkerung. Dies gilt im besonderen Maße für Großbritannien, wo die stärkste Tierschutzbewegung Europas existiert. Trotzdem versuchte die britische Regierung, die französische Kosmetikpolitik leise zu unterstützen.

Doch es waren auch die britischen Tierschutzbewegungen, die über die von ihnen dominierten europäischen Dachorganisationen Einfluss auf den europäischen Entscheidungsprozess zu nehmen trachteten. Wenngleich sie auf alle am Verfahren teilnehmenden Akteure einzuwirken versuchten, so stellte das Parlament doch aus zwei Gründen ihr Hauptziel dar: Erstens ist es nach allen Seiten offen und zweitens sehr sensibel für die Bevölkerung emotional berührende Themen. Was die Kommission mit ihrem Fokus auf einem eventuell drohendem WHO Verfahren als ein zu vernachlässigendes emotionales Problem der Bevölkerung betrachtete, sah das Parlament als auszuführenden Wählerwillen an. Laut der Abgeordneten erhöhte sich ihre Motivation sich für das Vermarktungsverbot zu engagieren, aufgrund des kontinuierlichen Drängens der Tierschützer mit ihrer Sachkompetenz und Meinungsumfragen. Die britische Regierung hatte keine Möglichkeit, die britischen Tierschützer bzw. ihre europäische Dachorganisationen am Zugang der europäischen Ebene zu hindern. Neben dem Parlament visierten die Lobbyisten auch die Regierungen an, da diesen die potentielle Kampagnenfähigkeit des Themas schwer auf den Schultern lastete und letztendlich auch mit zum Einlenken zwang.

Insgesamt hat sich im Laufe des Verfahrens ein von der britischen Tierschutzbewegung dominierter europäischer Dachverband gegen einen von der französischen Industrie dominierten europäischen Industrieverband durchsetzen können. Die britische Tierschutzbewegung hat dadurch nicht nur der eigenen Regierung eine Regelung aufgezwungen, die diese ursprünglich nicht wollte, sondern auch der französischen

Regierung. Eindrucksvoller kann man die Macht von NGOs und die Durchlässigkeit des EU Systems für die im Nationalstaat unterlegenen Akteure nicht belegen.

## **V. Zusammenfassung**

Diese Arbeit wollte die Faktoren herausfiltern, die zur endgültigen Form der 7. Richtlinie geführt haben. Daneben wurde die Erklärungskraft der Hypothesen zweier miteinander konkurrierender Theorien, der liberale Intergouvernementalismus von Moravcsik und der Institutionalismus von Tsebelis, miteinander verglichen. Nachdem nun der Entscheidungsprozess mit all seinen Facetten dargestellt und analysiert worden ist, können hier nun die Ergebnisse auf die beiden Fragen zusammengefasst werden.

### **1. Zusammenfassung der Forschungsergebnisse betreffend der Faktoren, die zur 7. Richtlinie führten**

Das Ergebnis erklärt sich durch die Geschlossenheit des Parlaments und die Spaltung des Rates im Vermittlungsverfahren. Durch die Kombinierung des Quellenstudiums der Akten und der Beurteilung seitens der Interviewpartner konnte der tatsächliche Einfluss jedes Faktors darauf annähernd bestimmt werden. Die unterschiedlichen Faktoren, die zur Geschlossenheit des Parlamentes bzw. zur Spaltung des Rates führten, wurden dabei in abnehmender Bedeutung in Haupt-, Primär- und Sekundärfaktoren klassifiziert. Hauptfaktoren hatten demnach entscheidenden, Primärfaktoren einen starken und Sekundärfaktoren einen gewissen Einfluss.

Für die Spaltung des Rates war in erster Linie die Drohung des Inkrafttretens der 6. Richtlinie entscheidend, die als einziger Hauptfaktor bezeichnet werden kann. Daneben führten sechs weitere Primärfaktoren zum Resultat: Das die WHO Befürchtungen mindernde Rechtsgutachten des Rates, die politisch-emotionale Dimension der Tierversuchsfrage, das Beharren von Frankreich und Industrie auf dem Vermarktungsverbot, die Positionierung Deutschlands gegen ein Vermarktungsverbot, die Verhandlungsführung der dänischen Präsidentschaft im Vermittlungsausschuss und der eventuelle Seitenwechsel der Kommission durch einen Deal mit dem Parlament. Als Sekundärfaktoren gelten die zu sichernden Verbraucherschutzpunkte und die Lobbyanstrengungen der Interessenvertreter.

Für die Geschlossenheit des Parlaments können vier Hauptfaktoren ausgemacht werden: Erstens die politisch-emotionale Dimension des Themas Tierversuche, zweitens das Agieren der Kommission, das sich im zweimaligem Verschieben der 6. Richtlinie, dem Versuch das Vermarktungsverbot zu kippen, der Missachtung des Parlaments sowie der NGOs und ihrer



Aufgabe der Vermittlerrolle niederschlug, drittens die Strategie der Berichterstatterin mit ihrer Wiedereinführung des Vermarktungsverbotes, der Öffnung der Richtlinie für den Verbraucherschutz, dem Kompromiss mit der EVP sowie der harten Haltung gegenüber dem Rat und viertens das Agieren der Industrie mit ihrer Radikalstrategie ohne Rückfallposition und Manövriermasse, dem fehlendem Verständnis für die politisch-emotionale Dimension des Themas Tierversuche und der Ignoranz gegenüber dem Parlament und den NGOs. Daneben können das Lobbying der Tierschützer als Primärfaktor und das Lobbying der Verbraucherschützer und die Sicherung der Verbraucherschutzpunkte als Sekundärfaktoren eingeordnet werden.

## **2. Zusammenfassung der Forschungsergebnisse des Hypothesenvergleichs**

Die erste Hypothese hatte das Abstimmungsverhalten des Parlamentes zum Inhalt: In welchem Ausmaß war das Parlament ein einheitlicher Akteur und wie stark war es anhand der nationalen Linien gespalten? Das Parlament hat sich *als einheitlicher Akteur präsentiert*, als es darauf ankam, gegenüber dem Rat Stärke zu zeigen. Allerdings gab es davor Spaltungen anhand der rechts-links Achse. Insgesamt kann man das Verhalten des Parlaments in zwei Phasen einteilen:

*Gespalten in ein ideologisches rechts-links Schema* zeigte sich das Parlament in der ersten Lesung der Beratungen in Ausschuss und Plenum bei der Bestimmung seiner eigenen Position. Unterschiedliche Positionen zu Beginn des Entscheidungsprozesses gehören allerdings zu einem gewöhnlichen Ablauf des Verfahrens. Es ist normal, dass in der ersten Lesung um die Position des Parlaments zwischen den Fraktionen gerungen wird.

*Einheitlich* präsentierte sich das Parlament dann bei der Wiedereinsetzung der Anträge in der zweiten Lesung im Ausschuss und Plenum sowie im Vermittlungsverfahren, wo es sich aufgrund der erhöhten Mehrheitsregeln um seinen internen Kompromiss sammelte und dem Rat seine Durchsetzungsfähigkeit bewies. Außerdem hatten sich bereits einheitliche Tendenzen in der Abstimmung über den Gesamtentwurf der ersten Lesung gezeigt, wo die unterlegenen konservativen Kräfte sich enthielten anstatt dagegen zu stimmen.

Die zweite Hypothese zielte auf die Entscheidungsfindung im Inneren des Rates: Entschieden die größten Staaten die wichtigsten Streitpunkte im Rat über Allianzen und „Package Deals“ alleine oder hatten auch die kleineren Staaten Möglichkeiten, das Ergebnis zu beeinflussen?

Eine Untersuchung der Einflüsse der einzelnen Länder und der Präsidentschaften beim Zustandekommen und dem Zerfall des gemeinsamen Standpunktes des Rates zeigten *deutlich*, dass obwohl die großen Staaten einen wichtigen Einfluss auf den Entscheidungsprozess im

*Rat ausgeübt haben, keine Belege dafür ersichtlich sind, dass sie das Verfahren dominierten, da die Agendasettermacht der Präsidentschaft und die Stimmenzahl der anderen Länder samt Kommission für eine Einigung nötig waren.*

Die dritte Hypothese zielte auf die Machtverteilung im institutionellen Dreieck zwischen Parlament, Rat und Kommission. Vor dem Hintergrund des in dieser Arbeit aufgezeigten Entscheidungsprozesses *kann die Vorstellung einer Dominanz durch den Rat zurückgewiesen* werden. Zwar hatte die Kommission nur einen geringen Einfluss auf das Verfahren und unterstützte die gemeinsame Position des Rates, aber dieser konnte sich nicht gegen das Parlament durchsetzen, das den Entscheidungsprozess gewann. Daher treffen die Prognosen der Hypothesen von Moravcsik auf diese Fallstudie nicht zu, diejenigen von Tsebelis dagegen schon.

Die letzte Hypothese zielte auf die Einflussmöglichkeit der im innenpolitischen Streit unterlegenen Lobbyisten, in diesem Beispiel der Tier- und Verbraucherschutzvertreter, auf den europäischen Willensbildungsprozess. Durch die Analyse des Entscheidungsprozesses hat sich gezeigt, dass die im *innenpolitischen Streit auf nationaler Ebene unterlegenen Akteure es geschafft haben, sich insbesondere über das Parlament in den Entscheidungsprozess auf europäischer Ebene einzubringen und durchzusetzen*. Der Staat verfügt daher über keine „Gate keeper“ Funktion. Damit haben sich für dieses Fallbeispiel die Prognosen der Hypothese von Moravcsik als falsch herausgestellt, während die von Tsebelis zutreffen.

## Abkürzungsverzeichnis

- BMELV:** Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
- BUAV:** British Union for the Abolition of Vivisection
- CCR:** Centre Commun de Recherche
- CMR:** Carcinogenic substances, mutagenic substances, substances toxic to reproduction (siehe KEF)
- CTFA:** Cosmetic Toiletry and Fragrance Association (Amerikanische Kosmetikindustrie)
- COLIPA:** The European Cosmetic Toiletry and Perfumery Association
- COREPER:** Comité des représentants permanents
- DIT:** Department of Industry and Trade
- DG:** Direction Générale
- DTB:** Deutscher Tierschutz Bund
- ECEAE:** European Coalition to End Animal Experiments
- ECVAM:** European Centre for the Validation of Alternative Methods: Dem JRC untergeordnet. Sein Job ist es die Alternativmethoden zu testen und für anwendbar zu erklären
- EDD:** Europe of Democracies and Diversities
- EFTA:** European Free Trade Agreement
- EGKS:** Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
- ELDR:** Europäische liberale und demokratische Reformpartei
- ENVI:** Committee on the Environment, Public Health and Consumer Policy
- EuGH:** Europäischen Gerichtshof
- EVP:** Die offizielle Abkürzung lautet: EPP-ED und steht für Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten
- GAP:** Groupe des Affaires Parlementaires
- GD:** General Directorate
- Grüne:** Die offizielle Abkürzung lautet: Verts/ALE und steht für Fraktion der Grünen/ Freie Europäische Allianz
- GUE:** Die offizielle Abkürzung lautet: GUE/NGL und steht für Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke
- IETR:** Committee on Industry, Energy, Trade and Research
- IKW:** Industrieverband Körperpflege und Waschmittel
- In Vitro Tests:** Synonym für Alternativmethoden. In Vitro Tests sind Tests, die keine Tierversuche beinhalten

**In Vivo Tests:** Tests bei denen Tiere verwendet werden

**JRC:** Joint Research Centre

**KEF:** Der deutsche Kürzel für „CMR“ lautet demnach krebserregend, erbgutverändernd, fortpflanzungsgefährdend

**KMU:** Kleine und mittlere Unternehmen

**Leave-on Produkte:** Abwaschbare Produkte

**NGO:** Non-Gouvermental Organisation. Der deutsche Kürzel lautet (NRO)

**PES:** Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament

**3 R:** Replacement, reduction and refinement

**RSPCA:** Royal Society for the Prevention of Cruelty to Animals

**Rinse-off Produkte:** Nicht abwaschbare Produkte

**Roll-call-vote:** Namentliche Abstimmung der Abgeordneten

**SCCNPF:** Scientific Committee on Cosmetic Products and Non Food Products intended for Consumers

**SGCI:** Secrétariat Général du Comité interministériel pour les Questions de Coopération économique européenne

**SGEA:** Secrétariat Général des Affaires Européennes (Nachfolger des SGCI)

**OECD:** Organisation for Economic Cooperation and Development

**TBT:** Agreement on Technical Barriers to Trade

**Vermarktungsverbot:** Entspricht einem Verkaufsverbot bzw. Verbot des Inverkehrbringens

**WHO:** Welthandelsorganisation

Working Party on Technical Harmonisation (Cosmetics): Arbeitsgruppe des Rates

## Anhang

### A) Anhang I: Die Analyse der Roll-Call-Votes

#### I. Analyse der Roll-Call-Votes im Plenum der ersten Lesung

RCV		Total	GUE	Grüne	PES	ELDR	EVP	Nationaler Split?
<b>Antrag 35</b> (EVP) Ablehnung Kom-Vorschlag	+	132	-	-	1	1	116	/
	-	<b>191</b>	27	22	102	29	-	
	E	8	-	-	1	-	-	
<b>Antrag 43</b> (Grüne) Duftstoffverbot Kinder & Intim (Erw.)	+	<b>224</b>	30	34	136	-	15	EVP: Österreich Mehrheit EVP: Belgien Teil
	-	207	-	-	1	37	148	
	E	12	4	-	2	1	-	
<b>Antrag 44</b> (Grüne) CMR-Verbot (Erw.)	+	104	33	35	5	-	5	/
	-	<b>344</b>	-	-	135	39	157	
	E	7	2	-	2	1	1	
<b>Antrag 45</b> (Grüne) CMR-Verbot	+	127	32	38	5	5	7	/
	-	<b>335</b>	-	-	137	35	161	
	E	8	2	-	5	1	-	
<b>Antrag 42</b> (EVP) Tiertestpflicht bei neuen Bestandteilen	+	188	-	-	2	5	152	EVP: Österreich Mehrheit EVP: Niederlande und Schweden Teile
	-	<b>293</b>	33	40	153	35	20	
	E	8	2	-	2	4	-	
<b>Antrag 41</b> (Grüne) Ausnahme für Riech- und Aromastoffe	+	224	1	-	156	40	19	EVP: Österreich und Belgien Mehrheit EVP: NL und SW Teile
	-	<b>266</b>	30	42	1	-	162	
	E	12	4	-	-	1	1	
<b>23 (3+4)</b> (Grüne) Angabe: Riech- & gefährliche Stoffe & dekorative Kosmetika	+	231	-	-	154	40	19	EVP: Österreich Mehrheit EVP: Belgien und Schweden Teile
	-	<b>262</b>	31	42	2	1	163	
	E	11	4	-	-	-	3	
<b>Antrag 48</b> (Grüne) Totalverbot von Allergenen bei Kindern	+	130	31	43	3	29	7	/
	-	<b>347</b>	-	-	148	6	171	
	E	7	1	-	-	-	3	

Die Fraktionen der EDD und UEN sowie die NI werden in dieser Liste nicht aufgeführt. Ihr Fehlen erklärt die Differenz zwischen der Totalsumme an Stimmen und den addierten Stimmen der fünf aufgeführten Fraktionen. *Mehrheit* bedeutet, dass eine Mehrheit der anwesenden Mitglieder, *Teile* dagegen, dass weniger als die Hälfte der anwesenden Mitglieder einer nationalen Gruppierung einer Fraktion gegen die Linie ihrer Fraktion gestimmt hat.

## II. Analyse der Roll-Call-Votes im Plenum der zweiten Lesung

RCV (beantragt von)		Total	GUE	Grüne	PES	ELDR	EVP	Nationaler Split?
<b>Antrag 30</b> (EVP) Vermarktungsverbot nach 5 Jahren mit 3 Ausnahmen (Erw.)	+	<b>392</b>	29	1	141	3	194	PES: Frankreich Mehrheit EVP: Frankreich Teil
	-	119	2	37	13	39	8	
	E	22	5	-	2	1	1	
<b>Antrag 13 (Teil 1)</b> (ELDR/Grüne) Vermarktungsverbot ohne Ausnahmen	+	<b>318</b>	32	36	152	41	24	EVP: Frankreich, Lux. und Österreich Teile
	-	180	-	-	1	-	176	
	E	19	4	-	2	1	2	
<b>Antrag 13 (Teil 2)</b> (ELDR/Grüne) Vermarktungsverbot in 5 Jahren ohne Ausnahmen	+	297	33	38	138	40	17	PES: Frankreich Mehrheit EVP: Österreich Mehrheit und Bel, FL & Lux Teile
	-	<b>219</b>	2	-	14	1	178	
	E	17	1	-	3	1	2	
<b>Antrag 31</b> (EVP, ELDR, Grüne) Vermarktungsverbot nach 5 Jahren mit 3 Ausnahmen	+	<b>474</b>	33	38	140	41	190	PES: Frankreich Mehrheit EVP: Frankreich Mehrheit
	-	43	2	-	15	-	11	
	E	11	1	-	2	1	-	
<b>Antrag 15+16 (Teil 1)</b> (Grüne) Verbot Tierversuche für Fertigerzeugnisse sofort	+	<b>487</b>	34	38	149	41	202	PES: Frankreich Mehrheit
	-	25	-	-	13	-	2	
	E	15	1	-	2	1	1	
<b>Antrag 15+16 (Teil 2)</b> (Grüne) Verbot Tierversuche für Bestandteile ab 2004	+	<b>461</b>	32	37	136	40	187	PES: Frankreich Mehrheit EVP: Frankreich Mehrheit
	-	35	1	-	14	-	7	
	E	10	1	-	1	1	-	

Die Fraktionen der EDD und UEN sowie die NI werden in dieser Liste nicht aufgeführt. Ihr Fehlen erklärt die Differenz zwischen der Totalsumme an Stimmen und den addierten Stimmen der fünf aufgeführten Fraktionen.

*Mehrheit* bedeutet, dass eine Mehrheit der anwesenden Mitglieder, *Teile* dagegen, dass weniger als die Hälfte der anwesenden Mitglieder einer nationalen Gruppierung einer Fraktion gegen die Linie ihrer Fraktion gestimmt hat.

## **B) Anhang II: Zusammengefasste Abstimmungslisten aus dem Parlament**

### Erklärung der Regeln

Die Abstimmungsliste gibt den Ablauf der Abstimmungen im Ausschuss und Plenum des Parlaments in beiden Lesungen wieder. Wenn sich in einer Spalte mehrere Anträge befinden, so beziehen sie alle sich auf den gleichen Artikel im Gesetzestext. Findet der erste Änderungsantrag zu einem Gesetz eine Mehrheit, verfallen meistens die anderen Anträge. Innerhalb eines Gesetzestextes gibt es die Erwägungen in der Präambel und die Artikel im Gesetzestext. Die Erwägungen sind rechtlich nicht bindend.

### Erklärung der Tabellen

Die hier aufgeführten Tabellen fassen die Abstimmungslisten der fünf großen Fraktionen aus den zwei Ausschüssen und dem Plenum in einem Dokument zusammen. In der ganz linken Spalte steht der Artikel, der von dem Antrag geändert werden soll, in der Nummerierung der Richtlinie 76/768. Dann folgt der *Autor* des Antrages: ENVI steht für im Umweltausschuss beschlossene Anträge, sofern Parteienkürzel dort erscheinen, so sind dies erst im Plenum eingegangene Anträge. Rapp steht für Rapporteur und entspricht der Berichterstatterin (Roth-Behrendt). Im Ausschuss geben Namen Abgeordnete wieder. Dem schließt sich die Nummer des Antrages unter *Antrag* und eine Kurzbeschreibung seines *Inhaltes* an, der aber nur konzentriert wiedergegeben wird.

Dann folgen die *Spalten mit dem Abstimmungsverhalten der Fraktionen*, von links nach rechts *GUL, Grüne, PES, ELDR* und *EVP*. Ein Plus markiert die positive, ein Minus die negative Wahlempfehlung der Fraktion zu diesem Änderungsantrag. Einige Abstimmungen kamen nicht zur Ausführung, da der Antrag verfallen war. Die Wahlempfehlung ist hier dennoch aufgelistet um den Standpunkt der Fraktion dazu klarzumachen. Für diese Arbeit konnten mit einer Ausnahme alle vier Abstimmungslisten der fünf großen Fraktionen besorgt werden: Für den Ausschuss der ersten Lesung wurde mir die GUL Liste nicht übergeben, aber sie haben nach Angaben aller Interviewpartner immer mit den Grünen gestimmt.

In der *Resultatspalte* zeigt ein Plus einen beschlossenen, und ein Minus einen abgelehnten Änderungsantrag, ein „/“ für einen verfallenen Antrag und „Z“ für einen zurückgezogenen Antrag an. Eine eventuelle Enthaltung wird als solche gekennzeichnet. Sofern von Fraktionen vorher eine namentliche Abstimmung, ein so genannter „Roll-call-vote“ (*RCV*) beantragt wurde, oder eine elektronische Abstimmung (*EV*), so geben in der *Ergebnisspalte* drei Zahlen die Höhe der Pro-Contra-Enthaltung Stimmen an. Normalerweise folgen die Abgeordneten den Vorgaben der Fraktionen. Aber sie sind natürlich völlig frei in ihrer Entscheidung und nicht automatisch daran gebunden. Sofern es zu Spaltungen kam, wird dies beim Resultat aufgeführt.

**I. Abstimmungsergebnisse im ENVI - Ausschuss der ersten Lesung am 20.3.2001**

Artikel	Autor	Antrag	Inhalt	Grüne & GUL	Lund	PES	ELDR	EVP	EVP2	Resultat
<b>Abstimmungen über Änderungen in den Erwägungen</b>										
Richtlinie	Florenz-Flemming	21	Zurückweisung des Kommissionsvorschlages							Z
Erw. 2	Rapp	1	Tierversuche für Kosmetika sollen verboten werden	+	+	+	+	+	+	+
	IETR	IETR1	Verbot von Tierversuchen für Kosmetika durch schrittweise Ersetzung durch Alternativmethoden	+	+	+	+	+	+	/
	Nistico	22	Verbot von Tierversuchen für Kosmetika durch schrittweise Ersetzung durch Alternativmethoden	+	+	+	+	+	+	/
Erw. 3	Rapp	2	Tierversuche müssen für kosmetische Fertigerzeugnisse, für die es Alternativmethoden gibt, verboten werden	+	+	+	+	+	+	+
	Nistico	23	Verbot von Tierversuchen für kosmetische Fertigerzeugnisse nur dann, wenn ihre Bestandteile bekannt sind	-	-	-	-	-	+	/
Erw. 4	Rapp	3	Verbot von Tierversuchen für Bestandteile von Kosmetika	+	+	+	+	+	+	+
	Fiori	24	Verbot von Tierversuchen für Bestandteile von Kosmetika erst wenn Alternativmethoden existieren	-	-	-	-	-	-	/
	Nistico	25	Verbot von Tierversuchen für neue Bestandteile von Kosmetika erst wenn Alternativmethoden existieren	-	-	-	-	-	+	/
Erw. 4a (neu)	Rapp	4	EU soll die Entwicklung von Alternativmethoden fördern	+	+	+	+	+	+	+
	Davies	26	EU soll die Entwicklung von Alternativmethoden in das neue Forschungsrahmenprogramm	+	+	+	+	+	+	+



			aufnehmen								
Erw. 5a (neu)	Davies	27	Gesundheitsfördernde Kosmetika sollen von der Richtlinie ausgenommen werden	+	+	+	+	+	+	+	+
Erw. 6	Rapp	5	Hersteller sollen mit tierversuchsfreien Kosmetika werben können. Die Kommission soll Leitlinien veröffentlichen, die das näher regeln und dafür NGOs und KMUs konsultieren	+	+	+	+	+	+	+	+
Erw. 7a (neu)	Rapp	6/1	Hinweis auf den Wunsch der Öffentlichkeit, Tierversuche zu verbieten	+	+	+	+	-	-	+	
	Rapp	6/2	Vermarktungsverbot für auf Tieren getesteten Kosmetika	+	+	+	+	+	+	+	+
	Nistico	28	Keine Einführung eines Vermarktungsverbot für auf Tieren getestete Kosmetika	-	-	-	-	-	+	-	
Erw. 11a (neu)	McKenna Breyer	30	Duftstoffverbot für Kosmetika bei Kindern und weiblicher Intimpflege	+	-	-	-	-	-	-	-
	Lund (PES)	29	Das Vorsorgeprinzip soll für die Verwendung von Duftstoffen in Kinderkosmetika gelten	+	+	+	-	-	-	-	20 zu 25
	Rapp	7	Für Kinderkosmetika sollen bestimmte Bedingungen gelten, die vom SCCNPF festgelegt werden	+	+	+	+	+	+	+	+
Erw. 11b (neu)	McKenna Breyer	31	Verbot von CMR Stoffen in Kosmetika	+	-	-	-	-	-	-	-
	Rapp	8	Verbot von CMR Stoffen in Kosmetika, falls diese gefährlich sind	+	+	+	+	+	+	+	+
Erw. 11d (neu)	McKenna Breyer	32	Verbot der 26 Allergene in Kosmetika	+	-	-	-	-	-	-	-
	Rapp	10	Allergene sollen bei Kosmetika nur eingeschränkt verwendet werden dürfen	+	+	+	+	+	+	+	+
Erw. 11c (neu)	Rapp	9	Verbraucher sollen Informationen über die Mindesthaltbarkeit von Kosmetika nach dem Öffnen bei Kosmetika mit mehr als 30 Monaten Haltbarkeit bekommen	+	+	+	+	+	+	+	+
Erw. 11d (neu)	McKenna Breyer	33	Die Informationen über die Zusammensetzung des Erzeugnisses, die Spezifikationen der Rohstoffe, die Sicherheitsbewertung, die Nebenwirkungen, den Nachweis der behaupteten Wirkung sowie die Aussagen über Tierversuche müssen nicht nur den Behörden, sondern auch der Öffentlichkeit	+	+	+	+	+	+	+	+

			zugänglich sein, indem sie in die regelmäßigen Berichte der Kommission aufgenommen werden								
<b>Abstimmungen über Änderungen in den Artikeln</b>											
Art. 4 (1)	McKenna Breyer	34	Vermarktungsverbot gilt auch für alle Warenbestände von Kosmetika, die auf Tieren getestet wurden	+	+	-	-	-	-	-	
Art. 4 (1) a	Lund	35	Das Vorsorgeprinzip soll für die Verwendung von Duftstoffen in Kinderkosmetika gelten	+	+	+	-	-	-	/	
Art. 4 (1) aa (neu)	McKenna Breyer	36	Verbot von CMR Stoffen in Kosmetika	+	-	-	-	-	-	/	
Art. 4 (1) i	McKenna Breyer	39/1	Vermarktungsverbot für auf Tieren getesteten Kosmetika ab dem 30.6.2001	+	-	-	-	-	-	-	
	McKenna Breyer	39/2	Kommission soll dem Rat und dem Parlament jährlich über Fortschritte bei der Entwicklung der Alternativmethoden berichten	+	+	+	+	+	+	+	
	Lund	37	Sofortiges Vermarktungsverbot für Kosmetika, die auf Tieren getestet wurden	+	+	+	-	-	-	-	
	Rapp	11	Vermarktungsverbot für Kosmetika, die auf Tieren getestet wurden, sobald Alternativmethoden existieren, in jedem Fall aber fünf Jahre nach Annahme dieser Richtlinie. Dazu ein Verbot von CMR Stoffen, sofern sie nicht vom SCCNPF beurteilt und als unbedenklich befunden wurden	+	+	+	+	-	-	+ 36 zu 12	
	Davies	38	Kosmetika, die vor dem Eintritt des Vermarktungsverbot auf Tieren getestet wurden, dürfen weiter verkauft werden, sofern keine weiteren Tests nötig sind	+	+	+	+	-	-	+	
	IETR	IETR2	Vermarktungsverbot für Kosmetika, die auf Tieren getestet wurden, ab dem 1.12.2001, sofern eine Alternativmethode vom ECVAM validiert wurde	-	-	-	-	-	-	-	/
	Garcia	40	Vermarktungsverbot für Kosmetika, die auf Tieren getestet wurden, sobald Alternativmethoden existieren, in jedem Fall aber	-	-	-	+	+	+	/	

			zehn Jahre nach Annahme dieser Richtlinie							
Art. 4a (1)	Lund	42	Tierstestverbot für Bestandteile und Fertigerzeugnisse von Kosmetika ab dem 1/12/2001 (keine Verschiebung)	+	-	-	-	-	-	-
	Rapp	12	Tierstestverbot für Fertigerzeugnisse sofort und für Bestandteile von Kosmetika ab dem 31/12/2004 (keine Verschiebung)	+	+	+	+	-	-	+ 31 zu 15
	Garcia Müller	43	Wie Antrag 12, aber mit einmaliger zweijähriger Verschiebungsmöglichkeit	-	-	-	-	+	+	/
	Nistico	44	Tierstestverbot für Fertigerzeugnisse von Kosmetika, sofern ihre Verträglichkeit bekannt ist	-	-	-	-	-	+	/
	Fiori	45	Tierstestverbot für Bestandteile von Kosmetika, sofern Alternativmethoden existieren	-	-	-	-	-	+	/
	IETR	IETR3	Tierstestverbot für Bestandteile von Kosmetika, sofern Alternativmethoden existieren, in jedem Fall aber ab dem 1.12.2004 ohne Verschiebung					-	-	/
	Davies	46	Ausnahmeregelung, die Tierstests nach dem Stichtag unter strengen Auflagen ermöglicht, sofern neue Besorgnisse für die Sicherheit der Verbraucher auftauchen	+	+	+	+	-	-	+
	Davies	41/1	Verbot von CMR Stoffen in Kosmetika, sofern sie nicht vom SCCNPF beurteilt und als unbedenklich befunden wurden	+	+	+	+	-	-	/
	Davies	41/2	Verweis auf Ausnahmeregelung in Antrag 46	+	+	+	+	-	-	+
Art. 4a (1a) (neu)	Nistico Fiori	47	Bei Kosmetika mit neuen Bestandteilen sind Tierstests nötig um die Verbraucher zu schützen	-	-	-	-	-	+	-
Art. 4a (2)	Rapp	13	Definition von kosmetischem Fertigerzeugnis auf Prototyp erweitert um Missbrauch des Tierstestverbotes zu vermeiden	+	+	+	+	-	-	+
	Nistico	48	Definition von kosmetischem Fertigerzeugnis beinhaltet ein auf Tieren getestetes Kosmetikprodukt	-	-	-	-	-	+	-
Art. 4a (3)	IETR	IETR4	Kommission legt dem Rat und dem Parlament jährlich einen Bericht über Fortschritt bei den Alternativmethoden und die durchgeführten Tierversuche vor	-	-	-	-	-	-	-

Art. 4 (3a) (neu)	Nistico	49	Die Kommission haftet für gesundheitliche Schäden die durch das Wegfallen von Tiertests und den Gebrauch von Alternativmethoden entstehen	-	-	-	-	-	+	-
Art. 4 (3a)	IETR	IETR5	Kommission setzt sich bei der OECD für die Anerkennung der auf EU Ebene validierten Alternativtests ein und führt Fortschritte in dem Bericht (vergl. IETR4) auf	+	+	+	+	+	+	+
Art. 4 (3b)	IETR	IETR6	Kommission nutzt internationale Foren um Drittländer für Tierschutz zu sensibilisieren und führt Fortschritte in dem Bericht (vergl. IETR4) auf	+	+	+	+	+	+	+
Art. 4 (3c)	IETR	IETR7	Der Bericht gibt Aufschluss darüber, wie die wirtschaftlichen Bedürfnisse der kleinen und mittleren Unternehmen in der Arbeit des ECVAM berücksichtigt wurden (vergl. IETR4)	+	+	+	+	+	+	+
Art. 5a (1)	Lund	50	Definition des Begriffs „Bestandteil kosmetischer Mittel“ um die Informationspflicht für Hersteller zu verdeutlichen	+	+	+	+	-	-	+
Art. 5a (2) (neu)	McKenna Breyer	51	Die Kommission muss die von den Herstellern übermittelten Informationen über die Zusammensetzung des Erzeugnisses, die Spezifikationen der Rohstoffe, die Sicherheitsbewertung, die Nebenwirkungen, den Nachweis der behaupteten Wirkung sowie die Aussagen über Tierversuche ihrer Produkte veröffentlichen	+	+	+	+	-	-	+
Art. 6 (1) c	Garcia	52	Alle Kosmetika weisen auf Haltbarkeit nach dem Öffnen hin. Das Verfallsdatum wird dagegen abgeschafft	-	-	-	-	+	+	-
	Rapp	14	Nur Kosmetika mit mehr als 30 Monaten Haltbarkeit weisen auf die Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen hin. Für alle anderen gibt es ein Verfallsdatum	+	+	+	+	+	+	+
Art. 6 (1) g	Lund	53	Die Hersteller sind verpflichtet, die Bestandteile ihrer Kosmetika auf einer Liste zu veröffentlichen. Den Riech- und Aromastoffen werden hier noch keine Ausnahme davon zugestanden. Dazu wird	+	+	+	+	-	-	+

			ein Etikettierungssystem für Allergene eingeführt und die Art der Auflistung der Bestandteile geregelt.								
	Rapp	15	Dieser Antrag ergänzt Antrag 53, indem er die Riech- und Aromastoffe von der Veröffentlichungspflicht ausnimmt.	+	+	+	+	+	+	+	+
Art. 6 (1) ga (neu)	McKenna Breyer	54	Bis zum Vermarktungsverbot sollen Firmen, die auf Tierversuche verzichten, damit werben dürfen	+	+	+	+	-	-	+	
Art. 6(3)	McKenna Breyer	55	Spezifiziert die Bedingungen, nach denen Unternehmen, die keine Tierversuche durchführen, damit werben dürfen	+	-	-	-	-	-	-	-
	Rapp	16	Wie Antrag 55, nur weniger streng. Die Unternehmen müssen nicht über alle von Dritten durchgeführten Tiertests unterrichtet sein	+	+	+	+	-	-	+	31 zu 17
	Garcia	56	Der Hersteller muss anführen, dass Tierversuche durchgeführt worden sind, anstatt anzuführen zu können, dass er keine gemacht hat	-	-	-	-	+	+	/	
	IETR	ITER 8	Unternehmen, die keine Tierversuche nach einem gewissen Stichtag durchgeführt haben, dürfen damit werben	+	+	+	+	-	-	/	
Art. 6(3a) (neu)	Bowis Goodwill	57	Mit „Keine Tierversuche verwendet“ darf nur werben, sofern die Bestandteile seines Produktes niemals getestet worden sind	-	-	-	-	+	+	/	
Art. 7a (1a) (neu)	McKenna Breyer	58	Die Hersteller müssen Informationen über die Zusammensetzung des Erzeugnisses, die Spezifikationen der Rohstoffe, die Sicherheitsbewertung, die Nebenwirkungen, den Nachweis der behaupteten Wirkung sowie die Aussagen über Tierversuche ihrer Produkte veröffentlichen	+	+	+	+	-	-	+	
Art. 7a (1) d	Rapp	17	Die Hersteller müssen eine spezielle Risikoanalyse für Kosmetikprodukte für Kinder unter drei Jahren oder der weiblichen Intimpflege durchführen	+	+	+	+	+	+	+	+
Art. 7a (1) ga (neu)	Rapp	18	Die Hersteller müssen alle Angaben über etwaige Tierversuche von Lieferanten in Drittländern angeben	+	+	+	+	+	+	+	+

Art. 8 (2a) (neu)	Bowis Goodwill	59	Vermarktungsverbot für auf Tieren getesteten Kosmetika und Tiertestverbot für Bestandteile von Kosmetika sollen erst gelten, wenn Alternativmethoden verfügbar sind, spätestens jedoch ab dem Jahr 2010	-	-	-	-	+	+	/
Anhang II (verbotene Stoffe)	McKenna Breyer	60	Aufnahme von 26 Duftstoffen in den Anhang II, indem die für Kosmetika verbotenen Stoffe stehen	+	+	+	-	-	-	-
	Lund	61	Aufnahme von 13 Duftstoffen in den Anhang II, indem die für Kosmetika verbotenen Stoffe stehen	+	+	+	-	-	-	-
Anhang III – Teil 1	Davies	63/1	Benennt die zulässige Höchstkonzentration von 22 Allergenen in Kosmetika	+	+	+	+	+	+	+
	Davies	63/2	Die Konzentration von 26 Allergenen muss ab einem gewissen Schwellenwert von 0,1% für abwaschbare und 0,001% für nichtabwaschbare Stoffen angezeigt werden	+	+	+	+	-	-	+
	Davies	63/3	Auf der Verpackung muss ein Warnhinweis angebracht werden: „Kann eine allergische Reaktion hervorrufen“	+	+	+	+	-	-	+ 27 zu 18
	Sornosa	64/1	Wie Davies, nur 26 statt 22 Allergene	+	+	+	+	+	+	/
	Sornosa	64/2	Wie Davies	+	+	+	+	-	-	/
	Sornosa	64/3	Schwächerer Warnhinweis auf dem Etikett: „Kann bei allergieanfälliger oder empfindlicher Haut eine allergische Reaktion hervorrufen“	+	+	+	+	-	-	/
	Rapp	19	Wie Davies, nur mit 26 Allergenen					/		Z
Anhang IIa (neu)	McKenna Breyer	65	Duftstoffverbot für Kosmetika für Kinder unter drei Jahren und weibliche Intimpflege	+	-	-	-	-	-	-
	Lund	62	Einführung eines Anhangs IIa mit den Duftstoffen, die bei Kinderkosmetika im Rahmen des Vorsorgeprinzips nicht verwendet werden dürfen	+	-	-	-	-	-	/
Anhang VIIIa (neu)	Rapp	20	Einführung eines Symbols eines offenen Cremetopfes um die Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen auf der Verpackung anzuzeigen	+	+	+	+	+	+	+
Alles			Gesetzesentwurf	+	+	+	+	+		+ 46 zu 3

## II. Abstimmungsergebnisse im Plenum der ersten Lesung am 3.4.2001

### Unstrittige Anträge

Artikel	Autor	Antrag	Inhalt	GUL, Grüne, PES & ELDR	EVP	Resultat
	EVP	35	Totalablehnung des Kommissionsvorschlages	-	+	- RCV: 132-191-8
Erw. 2/3/4 Erw. 4a (neu) Erw. 6  Erw. 11a (neu) Erw. 11c (neu) Erw. 11d (neu) Art. 4a (3)a, b & c (neu)  Art. 7a (1)d (1)  Art. 7a (1)ga (neu) Anhang VIII (neu)	ENVI	Alle 1-3 4-5 7  9 11 12 17-19  26  27  30	Alle in dieser Spalte Tierversuchs- und Vermarktungsverbot EU-Hilfe für Entwicklung von Alternativmethoden Hersteller sollen nicht auf Tieren getesteten Kosmetika werben dürfen, Kommission erarbeitet mit NGOs und KMUs Leitlinien SCCNFP stellt Leitlinien für Duftstoffe in Kosmetika für Kinder auf Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen einführen Verwendung allergischer Stoffe einschränken Die Kommission veröffentlicht jährlich einen Bericht über ihre Fortschritte die OECD für Alternativmethoden und Drittländer für den Tierschutz zu sensibilisieren und inwieweit die Erfordernisse der KMU vom ECVAM berücksichtigt wurde Bei Kosmetika für Kinder und weibliche Intimpflege muss eine spezifische Risikoanalyse stattfinden Hersteller müssen Informationen über Tierversuche angeben  Einführung des Cremetopfes als Symbol für die Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen	+	+	+

### Umstrittene Anträge

Artikel	Autor	Antrag	Inhalt	GUL	Grün	PES	ELDR	EVP	Resultat
Erw. 11e	ENVI	13	Die Informationen über die Zusammensetzung des Erzeugnisses, die Spezifikationen der Rohstoffe, die Sicherheitsbewertung, die Nebenwirkungen, den Nachweis der behaupteten Wirkung sowie die Aussagen über Tierversuche ihrer Produkte müssen	+	+	+	+	-	+ EV: 229-143

			nicht nur den Behörden, sondern auch der Öffentlichkeit zugänglich sein						
Art. 4a (2)		16	Definition von „kosmetischem Fertigerzeugnis“ auf Prototyp erweitert um Missbrauch des Tiertestverbotes zu vermeiden	+	+	+	+	-	+
Artikel 5a (1) (2)		20	Definition des Begriffs „Bestandteil kosmetischer Mittel“ um die Informationspflicht für Hersteller zu verdeutlichen	+	+	+	+	-	+
Art. 5a (2) – 1a (neu) Art. 7a (1)a (neu)		21 und 28	Die Kommission muss die von den Herstellern übermittelten Informationen wie die Zusammensetzung des Erzeugnisses, die Spezifikationen der Rohstoffe, die Sicherheitsbewertung, die Nebenwirkungen, den Nachweis der behaupteten Wirkung sowie die Aussagen über Tierversuche in einer Datenbank veröffentlichen	+	+	+	+	-	+

**Einzelne Abstimmung je Antrag. In einer Spalte beziehen sie sich auf den gleichen Artikel**

Artikel	Autor	Antrag	Inhalt	GUL	Grün	PES	ELDR	EVP	Resultat
Erw. 5a (neu)	PES + ELDR	36	Kommission kann Vorschlag vorlegen, um gesundheitsfördernde Kosmetika von der Richtlinie auszunehmen	+	+	+	+	+	+
	ENVI	6	Etwas strikter als Antrag 36 formuliert	+	+	+	+	+	/
Erw. 7a (neu)	PES + ELDR	37	Vermarktungsverbot für Kosmetika, die auf Tieren getestet wurden und Etikettierungspflicht von im Tierversuch erprobten Kosmetika	+	+	+	+	+	+
	ENVI	8	Vermarktungsverbot für Kosmetika, die auf Tieren getestet wurden.	+	+	+	+	+	/
Erw. 11a (neu)	Grüne	43	Duftstoffverbot für Kosmetika bei Kindern und weiblicher Intimpflege	+	+	+	-	-	+ RCV: 224-207-12
Erw. 11b (neu)	Grüne	44	Verbot von CMR Stoffen in Kosmetika	+	+	-	-	-	- RCV: 104-344-7
	ENVI	10	Verbot von CMR Stoffen in Kosmetika, falls diese gefährlich sind	+	+	+	+	+	+
Art. 4 (1) aa	Grüne	45	Verbot von CMR Stoffen in Kosmetika	+	+	-	-	-	-



(neu)									RCV: 127-335-8
Art. 4 (1) i	Grüne	46	Vermarktungsverbot für Kosmetika, die auf Tieren getestet wurden, ab 2003	+	+	-	-	-	-
	ENVI	14	Vermarktungsverbot für Kosmetika, die auf Tieren getestet wurden, spätestens aber fünf Jahre nach in Kraft treten dieser Richtlinie und ein Verbot von CMR Stoffen, sofern sie nicht vom SCCNPF beurteilt und als unbedenklich befunden wurden	+	+	+	+	-	+ EV: 295-176
	EVP	34	Wie Antrag 14, nur zehn statt fünf Jahre.	-	-	+	+	+	/
Art. 4a (1)	EVP	31	Tiertestverbot für Fertigerzeugnisse sofort und für Bestandteile von Kosmetika ab dem 31/12/2004 mit einmaliger zweijähriger Verschiebungsmöglichkeit. Dazu Ausnahmeregelung für Tiertests nach dem Stichtag, bei denen aber das EP konsultiert werden muss	-	-	-	-	+	-
	ENVI	15	Wie Antrag 31, aber keine Verschiebungsmöglichkeit	+	+	+	+	-	+
Art. 4a (1)a (neu)	Nisticio	42	Bei Kosmetika mit neuen Bestandteilen sind Tiertests nötig um die Verbraucher zu schützen	-	-	-	-	+	- RCV: 188-293-8
Art. 6 (1) c	EVP	32	Mindesthaltbarkeitsdatum nach dem Öffnen für alle Produkte und Verfallsdatum für Kosmetika mit einer Haltbarkeit von weniger als 30 Monaten	+	+	-	-	+	+ EV: 278-210
	ENVI	22	Wie Antrag 32, nur dass die Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen nur für die Produkte mit einer Haltbarkeit von mehr als 30 Monaten galt	+	+	+	+	+	/
Art. 6 (1) g Abschnitte 1 + 2	ENVI	23/1	Die Hersteller werden verpflichtet, alle Bestandteile ihrer Kosmetika auf einer Liste zu veröffentlichen. Den Riech- und Aromastoffen wird keine Ausnahme zugestanden	+	+	+	+	-	+
Art. 6 (1) g Abschnitte 3 + 4	PES + ELDR	41	Einführung eines Etikettierungssystems für Allergene. Die Sonderstellung der Riechstoffe wird beibehalten	-	-	+	+	-	- RCV 224-266-12
	ENVI	23/2 (Teil 1)	Hier wird nur die Sonderstellung der Riechstoffe festgeschrieben	-	-	+	+	-	- RCV: 231-262-11
	ENVI	23/2	Einführung eines Etikettierungssystems für	+	+	+	+	-	+

		(Teil 2)	Allergene (Zusammen mit 12 und 49)						
Art. 6 (1) g Rest	ENVI	23/3	Die Art der Auflistung der Bestandteile wird geregelt	+	+	+	+	-	+ EV: 294-197 /
Nach Art. 6 (1) g	PES + ELDR ENVI	40 24	Zurückgezogen Unternehmen müssen bis zum Stichtag der Einführung des Vermarktungsverbotes angeben, ob sie für ihre Kosmetika Tierversuche durchgeführt haben	X -	X -	X +	X +	X -	Z - EV: 233-253
	PES + ELDR	39/1	Nach dem Inkrafttreten des Tiertestverbotes muss jeder Hersteller seine auf Tieren getesteten Kosmetika mit der Aufschrift: „Im Tierversuch erprobt“ versehen	+	+	+	+	+	+
	PES + ELDR	39/2	Die Liste der Bestandteile muss entweder auf der Verpackung oder dem Beipackzettel angegeben werden	+	+	-	-	+	+ EV: 277 - 216
	PES + ELDR	39/3	Legt fest, dass diese Information auf 20% der Verpackung angebracht werden muss	+	+	+	+	+	+
	PES + ELDR	39/4	Weitere Verankerung der Pflicht zur Angabe von Tiertests in einem weiteren Artikel	+	+	-	-	-	- EV: 293 - 197
Art. 6 (1) 2	Grüne	47	Firmen, die auf Tierversuche verzichten, sollen damit werben dürfen. Allerdings müssen die diesbezüglichen Leitlinien nicht nur von der Kommission, sondern auch vom Parlament erlassen werden	+	+	+	+	-	+
	ENVI	25	Wie Antrag 47, nur ohne Leitlinienbeteiligung des Parlaments	+	+	+	+	+	/
Anhang III	PES + ELDR	49/1	Benennt die zulässige Höchstkonzentration von 22 Allergenen in Kosmetika	+	+	+	+	+	+
	PES + ELDR	49/2	Die Konzentration von 26 Allergenen muss ab einem gewissen Schwellenwert von 0,1% für abwaschbare und 0,001% für nichtabwaschbare Stoffen angezeigt werden	+	+	+	+	+	+
	PES + ELDR	49/3	Auf der Verpackung muss ein Warnhinweis bei 26 Allergenen angebracht werden: „Kann bei allergieanfälliger oder empfindlicher Haut eine allergische Reaktion hervorrufen“	-	-	+	+	-	-
	PES +	38/1	Wie Antrag 49/1	+	+	+	+	+	/

	ELDR								
	PES + ELDR	38/2	Wie Antrag 49/2	+	+	+	+	-	/
	PES + ELDR	38/3	Der Warnhinweis bei 26 Allergenen ist schärfer und lautet: „Kann eine allergische Reaktion hervorrufen“	+	+	+	+	-	/
	EVP	33/1	Wie Antrag 49/1	+	+	+	+	+	/
	EVP	33/2	Wie Antrag 49/2	+	+	+	-	+	/
	EVP	33/3	Warnhinweis bei 20 Allergenen: „Kann eine allergische Reaktion hervorrufen“	+	+	+	+	-	/
	ENVI	29/1	Wie Antrag 49/1	+	+	+	+	+	/
	ENVI	29/2	Wie Antrag 49/2	+	+	+	+	-	/
	ENVI	29/3	Warnhinweis bei 22 Allergenen: „Kann eine allergische Reaktion hervorrufen“	+	+	+	+	-	/
	Grüne	48	Totalverbot von Allergenen in Kosmetika	+	+	-	-	-	- RCV: 130-347-7
			Abstimmung über das Gesamtpaket	+	+	+	+	Ent- haltung	

### III. Abstimmungsergebnisse im ENVI - Ausschuss der zweiten Lesung am 23.5.2002

Artikel	Autor	Antrag	Inhalt	GUL	Grüne	PES	ELDR	EVP	Resultat
<b>Abstimmungen über Änderungen in den Erwägungen</b>									
Erw. 2a (neu)	Rapp	1	Tierversuchsverbot für Kosmetika als Ziel	+	+	+	+	+	+
Erw. 3	Rapp	2/1	Alternativmethoden, die die Anzahl oder das Leiden von Tieren reduzieren, sollen bis zum Verbot eingesetzt werden	+	+	+	+	+	+
	Rapp	2/2	Wie 2/1: Nur über das Wort „Alternativmethoden“ abstimmen	+	-	+	+	+	+
Erw. 4	Rapp	3/1	Alternativmethoden sollen, selbst wenn sie eventuell nur im Kosmetikbereich verwendet werden können, verstärkt eingesetzt werden	+	+	+	+	+	+
	Rapp	3/2	Wie 2/1: Nur über das Wort „sollen“	+	-	+	+	+	+
Erw. 5a (neu)	Rapp	4	Einführung eines Verbotes von Tierversuchen	+	+	+	+	+	+
	Bowies Mündlicher Antrag	28	Einführung eines Vermarktungsverbotes für auf Tieren getesteten Kosmetika nach fünf und für zwei Ausnahmen in zehn Jahren	-	-	-	+	+	- 21 zu 22
Erw. 6	Rapp	5	EU-Hilfe für die Entwicklung von Alternativmethoden	+	+	+	+	+	+
Erw. 6a (neu)	Rapp	6	Gesundheitsfördernde Kosmetika sollen von der Richtlinie ausgenommen werden	+	+	+	+	+	+
Erw. 7a (neu)	Rapp	7	Einführung eines Vermarktungsverbotes für Kosmetika, die auf Tieren getestet wurden, und Etikettierungspflicht von im Tierversuch erprobten Kosmetika	+	+	+	+	+	+
Erw. 8	Rapp	8	Hersteller sollen mit nicht auf Tieren getesteten Kosmetika werben dürfen, Kommission erarbeitet dazu Leitlinien und bezieht NGOs und KMUs ein	+	+	+	+	+	+
Erw. 8a (neu)	Rapp	9	Duftstoffverbot für Kosmetika bei Kindern und weiblicher Intimpflege	+	+	+	+	+	+

	McKenna & Breyer	29	CMR – Verbot für Stoffe der Kategorie 1, 2. Verbot für Kategorie 3 nur wenn nachgewiesen, dass keine Gefahr besteht	+	+	+	+	-	+
Erw. 9	McKenna & Breyer	30	CMR – Verbot Kategorie 1, 2. Kategorie 3 nur wenn SCNNPF nachweist, dass keine Gefahr besteht, dazu Verweis auf Richtlinie 67/548 des Rates.	+	+	+	+	-	+
	Rapp	10	CMR – Verbot Kategorie 1, 2. Kategorie 3 nur wenn SCCNPF nachweist, dass keine Gefahr besteht	+	+	+	+	+	/
Erw. 11a (neu)	Rapp	11	Verwendung allergischer Stoffe einschränken	+	+	+	+	+	+
<b>Abstimmungen über Änderungen in den Artikeln</b>									
Art. 4(1) i & (ia) (neu)	Rapp	12/1	Vermarktungsverbot für Kosmetika, die auf Tieren getestet wurden, spätestens aber fünf Jahre nach in Kraft treten dieser Richtlinie. Neu ist die Einführung von Alternativen zur Verringerung und Verfeinerung, solange eine Ersetzung mit Tiertests noch nicht möglich ist	+	+	+	+	Frei	+ Florenz/Flemming + EVP geteilt
	McKenna & Breyer	31/1	Identisch mit Antrag 12/1	+	+	+	+	-	/
	Davies	32	Wie Antrag 12/1, nur soll das Vermarktungsverbot erst nach sieben Jahren in Kraft treten						Z
	Orcoyen	33/1	Wie Antrag 12/1, nur soll das Vermarktungsverbot erst nach zehn Jahren in Kraft treten	+	+	+		+	/
	Bowis & Goodwill	34/1	Wie Antrag 33/1	+	+	+	+	+	/
Art. 4(1) i & (ia) (neu)	McKenna & Breyer	31/2	Verbot von CMR Stoffen der Kategorie 1 und 2. Stoffe der Kategorie 3 sind nur zugelassen, sofern sie vom SCCNPF beurteilt und als unbedenklich befunden worden sind. Kommission veröffentlicht jährlich einen Bericht über Fortschritte bei der Entwicklung der Alternativmethoden	+	+	+	+	-	25 zu 18 ELDR+, EVP -

	Rapp	12/2	Verbot von CMR Stoffen, sofern sie nicht vom SCCNPF als unbedenklich befunden worden sind	+	+	+	+	+	/
	Orcoyen	33/2	Wie 12/2, aber Ausnahmeregelung in einigen Sonderfällen	+	+	+	+	+	/
	Bowis & Goodwill	34/2	Wie 12/2	+	+	+	+	+	/
ART. 1(2) Art. 4a(1) & (2)	Davies	35/1	Verbot von Tiertests für Fertigerzeugnisse von Kosmetika	+	+	+	+	+	+
	Rapp	13/1	Wie 35/1	+	+	+	+	+	/
	Orcoyen	36/1	Wie 35/1	-	+	+	+	+	/
ART. 1(2) Art. 4a(1) & (2)	Rapp	13/2	Verbot von Tiertests für Bestandteile von Kosmetika ab 31.12.2004	+	+	+	+	-	+ KMF+ MF+
	Orcoyen	36/2	Wie 13/2 nur Fristende am 31.12.2006	+	+	+	+	+	/
	Davies	35/2	Verbot von Tiertests für Bestandteile von Kosmetika ab Einführung des Vermarktungsverbotes						Z
	Orcoyen	36/3	Frist des Verbotes von Tiertests für Bestandteile von Kosmetika kann einmalig um zwei Jahre verlängert werden	-	-	-	-	+	/
ART. 1(2) Art. 4a(2) (neu)	Rapp	14	Ausnahmen vom Tiertestverbot nach dem Stichtag des Verbotes. Dabei muss auch das EP konsultiert werden	+	+	+	+	+	+
ART. 1(2) Art. 4a(3)	Rapp	15	Definition von kosmetischem Fertigerzeugnis auf Prototyp erweitert um Missbrauch des Tiertestverbotes zu vermeiden	+	+	+	+	+	+
ART. 1(2) Art. 4b	Rapp	16	Streichung der Erlaubnis der Verwendung von CMR Stoffen der Kategorie 1, 2	+	+	+	+	+	+
ART. 1(2) Art. 5a(2)	Rapp	17	Die Kommission die von den Herstellern übermittelten Informationen wie die Zusammensetzung des Erzeugnisses, die Spezifikationen der Rohstoffe, die Sicherheitsbewertung, die Nebenwirkungen, den Nachweis der behaupteten Wirkung sowie die Aussagen über Tierversuche in einer Datenbank veröffentlichen	+	+	+	+	+	+
ART. 1(3) Art. 6(1)(c)	Rapp	37/1	Kosmetika mit einer Mindesthaltbarkeit von mehr als 30 Monaten müssen die	+	+	+	+	+	+

			Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen angeben						
	Rapp	37/2	Kosmetika mit Mindesthaltbarkeit von mehr als 30 Monaten müssen das Verfallsdatum nicht angeben	+	-	+	+	+	+
	Rapp	18	Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen						Z
ART. 1(4) Art. 6(1)(g) 3.Teil	Rapp	19	Ein Artikel, der Riech- und Aromastoffen eine Ausnahmeregelung zugestanden, wird gestrichen, denn sie sollen als normale Bestandteile betrachtet werden	+	+	+	+	+	+
ART. 1(4) Art. 6(1)(h) (neu)	Rapp	20	Nach dem Inkrafttreten des Tiertestverbotes muss jeder Hersteller seine auf Tieren getesteten Kosmetika mit der Aufschrift: „Im Tierversuch erprobt“ auf 20% der Verpackung versehen. Die Liste der Bestandteile muss entweder auf der Verpackung oder dem Beipackzettel angegeben werden	+	+	+	+	+	+
ART. 1(5) Art. 6(3) letzter Satz	Rapp	21	Bis zum Vermarktungsverbot sollen Firmen, die auf Tierversuche verzichten, damit werben dürfen. Allerdings sollen die diesbezüglichen Leitlinien nicht nur von der Kommission, sondern auch vom Parlament erlassen werden	+	+	+	+	+	+
ART. 1(6) Art. 7 a(1) (d) 2.Teil	Rapp	22	Konkretisierung von Antrag 21	+	+	+	+	+	+
ART. 1(6) Art. 7 a(1) (ga) (neu)	Rapp	23	Hersteller müssen Informationen über Tierversuche angeben	+	+	+	+	+	+
ART. 1(6) Art. 7 a(1a) (neu)	Rapp	24	Die Hersteller müssen Informationen wie die Zusammensetzung des Erzeugnisses, die Spezifikationen der Rohstoffe, die Sicherheitsbewertung, die Nebenwirkungen, den Nachweis der behaupteten Wirkung sowie die Aussagen über Tierversuche in einer Datenbank veröffentlichen	+	+	+	+	+	+
ART. 1(8) Art. 9	Rapp	25	Kommission veröffentlicht jährlich einen Bericht über Fortschritte beim Tierschutz, der Akzeptanz der Alternativmethoden durch	+	+	+	+	+	+

			OECD und der Auswirkung auf die KMU						
ART. 1(8a) Anhang III(1) (neu)	Rapp	26	Die Konzentration von 26 Allergenen muss ab einem gewissen Schwellenwert von 0,1% für abwaschbare und 0,001% für nichtabwaschbare Stoffen angezeigt werden	+	+	+	+	+	+
ART. 1(8b) Anhang VIIIa (neu)	Rapp	27	Einführung des Cremetopfes als Symbol für die Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen	+	+	+	+	+	+
			Abstimmung über das Gesamtpaket	+	+	+	+	+	+ 43 zu 0 zu 2

#### IV. Abstimmungsergebnisse im Plenum der zweiten Lesung am 11.6.2002

##### Unstrittige Anträge aus dem ENVI Ausschuss, die alle Fraktionen auf einmal („en bloc“) beschlossen werden

Artikel	Autor	Antrag	Inhalt	Alle	Resultat
Erw. 2a (neu)	Alle ENVI	1	Tierversuchsverbot	+	+
Erw. 4 und 6		3/5	Einsatz und Förderung von Alternativmethoden durch EU		
Erw. 5a (neu)		4	Einführung eines Vermarktungsverbotes,		
Erw. 6a (neu)		6	Ausnahme für gesundheitsfördernde Kosmetika		
Erw. 7a (neu)		7	Etikettierungspflicht für auf Tieren getesteten Kosmetika		
Erw. 8		8	Werbemöglichkeit für Kosmetika, die ohne Tiertests auskamen		
Erw. 8a (neu)		9	Duftstoffverbot bei Kosmetika für Kinder und die weibliche Intimpflege		
Erw. 8b (neu)		10/11	CMR Verbot für Stoffe der Kategorie 1 & 2 sowie Überprüfung bei Kategorie 3.		
Erw. 9					
Art. 4 (1) ia und ib (neu)			14		
Art. 4a (3)		17	Definition Fertigerzeugnisse auf Prototyp erweitert		
Art. 4b		18	Streichung der CMR Überprüfung für Stoffe der Kat. 1 & 2		
Art. 5a (2) – 1a (neu)		19	Kommission muss Informationen über Zusammensetzung der Produkte veröffentlichen		
Art. 6 (1) g (3)		21	Abschaffung der Sonderstellung der Riechstoffe		
Art. 6 (1) 1a (neu)		22	Etikettierungspflicht von im Tierversuch erprobten Kosmetika		
Art. (3)		23	Werbemöglichkeit für Kosmetika, die ohne Tiertests auskamen		



Art. 7a (1) d (2)		24	Hersteller müssen Informationen an alle veröffentlichen		
Art. 7a (1) ga (neu)		25	Hersteller müssen Tierversuche für Drittländer melden		
Art. 7a (1)a (neu)		26	Hersteller müssen Informationen über Produkte veröffentlichen		
Art. 9		27	Berichtspflicht der Kommission über Fortschritte der Alternativmethoden, ihre OECD Annerkennung und KMU		
Anhang VIIIa (neu)		29	Einführung des Cremetopfes als Symbol für die Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen		

**Umstrittene Anträge aus dem ENVI Ausschuss, über die alle einzeln abgestimmt wird**

Artikel	Autor	Antrag	Inhalt	GUL	Grüne	PES	ELDR	EVP	Resultat
Erw. 3	ENVI	2/1	Alternativmethoden sollen verwendet werden	+	+	+	+	+	+
		2/2	Bis zum Eintritt des Vermarktungsverbotes sollen Methoden verwendet werden, die das Leiden reduzieren	-	-	+	+	+	+
Erw. 11a	ENVI	12/1	Verwendung von Stoffen, die Allergien auslösen können, einschränken und/oder an Bedingungen knüpfen	+	+	+	+	+	+
		12/2	Über das „und/oder“ abstimmen	-	-	+	+	+	+
ART.1 Nummer 3 Art. 6(1)c(2)(3)	ENVI	20/1	Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen für Produkte mit mehr als 30 Monaten Haltbarkeit	+	+	+	+	+	+
		20/2	Verfallsdatum gilt nicht für Produkte mit einer Haltbarkeit von mehr als 30 Monaten	-	-	+	+	+	+
Anhang III	ENVI	28	Die Konzentration von 26 Allergenen muss ab einem gewissen Schwellenwert von 0,1% für abwaschbare und 0,001% für nichtabwaschbare Stoffen angezeigt werden	+	+	+	+	+	+

**Umstrittene Anträge aus dem Plenum, über die alle einzeln abgestimmt wird**

Artikel	Autor	Antrag	Inhalt	GUL	Grüne	PES	ELDR	EVP	Resultat
Nach Erw. 5	EVP	30	Kommission soll Zeitplan mit Fristen von max. 5 Jahren vorlegen und Ausnahmen von max. 10 Jahren für 3 spezielle Tests genehmigen können	+	-	+	-	+	+ RCV: 392 - 119
ART.1 Nummer 1	ENVI	13/1	Grundsätzliche Einführung eines Vermarktungsverbotes sobald Alternativ-	+	+	+	+	-	+ RCV: 318 - 180

Art. 4(1)i			methoden zur Verfügung stehen						
	ENVI	13/2	Vermarktungsverbot ohne Ausnahmen nach 5 Jahren	+	+	+	+	-	- RCV: 297 – 219 ( <b>314 nötig</b> )
	EVP	31	Vermarktungsverbot in 5 Jahren mit drei Ausnahmen in 10 Jahren	+	+	+	+	+	+ RCV: 474 – 43 - 13
	EDD	33	Verhinderung des Vermarktungsverbotes	-	-	-	-	-	/
ART.1 Nummer 2  Art. 4a (1) und (2)	ENVI	15+16 (Teil 1)	Verbot von Tierversuchen für Fertigerzeugnisse bei in Kraft treten der Richtlinie. Ausnahmeregelung für Tiertests nach dem Stichtag, bei dem das EP konsultiert werden muss	+	+	+	+	+	+ RCV: 487 – 25 - 18
	ENVI	15+16 (Teil 2)	Verbot von Tierversuchen für Bestandteile, sobald das SCCNPF Alternativmethoden validiert, in jedem Fall ab dem 31.12.2004	+	+	+	+	+	+ RCV: 461 – 35 - 10
	EDD	32	Verbot von Tierversuchen erst wenn Alternativmethoden existieren	-	-	-	-	-	/

Es gibt in der zweiten Lesung im Plenum keine Abstimmung über das Endergebnis.

**C) Anhang III: Gemeinsamer Standpunkt des Rates und Position der Kommission zu den beschlossenen Anträgen**  
**aus dem Plenum der I. Lesung am 3.4.2001**

Artikel	Antrag	Inhalt	EPI	Kom II	Rat
Erw. 2	1	EU soll das Ziel verfolgen Tierversuche abzuschaffen. Für die Durchsetzung kann es nötig sein, dass die Kommission weitere Vorschläge machen muss	Einstimmig	Nein, unvereinbar mit dem Initiativrecht der Kommission	
Erw. 3	2	Verbot von Tierversuchen für Bestandteile von Kosmetika	Einstimmig	O.K.	Nein
Erw. 4	3	Streichung der Verlängerungsfrist des Tierversuchsverbotes für Bestandteile von Kosmetika	Einstimmig	Nein	
Erw. 4a (neu)	4-5	EU-Hilfe für Entwicklung von Alternativmethoden	Einstimmig	O.K.	
Erw. 6	7	Hersteller sollen mit nicht auf Tieren getesteten Kosmetika werben dürfen, Kommission erarbeitet Leitlinien und bezieht NGOs und KMUs ein	Einstimmig	O.K., aber keine Einbeziehung der NGOs und KMUs	
Erw. 11a (neu)	9	SCCNFP soll Leitlinien für Duftstoffe in Kosmetika für Kinder aufstellen	Einstimmig	O.K., aber anders formulieren	Nein, Tests durch die Hersteller reichen
	10	Verbot von CMR Stoffen in Kosmetika, falls diese gefährlich sind	Einstimmig	O.K.	
Erw. 11c (neu)	11	Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen einführen	Einstimmig	O.K.	
Erw. 11d (neu).	12	Verwendung allergischer Stoffe einschränken	Einstimmig	O.K.	
Erw. 11e.	13	Informationen über die Zusammensetzung des Erzeugnisses, die Spezifikationen der Rohstoffe, die Sicherheitsbewertung, die Nebenwirkungen, den Nachweis der behaupteten Wirkung sowie die Aussagen über Tierversuche müssen nicht nur an die Behörden, sondern auch an die Öffentlichkeit gegeben werden	Gegen EVP	Nein, weil geistiges Eigentum	
Erw. 5a (neu)	36	Gesundheitsfördernde Kosmetika sollen von der Richtlinie ausgenommen werden. Kommission kann dafür weitere Vorschläge unterbreiten	Einstimmig	Nein, unvereinbar mit Initiativrecht der Kommission	
Erw. 7a (neu)	37	Vermarktungsverbot für Kosmetika, die auf Tieren getestet wurden und Etikettierungspflicht von im Tierversuch erprobten Kosmetika	Einstimmig	Nein, zu kompliziert & WHO	
Erw. 11a (neu)	43	Duftstoffverbot für Kosmetika bei Kindern und weiblicher Intimpflege	Gegen ELDR & EVP	Nein	
Art. 4 (1) i	14	Vermarktungsverbot für Kosmetika, die auf Tieren getestet wurden, spätestens aber fünf Jahre nach in Kraft treten dieser Richtlinie und	Gegen EVP	Nein zu Vermarktungsverbot. Kommission will CMR Verbot in	

		ein Verbot von CMR Stoffen (Kat. 1, 2 & 3), sofern sie nicht vom SCCNPF beurteilt und als unbedenklich befunden wurden		Weißbuch, Rat strebt nur Tests von CMR der Kategorie 1 & 2 durch Kommission an
Art. 4 (1)	15	Tiertestverbot für Fertigerzeugnisse sofort und für Bestandteile von Kosmetika ab dem 31/12/2004 sowie Ausnahmeregel, die dem Parlament Konsultation einräumt	Gegen EVP	Nein, nur die Ausnahmeregel ohne Konsultation des EP ist o.k.
Art. 4a (2)	16	Definition von kosmetischem Fertigerzeugnis auf Prototyp erweitert um Missbrauch des Tiertestverbotes zu vermeiden	Gegen EVP	Nein, kein Bezug zu Prototyp
Art. 4a (3) a, b & c (neu)	17-19	Die Kommission veröffentlicht jährlich einen Bericht über ihre Fortschritte die OECD für Alternativmethoden und Drittländer für den Tierschutz zu sensibilisieren und inwieweit die Erfordernisse der KMU vom ECVAM berücksichtigt wurde	Einstimmig	O.K, aber nur alle 3 Jahre einen Bericht vorlegen
Art. 5a (1) 2	20	Definition des Begriffs „Bestandteil kosmetischer Mittel“ um die Informationspflicht für Hersteller zu verdeutlichen	Gegen EVP	Nein, überflüssig
Art. 5a (2) – 1a (neu) Art. 7a (1)a (neu)	21 & 28	Die Kommission muss die von den Herstellern übermittelten Informationen wie die Zusammensetzung des Erzeugnisses, die Spezifikationen der Rohstoffe, die Sicherheitsbewertung, die Nebenwirkungen, den Nachweis der behaupteten Wirkung sowie die Aussagen über Tierversuche in einer Datenbank veröffentlichen	Gegen EVP	Nein, weil geistiges Eigentum
Art. 6 (1)g	23/1	Die Hersteller werden verpflichtet, alle Bestandteile ihrer Kosmetika auf einer Liste zu veröffentlichen. Den Riech- und Aromastoffen wird keine Ausnahme zugestanden	Gegen EVP	O.K., aber Riechstoffe müssen Ausnahme bleiben
	23/2 (Teil 2)	Einführung eines Etikettierungssystems für Allergene (Zusammen mit 12 und 49)	Gegen EVP	O.K.
	23/3	Art der Auflistung der Bestandteile	Gegen EVP	O.K.
Art. 7a (1)d (1)	26	Bei Kosmetika für Kinder und weibliche Intimpflege muss eine spezifische Risikoanalyse stattfinden	Einstimmig	O.K.
Art. 7a (1)ga (neu)	27	Hersteller müssen Informationen über Tierversuche angeben	Einstimmig	Nein, zuviel Arbeit & WHO
Anhang VIII (neu)	30	Einführung des Cremetopfes als Symbol für die Mindesthaltbarkeit nach dem Öffnen	Einstimmig	O.K.
Art. 6 (1)c	32	Mindesthaltbarkeitsdatum nach dem Öffnen für alle Produkte und Verfallsdatum für Kosmetika mit einer Haltbarkeit von weniger als 30 Monaten	Gegen ELDR & PES	Verfallsdatum für <u>alle</u> Kosmetika, unabhängig von ihrer Mindesthaltbarkeit
Art. 6 (1)g	39/ 1	Nach dem Inkrafttreten des Tiertestverbotes muss jeder Hersteller seine auf Tieren getesteten Kosmetika mit der Aufschrift: „Im Tierversuch erprobt“ versehen	Einstimmig	Nein, zu kompliziert und WHO Probleme
	39/ 2	Die Liste der Bestandteile muss entweder auf der Verpackung oder	Gegen ELDR	

		dem Beipackzettel angegeben werden	und PES		
	39/ 3	Legt fest, dass diese Information auf 20% der Verpackung angebracht werden muss	Einstimmig		
Art. 6 (1) 2	47	Firmen, die auf Tierversuche verzichten, sollen damit werben dürfen. Allerdings müssen die diesbezüglichen Leitlinien nicht nur von der Kommission, sondern auch vom Parlament erlassen werden	Gegen EVP	Nein, weil irreführend	Ja, aber keine Beteiligung des Parlaments
Anhang III	49/1	26 Allergene dürfen nur bis zu einer zulässigen Höchstkonzentration in Kosmetika verwendet werden	Einstimmig	O.K.	
	49/ 2	Die Konzentration von 26 Allergenen muss ab einem gewissen Schwellenwert von 0,1% für abwaschbare und 0,001% für nichtabwaschbare Stoffen angezeigt werden	Einstimmig	Ja, aber dies soll durch das Komitologieverfahren geschehen und damit nicht in dieser Richtlinie	

### **Erklärung der Spalten:**

*Artikel/Erwägung/Anhang:* Weist darauf hin, auf welche Erwägung, Artikel oder Anhang die Änderung abzielt.

*Antrag:* Gibt die Nummer des Antrages aus dem Plenum der ersten Lesung wieder.

*Inhalt:* Fasst den Inhalt des Antrages aus dem Plenum der ersten Lesung zusammen.

*EP I:* Weist darauf hin, ob der Antrag im Plenum der ersten Lesung einstimmig angenommen wurde oder umkämpft war.

*Kom II:* Zeigt die Reaktion der Kommission auf die erste Lesung des Parlaments auf: „O.K.“ bedeutet Zustimmung, „Nein“ Ablehnung, Kommentare kennzeichnen den Unterschied zur Position des Parlaments.

*Rat:* Vergleicht den gemeinsamen Standpunkt des Rates mit der Reaktion der Kommission auf das Resultat aus der ersten Lesung des Parlaments: „Wie Kom“ bedeutet, dass der Rat dieselbe Auffassung wie die Kommission vertritt, „Nein“, dass der Rat auch ohne die Kommission die Vorschläge des Parlaments ablehnte.

# Verzeichnis der Dokumente, Literatur & Interviews

## Basisdokumente der 7. Richtlinie

Richtlinie 2003/15/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.2.2003 zur siebten Änderung der Richtlinie 76/768/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel, 27.2.2003, 10 Seiten. Amtsblatt der Europäischen Union L 066/26 vom 11.3.2003.

Europäisches Parlament, Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments zu dem Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur 7. Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel, Kom(2000) 189 endg. – 2000/0077/(COD), T5-0292/2002, 11.6.2002, 20 Seiten. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 261 E/30 vom 30.10.2003.

Rat der Europäischen Union, Gemeinsamer Standpunkt (EG) Nr. 29/2002, Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel, 15073/1/2001, 14.2.2002, 9 Seiten. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 113 E/109 vom 14.5.2002.

Europäische Kommission, Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur 7. Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel, Kom(2001)697, 22.11.2001, 5 Seiten. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 51 E/385 vom 26.2.2002.

Europäisches Parlament, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur 7. Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel, Kom(2000) 189 endg. – 2000/0077/(COD), A5-0095/2001 (Bericht), T5-0167/2001, 3.4.2001, 17 Seiten. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 21 E/88 vom 24.1.2002.

Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur 7. Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über kosmetische Mittel, Kom(2000) 189 endg. – 2000/0077/(COD), 6.4.2000, 2 Seiten. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 311 E/134 vom 31.10.2000.

Richtlinie 93/35/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 zur sechsten Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel, 6 Seiten. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 151 vom 23.6.1993.

Richtlinie 86/609/EEC des Rates vom 24.11.1986 zur fünften Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 358 vom 18.12.1986.

Richtlinie des Rates vom 27.7.1976 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel (76/768/EWG), 22 Seiten. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 262 vom 27.7.1976.

## Dokumente des Parlaments

### **\*\*\*I Lesung Ausschuss (Januar/März 2001)**

Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, Vorläufig 2000/0077 (COD), PE 297.227, \*\*\*I Entwurf eines Berichts über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur siebten Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel, Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, 12. Januar 2001, S. 1–30.

Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, PE 297.227/21-65, Entwurf eines Berichts von Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, Kosmetische Mittel, Anträge 21 bis 65, 8. März 2001, S. 1-40.

Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, Endgültig A5-0095/2001, PE 297.227, \*\*\*I Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur siebten Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel, Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, 21. März 2001, S. 1-47.

Abstimmungslisten („Voting lists“) von der EVP (4 Seiten), der PES (5 Seiten), der ELDR (5 Seiten) und den Grünen (4 Seiten).

Resultatsliste der PES (2 Seiten).

### **\*\*\*I Lesung Plenum (April/Mai 2001)**

Plenardebatte des Europäischen Parlaments am 2.4.2001, Homepage des Europäischen Parlaments, S. 1-22.

Europäisches Parlament, Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, \*\*\*I Bericht von Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, Kosmetische Mittel, A5-0095/1-30, PE 303.041, Anträge 1-30, 29. März 2001, insgesamt 25 Seiten (ohne Angabe).

Europäisches Parlament, Anträge 31-49 der Fraktionen, \*\*\*I Bericht von Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, A5-0095/31-49, PE 303.041, 29. März 2001, insgesamt 39 Seiten (ohne Angabe).

Minutes of the sitting of Tuesday 3th April 2001, Provisional edition, PE 303.046, 3.4.2001, p. 1-23.

Roll-call-votes, Rapport Roth-Behrendt A5-0095/2001, PE 303.046, 3.4.2001, p. 1-18.

Abstimmungslisten („Voting lists“) von der EVP (2 Seiten), der PES (4 Seiten), der ELDR (3 Seiten) den Grünen (3 Seiten) und der GUE (3 Seiten).

### **\*\*\*II Lesung Ausschuss (April/Mai 2002)**

Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, Vorläufig 2000/0077 (COD), PE 232.072, \*\*\*II Entwurf einer Empfehlung für die zweite Lesung betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 76/768/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel, Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, 5. April 2002, S. 1–40.

Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, PE 232.072/28-37, Entwurf einer Empfehlung für die zweite Lesung, Kosmetische Mittel, Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, 30. April 2002, S. 1-16.

Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, A5-0180/2002, PE 232.072, \*\*\*II Empfehlung für die zweite Lesung betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass der Richtlinie 76/768/EWG des Rates zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel, Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, 24.5.2002, S. 1-43.

Abstimmungslisten („Voting lists“) von der EVP (4 Seiten), der PES (4 Seiten), der ELDR (4 Seiten) den Grünen (4 Seiten) und der GUE (4 Seiten).

Resultatsliste der PES (4 Seiten).

### **\*\*\*II Lesung Plenum (Juni 2002)**

Plenardebatte des Europäischen Parlaments am 2.4.2001, Homepage des Europäischen Parlaments, S. 1-17.

Anträge 1-29 vom Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, \*\*\*II Empfehlung von Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, A5-0180/1-29, PE 319.125/1-29, 6. Juni 2002, insgesamt 25 Seiten (ohne Angabe).

Anträge 30, 31, 32 und 33 der Fraktionen, \*\*\*II Empfehlung von Berichterstatterin Dagmar Roth-Behrendt, A5-0180/30-33, PE 319.125/30-33, 6. Juni 2002, insgesamt 8 Seiten (ohne Angabe).

Results of vote, Cosmetics Products, Report Roth-Behrendt, PE 319.160, p. 5-7.

Roll-call-votes, Rapport Roth-Behrendt A5-0180/2002, PE 319.160, p. 15-26.

Abstimmungslisten („Voting lists“) von der EVP (2 Seiten), der PES (3 Seiten), der ELDR (2 Seiten) den Grünen (2 Seiten) und der GUE (2 Seiten).

Political Assessment Table of PES, 12.6.2002, p. 1.

### **Vermittlungsausschuss (ab Juli 2002)**

Note to members of the European Parliament delegation, NT\475147EN.doc, Brussels, 25.7.2002, p. 1-2.

Note to members of the European Parliament delegation, NT\477821/EN.doc, Brussels, 19.9.2002, p. 1-3.

Note to members of the European Parliament delegation, NT\478728/EN.doc, Brussels, 2.10.2002, p. 1-2.

Working document (established by the Council) for the Conciliation Committee on the 6.11.2002, 13131/02, Brussels, 31.10.2002, p. 1-41.

Record of the Conciliation Committee meeting of 6 November 2002 of the Directive „Cosmetics Products“, 02-Conciliat(02)D/39669, Brussels, 7 November 2002, p. 1-3.

\*\*\*III Report on the joint text approved by the Conciliation Committee for a European Parliament and Council directive of the European Parliament and of the Council amending Council Directive 76/768/EEC on the approximation of the laws of the member states relating to cosmetic products. A5-0001/2003, 6.1.2003, p. 1-8.

Aufzeichnung für die Mitglieder der Delegation des Parlaments, Prüfung der Ergebnisse der ersten Sitzung des Vermittlungsausschusses vom 7.10.2002, NT\480106, Brüssel, 17.10.2002, S. 1-2.

Aufzeichnung für die Mitglieder der Delegation des Parlaments, Sitzung des Vermittlungsausschusses vom 6.11.2002, NT\480699, Brüssel, 23.10.2002, S. 1-2.

## **Dokumente des Rates**

### **Verhandlungen unter französischer und schwedischer Präsidentschaft (Juli 2000 - Mai 2001)**

Outcome of Proceedings of Working Party, 10154/00, Brussels on the 3.7.2000, p. 1-9.

Outcome of Proceedings of Working Party, 11984/00, Brussels on the 26.9.2000, p. 1-7.



Outcome of Proceedings of Working Party, 5913/01, Brussels on the 29.1.2001, p. 1-3.

Outcome of Proceedings of Working Party, 7500/01, Brussels on the 6.3.2001, p. 1-2.

Information Note, Outcome of the European Parliament's first reading, 7571/01, Brussels on the 5.4.2001, p. 1-25.

Outcome of Proceedings of Working Party, 8671/01, Brussels on the 30.4.2001, p. 1-6.

Note of Presidency to Permanent Representatives Committee, 8796/01, Brussels on the 14.5.2001, p. 1-6.

Note of General Secretariat to Permanent Representatives Committee, 8873/01, Brussels on the 17.5.2001, p. 1-12.

Note of General Secretariat to Council, 9167/01, Brussels on the 23.5.2001, p. 1-4.

Note of General Secretariat to Permanent Representatives Committee, 9168/01, Brussels on the 24.5.2001, p. 1-14.

### **Verhandlungen unter belgischer und spanischer Präsidentschaft bis zum gemeinsamen Standpunkt (Oktober 2001 – Februar 2002)**

Note from Presidency to Working Party, 12740/01, Brussels on the 12.10.2001, p.1-14.

Outcome of Proceedings of Working Party, 12978/01, Brussels on the 18.10.2001, p. 1-2.

Note from the Presidency to the Working Party, 13128/01, Brussels on the 24.10.2001, p. 1-14.

Outcome of Proceedings of Working Party, 13719/01, Brussels on the 7.11.2001, p. 1-15.

Note of Presidency to Permanent Representatives Committee, 13767/01, Brussels on the 13.11.2001, p. 1-14.

Report of Presidency to Permanent Representatives Committee, 13768/01, Brussels on the 13.11.2001, p. 1-4.

Forwarding of text from Permanent Representatives Committee to Council, 14254/01, Brussels on the 21.11.2001, p. 1-13.

Report from the Permanent Representative Committee to Council, 14255/01, Brussels, 21.11.2001, p. 1-4.

Cover Note from Commission to Council, 14576/01, Brussels on the 27.11.2001, p. 1-8.

"I/A" item Note from General Secretariat of the Council to Permanent Representatives Committee/ Council, 5251/02, Brussels on the 14.1.2002, p. 1-2.

Addendum to "I/A" item Note from General Secretariat of the Council to Permanent Representatives Committee/ Council, 5251/02 ADD 1, Brussels on the 14.1.2002, p. 1.

Corrigendum to "I/A" item Note from General Secretariat of the Council to Permanent Representatives Committee/ Council, 5251/02 COR 1, Brussels on the 24.1.2002, p. 1.

Note from General Secretariat of the Council to Permanent Representatives Committee, 5883/02, Brussels on the 1.2.2002, p. 1-2.

Addendum to Note from General Secretariat of the Council to Permanent Representatives Committee, 5883/02 ADD 1, Brussels on the 1.2.2002, p. 1.

Common Position adopted by the Council, 15073/01, Brussels on the 1.2.2002, p. 1-17.

Draft statement of the Council's reasons, 15073/01 ADD 1, Brussels on the 1.2.2002, p. 1-8.

“A” item Note from Permanent Representatives Committee to Council, 6038/02, Brussels on the 7.2.2002, p. 1-2.

Legislative acts and other instruments: Corrigendum of Common Position adopted by the Council, 15073/01 COR1, Brussels on the 8.2.2002, p. 1-4.

Statement of the Council’s reasons on Common Position, 15073/1/01 Rev 1 ADD 1, Brussels on the 14.2.2002, p. 1-8.

Common Position adopted by the Council, 15073/1/01 REV 1, Brussels on the 14.2.2002, p.1-17.

### **Verhandlungen unter spanischer und dänischer Präsidentschaft bis zum Ergebnis (Mai 2002 – Januar 2003)**

Note from General Secretariat of the Council to Working Party, 8576/02, Brussels on the 2.5.2002, p. 1-2.

Note from General Secretariat of the Council to Permanent Representatives Committee, 10095/02, Brussels on the 17.6.2002, p. 1-3.

Information Note on outcome of the European’s Parliament’s second reading, 9843/02, Brussels on the 17.6.2002, p. 1-22.

Corrigendum to Note from General Secretariat of the Council to Permanent Representatives Committee, 10095/02 COR 1, Brussels on the 25.6.2002, p. 1.

Cover Note for trialogue, 10812/02, Brussels on the 10.7.2002, p. 1-46.

GD Enterprise, F3, Briefing for the Coreper on the 10<sup>th</sup> of July 2002, Brussels, 10.7.2002, p. 1-20.

Note from General Secretariat of the Council to Permanent Representatives Committee, 11111/02, Brussels on the 19.10.2002, p. 1-50.

Cover Note for trialogue, 11289/02, Brussels on the 24.7.2002, p. 1-45.

Cover Note from the Commission to the Council, 11451/02, Brussels on the 1.8.2002, p. 1-7.

Draft for the trialogue from the Conciliation Committee, 14395/02, Brussels on the 21.11.2002, p. 1-23.

Cover Note for the trialogue, 13131/02, Brussels on the 31.10.2002, p. 1-41.

Addendum zum I/A Punkt Vermerk vom Generalsekretariat des Rates an den Ausschuss der ständigen Vertreter, 5295/03 ADD1, Brüssel am 14.1.2003, S. 1.

## **Dokumente der Kommission**

### **Bis 1999**

Direktive der Europäischen Kommission 97/18 zur Verschiebung des Termins, von dem an Tierversuche für Bestandteile oder Kombinationen von Bestandteilen kosmetischer Mittel untersagt sind, 17.4.1998, Amtsblatt der Europäischen Union L 114 vom 1.5.1997, S. 1-3.

DG CCR (Centre Commun du Recherche), Note à DG III, 001456, Bruxelles, 4.6.1998, p. 1.

DG X (Information, Communication, Culture, Audiovisuel), Note à DG III, 003422, Bruxelles, 15.06.1998, p. 1.

DG XII (Science, Recherche et Développement), Note à DG III, 017917, Bruxelles, 16.6.1998, p. 1.

DG V (Emploi, Relation industrielle et Affaires sociales), Note à DG III, 008533, Bruxelles, 16.6.1998, p. 1.

DG XXIII (Politique d'Entreprises, Commerce, Tourisme et Economie sociale), Note à DG III, 005542, Bruxelles, 16.6.1998, p. 1.

DG VX (Marche intérieur et Service financier), Note à DG III, 004198, Bruxelles, 6.7.1998, p. 1.

DG III (Industry), Draft Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending for the seventh time the Directive on Cosmetic Products, 19796, Brussels, 24.9.1998, p. 1-9.

DG JRC (Joint Research Centre), Note for DG III, 002643, Brussels, 14.10.1998, p. 1.

DG XXIII (Enterprise Policy, Distributive Trades, Tourism and Social Economy), Note for DG III, 110490, Brussels, 16.10.1998, p. 1.

DG XII (Science, Recherche et Développement), Note à DG III, 032125, Brussels, 16.10.1998, p. 1.

DG XXIV (Consumer Policy and Consumer Health Protection), Note à DG III, D/7365, Brussels, 20.10.1998, p. 1-3.

DG V (Emploi, Relations industrielles et Affaires sociales), Note à DG III, 015243, Brussels, 20.10.1998, p. 1.

DG XI (Environment, Nuclear Safety and Civil Protection), Note à DG III, 025018, Bruxelles, 23.10.1998, p. 1-3.

Secretariat General, Note for DG III, D 165805, Brussels, 28.10.1998, p. 1.

DG I (External Relations – Commercial Policy), Note to DG III, 50442, Brussels, 14.12.1998, p. 1.

GD Enterprise, E3, Note to Head of Cabinet of GD Enterprise, Proposed Strategy in the Cosmetics Sector, Brussels, 1999, p. 1-4.

GD Enterprise, E3, Briefing Note on animal testing in the Cosmetics Sector, November 1999, p. 1-4.

DG Entreprises, E3, Briefing, Rencontre entre DG Entreprises et ECEAE, Brussels, 14.12.1999, p. 1-5.

GD Industry, E3, Briefing Note on animal testing in the Cosmetics Sector, Brussels, 14.12.1999, p. 1-4.

SCCNPF, Report on Fragrances, 0017/98, December 1999.

## **2000**

DG Entreprises, E3, Dossier, Printemps 2000, p. 1-5.

DG Entreprises, E3, Dossier, Printemps 2000, p. 1-21.

DG ENTR, Projet de directive, consultation interservices, 02.02.2000, p. 1-8.

Réponse de la DG concurrence à la consultation interservices lancée par DG ENTR, 15.02.2000, p. 1.

Réponse de la DG SANCO à la consultation interservices lancée par DG ENTR, 18.02.2000, p. 1-2.

Réponse de la Direction Recherche à la consultation interservices lancée par DG ENTR, 21.02.2000, p. 1.

Réponse de la DG Marche Intérieur à la consultation interservices lancée par DG ENTR, 23.02.2000, p. 1.

Reply from DG ENV to the interservice consultation launched by DG ENTR, 24.02.00, p. 1-4.

Reply from DG TRADE to the interservice consultation launched by DG ENTR, 28.02.00, p. 1-2.

Réponse du Secrétariat Général à la consultation interservices lancée par DG ENTR, 28.02.2000, p. 1.

Reply from DG AGRI to the interservice consultation launched by DG ENTR, 29.02.00, p. 1-2.

Réponse du Centre Commun de Recherche (CCR) à la consultation interservices lancée par DG ENTR, 29.02.2000, p. 1-2.

Richtlinie der Europäischen Kommission 2000/41 zur zweiten Verschiebung des Termins, von dem an Tierversuche für Bestandteile oder Kombinationen von Bestandteilen kosmetischer Mittel untersagt sind, 19.6.2000, Amtsblatt der Europäischen Union L 145 vom 20.6.2000, S. 1-3.

Commission Européenne, Briefing pour rencontre entre le Commissaire Liikanen et CFTA le 18 Octobre 2000, Bruxelles, 17.10.2000, p. 1-12.

DG Entreprises, F3, Briefing, Rencontre entre M. Liikanen et CFTA le 18.10.2000, 12956, Brussels, 17.10.2000, p. 1-15.

## 2001

Communication from the Commission to the European Parliament, Brussels, xxxx, SEC (2001)yyyfinal, 2000/0077 (COD), p. 1-5.

GD Enterprise, „Flash report“, Environment Committee, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, 27.2.2001, p. 1-2.

DG Enterprises, F3, “Flash Report” Council Working Group, 7<sup>th</sup> Amendment of the Cosmetics Directive, Brussels, 6.3.2001, p. 1-2.

DG Enterprises, F3, “Coreper 9 mars 2001”, Bruxelles, 7.3.2001, p. 1-3.

Secretariat-General, Directorate E, Summary Record of Committee on the Environment, Public Health and Consumer Policy on 26 and 27<sup>th</sup> February 2001, SP (2001)630, Brussels, 7.3.2001, p. 1-3.

Secrétariat Général, Note à l’attention des membres de la Commission, 1910eme réunion du Coreper, le 9.3.2001, SI(2001) 220, Bruxelles, 12.3.2001, p. 1-2.

DG Enterprises, Roadmap, 7<sup>th</sup> Amendment of the Cosmetics Directive, Brussels, update of 12.3.2001, p. 1-7.

DG Enterprises, F3, “Coreper 21 mars 2001”, Bruxelles, 15.3.2001, p. 1-4.

GD Enterprise, GAP (Groupe Affaires Parlementaires) Meeting, Brussels, 22.3.2001, p. 1-29.

DG Enterprises, F3, Briefing, Réunion de M. Liikanen avec IFRA le 28.3.2001, 03775, Brussels, 27.3.2001, p. 1-28.

DG Enterprises, E3, Briefing, Visite de M. Liikanen chez l’Oreal, 30.3.2001, 03744, Brussels, 26.3.2001, p. 1-11.

SCCNFP, Opinion concerning chemical ingredients in cosmetic products classified as carcinogenic, mutagenic or toxic to reproduction according to the Chemicals Directive 67/548/EEC, adopted the 25.9.2001, p. 1-8.

GD Enterprise, F3, Briefing Note for Cabinet of M. Liikanen, Internal Market Council, 26.11.2001, p. 1-90.

## 2002

Communication from the European Commission to the European Parliament, SEC(2002) 225final, Brussels, 26.02.2002, p. 1-4.

DG Enterprise, F3, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, update 4.4.2002, p. 1-6.

Secretariat-General, "European Parliament, Committee on the Environment, Public Health and Consumer Policy, Brussels, 22.4 und 23.4.2002, Summary Record", SP(2002)1368, Brussels, 26.4.2002, p. 1-3.

GD Enterprise, Compte rendu de réunion, réunion tripartite informelle, Brussels, 18.4.2002, p. 1-2.

GD Enterprise, Briefing - State of play, Brussels, 23.4.2002, p. 1-5.

DG Entreprises, F3, Briefing for meeting DG Enterprise/Commissioner Liikanen, 23.4.2002, p. 1-5.

GD Enterprise, Speaking Note in second reading of the EP, Plenary session - 11<sup>th</sup> June 2002, p. 1-10.

Secretariat-General, European Parliament, Committee on the Environment, Public Health and Consumer Policy, Brussels, 22.4 und 23.5.2002, Summary Record, SP(2002)1692, Brussels, 27.5.2002, p. 1-3.

SCCNFP, Memorandum concerning the actual status of alternative Methods to the use of Animals in the safety testing of cosmetic ingredients, adopted the 4.6.2002, p. 1-8.

GD Enterprise, 7th Amendment to the Cosmetics Directive, Road Map, Brussels, 19.6.2002, p. 1-15.

GD Entreprises, F3, Cosmetics Briefing for Coreper, 19.6.2002, p. 1-4.

DG Entreprises , F3, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, update 19.6.2002, p. 1-9.

Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, 1971eme réunion du Coreper, le 3 juillet 2002, SI(2002)822, Bruxelles, 4.7.2002, p. 1-3.

DG Enterprise, Briefing about results of the Coreper of 3rd of July 2002, Brussels, 10.7.2002, p. 1-20.

Secrétariat Général, 1972ieme réunion du Coreper, le 10 juillet 2002, SI(2002)845, Bruxelles, 10.7.2002, p. 1-5.

GD Enterprise, Briefing for the Coreper, Brussels, 10.7.2002, p. 1.

DG Enterprise, Briefing for the Coreper of 10<sup>th</sup> of July 2002, Brussels, 10.7.2002, p. 1-5.

DG Entreprises, Note de dossier, Résultat du Coreper du 10 juillet 2002, Bruxelles, 10.7.2002, p. 1-3.

Secrétariat Général, Trialogue informel, Directive produits cosmétiques, SPI(2002)107, Bruxelles le 11.7.2002, p. 1-3.

Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, Réunion de la délégation du PE, 9 juillet 2002, SPI(2002)104, Bruxelles, 12.7.2002. p. 1-5.

Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, résultats de la réunion du groupe des affaires parlementaires (GAP) du 11 juillet 2002, SP(2002)2385, Bruxelles, 12.7.2002. p. 1-2.

Secrétariat Générale, 1973eme réunion du Coreper, le 17.juillet 2002, SI(2002)870, Bruxelles, 17.7.2002, p. 1-3.

GD Enterprise, Letter from M. Liikanen to EP Vice-President, Third postponement, 23.7.2002, p. 1.

Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la commission, 1974eme réunion du Coreper, Bruxelles le 24 juillet 2002. SI(2002)916, Bruxelles, 24.7.2002, p. 1-6.

Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la commission, 1969eme réunion du Coreper, Bruxelles le 19 juin 2002. SI(2002)749, Bruxelles, 20.6.2002, p. 1-2.

DG Enterprise, Briefing for Meeting with Council, Brussels, September 2002, p. 1-4.

DG Entreprises, A1, Note de dossier, Compte-rendu du trialogue du 3.9.2002, Bruxelles, 4.9.2002, p. 1-3.

Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, Réunion du PE et Trilogue informel, SPI(2002)117, Bruxelles 5.9.2002, p. 1-6.

Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, 1975<sup>e</sup> réunion du Coreper, SI(2002)955, Bruxelles 6.9.2002, p. 1-2.

DG Entreprises, F3, Briefing, Commission environnement PE, Bruxelles, 11.9.2002, p. 1-3.

DG Entreprises, A1, Note de dossier, Compte-rendu du Coreper du 13.9.2002, Bruxelles, 13.9.2002, p. 1-2.

Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, 1976<sup>e</sup> réunion du Coreper, SI(2002)973, Bruxelles 13.9.2002, p. 1-4.

Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, Trilogue informel, SPI(2002)129, Bruxelles 17.9.2002, p. 1-5.

DG Entreprises, F3, Briefing, Reunion de trialogue, Bruxelles, 17.9.2002, p. 1-15.

GD Enterprise, F3, Briefing, Third Postponement, Brussels, 19.9.2002, p. 1-4.

Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, 1977<sup>e</sup> réunion du Coreper, SI(2002)1002, Bruxelles 20.9.2002, p. 1-4.

DG Entreprises, Note de Dossier, Compte-rendu du débat du PE du 24.9.2002, Strasbourg, 24.9.2002, p. 1-2.

DG Entreprises, F3, Briefing à l'attention de M. Liikanen, 737393, Bruxelles, 24.9.2002, p. 1-18.

DG Entreprises, Réunion du GAP du 20.9.2002, Briefing PE – session plénière “Cosmetic Products”, 24.9.2002. p. 1-2.

Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, Réunion du PE a Strasbourg, SPI(2002)139, Bruxelles 25.9.2002, p. 1-5.

DG Entreprises, F3, Dossier de Briefing, Cosmetics Products, Bruxelles, 27.9.2002, p. 1-27.

GD Enterprise, F3, Briefing, Coreper du 27.9.2002, Brussels, 27.9.2002, p. 1-83 (partly confidential).

Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, 1978<sup>e</sup> réunion du Coreper, SI(2002)1043, Bruxelles 27.9.2002, p. 1-6.

GD Enterprise, F3, Briefing, Trialog of 1.10.2002, Brussels, 1.10.2002, p. 1-83 (partly confidential).

Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, 1979<sup>e</sup> réunion du Coreper, SI(2002)1097, Bruxelles 2.10.2002, p. 1-3.

Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, Trialogue le 1.10.2002, SPI(2002)146, Bruxelles 2.10.2002, p. 1-5.

GD Enterprise, F3, Briefing Dossier, Cosmetics Products, Third postponement of the marketing ban, Brussels, 7.10.2002, p. 1-21.

DG Entreprises, F3, Briefing, Réunion de conciliation du 7.10.2002, Brussels, 7.10.2002, p. 1-45 (partly confidential).

Secrétariat Générale, Note à l'attention des membres de la commission, Réunion du comite de conciliation, Bruxelles le 7 octobre 2002. SPI(2002)148, Bruxelles, 8.10.2002, p. 1-10.

GD Enterprise, Minutes of the meeting between MEP Roth-Behrendt and GD Enterprise, Brussels 17.10.2002, p. 1-5.

DG Entreprises, Briefing for Coreper on 18.10.2002, Bruxelles 18.10.2002, p. 1-7 (+ 16 pages Annex).

Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, 1981<sup>e</sup> réunion du Coreper, SI(2002)1185, Bruxelles 18.10.2002, p. 1-10.

DG Entreprises, F3, Briefing, Coreper du 18.10.2002, Brussels, 18.10.2002, p. 1-7.

DG Entreprises, F3, Dossier de Briefing, Trialogue Meeting le 22eme Octobre 2002, Bruxelles, 22.10.2002, p. 1-33.

DG Entreprises, F3, Dossier de Briefing, Meeting with the French Ministers at the 24.10.2002, Bruxelles, 23.10.2002, p. 1-35.

DG Entreprises, F3, Dossier de Briefing, "Meeting M. Liikanen with French Ministers", 24.10.2002, p. 1-13.

Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, procédure de conciliation, SPI(2002)152, Bruxelles 24.10.2002, p. 1-9.

Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, 1982<sup>e</sup> réunion du Coreper, SI(2002)1224, Bruxelles 28.10.2002, p. 1-4.

GD Entreprises, F3, Cosmetics Briefing for Coreper, 28.10.2002, p. 1-11.

Conciliation Committee, 31.October 2002, 13131/02, p. 21-24.

Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, 1983<sup>e</sup> réunion du Coreper, SI(2002)1258, Bruxelles 31.10.2002, p. 1-5.

DG Entreprises, A/1/SL, Note de Dossier, Compte rendu de la réunion du comite de conciliation du 6 novembre, Bruxelles, 7.11.2002, p. 1-7.

European Commission, Press release, « La Commission se réjouit de la révision de la Directive cosmétiques, IP/02, Brussels, 7.11.2002, p. 1.

GD Enterprise, F3, Cosmetics Briefing for Coreper, 13.11.2002, p. 1-18.

Secrétariat Général, Note à l'attention des membres de la Commission, procédure de conciliation, SPI(2002)168, Bruxelles 14.11.2002, p. 1-13.

DG Entreprises, F3, Dossier de Briefing, Cosmetics Products, Bruxelles, 20.11.2002, p. 1-28.

DG Entreprises, F3, Dossier de Briefing, Cosmetics Products, Bruxelles, 22.11.2002, p. 1-24.

DG Entreprises , F3, Road Map, 7<sup>th</sup> Amendment to the Cosmetics Directive, update 26.11.2002, p. 1-28.

## 2003

Joint text approved by the Conciliation Committee, Brussels on the 8.1.2003, PE-CONS 3668/02, p. 1-24.

DG Entreprises, Compte-rendu de Mission, Session plénière du PE/15.1.2003, Bruxelles, janvier 2003, p. 1.

Communiqué de presse de la Commission Européenne, „La Commission accueille favorablement le vote du Parlement européen sur la directive cosmétiques“, IP/02/55, Bruxelles, 15.1.2003, p. 1-26.

DG Entreprises, Note au chef du cabinet de M. Liikanen, Session plénière du PE du 13 au 16.1.2003, 00165, Bruxelles, 10.3.2003, p. 1-2.

DG Entreprises, Dossier de Briefing, Rapport de Mme Roth-Behrendt, Bruxelles, 13-16 janvier 2003, p. 1-33.

DG Entreprises, Note de dossier sur les activités « institutionnelles » de la DG Entreprises du 13 au 17 janvier et prévisions pour les semaines du 20 au 31 janvier 2003, Bruxelles, le 17.1.2003, p. 1-3.

GD Enterprise, F3, Email Exchange GD Enterprise and WTO, Brussels, August 2003, p. 1-6.

## Dokumente der anderen Akteure

### **Gemischt**

BEUC, Priorities for changes in the cosmetic product directive, 28.11.2000, S. 1-4.

BEUC, Letter to all MEPs, "Cosmetics Products, Vote in the Environment Committee", 16.5.2002, p. 1-2.

Brief von Phillip Whitehead (PES), John Bowis (EVP) & Chris Davies (ELDR) an die britische Ministerin für Industrie und Handel, Frau Patricia Hewitt, Brussels, 5.11.2002, S. 1-2.

Brief der britischen Regierung an die britischen Abgeordneten im Europäischen Parlament, der die Sichtweise der britischen Regierung auf die Kernpunkte der 7. Richtlinie darlegt, 12.6.2002, S. 1-9.

Le Nouvel Economiste, Interview mit französischer Industrieministerin, "Le ministre de l'industrie est un cor de chasse qui réveille les énergies", 13.9.2002.

Memo von Dagmar Roth-Behrendt über von ihr organisiertem Runden Tisch am 23/24.11.2000, Brüssel, 27.11.2000, S. 1-21.

Presse Information der PSE, „EP spricht sich für Verkaufsverbot tiergetesteter Kosmetika aus“, 3.4.2001, S. 1-2.

Presse Information der PSE, „Schluss mit lustig“, 22.11.2001, S. 1-2.

Pressemitteilung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, „Künast begrüßt neue Kosmetikrichtlinie der EU“, 11.3.2001, S. 1-2.

### **Tierschützer**

Akademie für Tierschutz, Brief an Frau Roth-Behrendt, Neubiberg, "Aktuelle Entwicklungen zum europäischen Tierversuchsverbot für Kosmetika", 14.11.2000, S. 1-7.

BUAV, Press release: "Proctor and Gamble Busted", 22.10.2002, p. 1-2.

BUAV, Press release: "Animal tested cosmetics rejected by Euro MPs", 3.4.2001, p. 1.

BUAV, Press release: "EU Council of ministers betray lab animals on cosmetics testing", 26.11.2001, p. 1.

BUAV, Press release: "MEPs vote out Cosmetics Animal Testing again and prepare for clash with the Council", 11.6.2002, p. 1.

BUAV, Press release: "EU finally bans cosmetics animal testing but BUAV says not enough", 7.11.2002, p. 1-2.

BUAV: Press release: "France tries to reverse EU law banning cosmetics animal testing", 22.8.2003, p. 1.

BUAV: Press release: "Cosmetics Testing on animals ban under threat", 17.1.2005, p. 1.

BUAV: Press release: "Animal rights campaigners rejoice as French Government loses battle to test Cosmetics on animals", 24.5.2005, p. 1-2.

BUAV: Press release: "Animal tests rejected by European Parliament – now the Council of Ministers vote", 1.6.2001, p. 1.

BUAV: Factsheet: "Introduction to Animal Experiments", p. 1-5.

Deutscher Tierschutzbund, Brief an Frau Roth-Behrendt, Bonn 11.5.2001, S. 1-2.

Deutscher Tierschutzbund, Brief an Frau Roth-Behrendt, Bonn 15.11.2000, S. 1-2.



Deutscher Tierschutzbund, Nachrichten, „EU-Kosmetikpolitik: Durchbruch abgeschminkt“, Altex 20, 1/03, S. 1-2.

Deutscher Tierschutzbund, Meinungen und Kommentare, „Kosmetik: EU Kommission unterwirft sich der WTO und der Kosmetikindustrie, Altex 17, 2/00, S. 1-2.

Deutscher Tierschutzbund, Stellungnahme zu dem Entwurf einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur siebten Änderung der Richtlinie 76/768/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten über kosmetische Mittel, Bonn, 2.5.2000, S.1-4.

Deutscher Tierschutzbund, Stellungnahme zum Vorschlag für eine Richtlinie zur siebten Änderung der Kosmetikrichtlinie, Bonn, 23.11.1998, S. 1-6.

ECEAE, Letter to Roth-Behrendt, “Animal testing and cosmetics”, London, June 2000, p. 1-2.

Eurogroup, Broschüre “Safe and Sound”, 2000, S. 1-27.

Eurogroup, Annual Report 2003, p. 1-20.

Eurogroup, Letter to all MEPs, April 2001, p. 1-2.

Eurogroup, Letter to Roth-Behrendt, 14.6.2002, p. 1.

RSPCA and BUAV, Opinion Poll on animal testing for cosmetics, Carried out by Opinion Research Business (ORB), May 1999, p. 1.

## **Industrie**

COLIPA, Brief an Frau Roth-Behrendt, Brüssel, 21.5.2002, S. 1-3.

COLIPA, Letter to Roth-Behrendt, Brussels, 26.7.2001, p. 1.

COLIPA, “Symposium on Alternatives to Animal testing”, Brussels, November 29 – 30, 1995, p. 1-4.

EFFA, Letter to Roth-Behrendt, 7.5.2002, p. 1-2.

European Flavor & Fragrance Association (EFFA), Letter to Roth-Behrendt, 20.4.2001, p. 1-2.

IFEAT, Letter to all MEPs, 20.4.2001, p. 1.

Industrieverband Körperpflege und Waschmittel e.V. (KW), Brief an Frau Roth-Behrendt, Frankfurt am Main, 9.1.2001, S. 1-3.

The Boots Company, Letter to Roth-Behrendt, 10.4.2002, p. 1-4.

Unilever, Letter to Roth-Behrendt, Waterloo, 7.12.2001, p. 1.

Vereinigung Deutscher Riechstoffhersteller, Brief an Frau Roth-Behrendt, 13.5.2002, S. 1-3.

## **Presse**

Bulletin Quotidien Europe: Folgende Ausgaben: 16.3.2004, 5.3.2004, 16.1.2004, 9.9.2003, 19.6.2003, 13.5.2003, 16.1.2003, 11.1.2003, 8.1.2003, 12.12.2002, 3.12.2002, 8.11.2002, 9.10.2002, 25.9.2002, 29.8.2002, 20.06.2002, 14.6.2002, 12.6.2002, 11.6.2002, 6.6.2002, 29.5.2002, 16.2.2002, 27.11.2001, 6.4.2001, 1.3.2000, 27.2.1999, 2.8.21998, 25.1.1997, 5.4.1997, 10.4.1997 und 29.9.1997.

Die Presse : „Abschied vom Tierschutz“, 28.11.2001, S. 1.

Frankfurter Allgemeine, „Tierversuche für Kosmetika verboten“, 12.6.2002, S. 1.

Handelsblatt, „EU Parlament will Tierversuche ganz verbieten“, 11.6.2002, S. 1-2.

La libre Belgique, „Le Parlement interdit les tests sur les animaux“, 12.6.2002, p. 1.

The Independent, „Strasbourg votes to ban cosmetics tested on animals“, 12.6.2002, p. 1.

## **Masterarbeiten**

Bethan Collins, „Policy Networks in EU Animal Welfare Lobbying?“ A case study of the Cosmetics Directive 2003, College of Europe, Bruges Campus, Supervisor Prof. Dr. R. Hrbek, Academic Year 2003, p. 1-65.

Paul A. Shotton, „Euro-Centric: The influence of interest groups, in European Policy Making. Business versus Environmental Lobbies: Winning the emotional debate“, MA European Studies, Final Dissertation, King's College London, 2003, p. 1-48.

## **Literatur**

### **Lehrbücher**

Richard Corbett, Francis Jacobs and Michael Shackleton, „The European Parliament“, Fifth Edition, Published by John Harper Publishing, 2003.

Chris Fisher, „The Lobby to Stop Testing Cosmetics on Animals“, in „Lobbying in the European Union“, edited by R.H. Pedler and M.P.C.M. Van Schendelen, Dartmouth, 1994.

Fiona Hayes-Renshaw and Helen Wallace, „The Council of Ministers“, Published by MacMillan Press LTD, 1997.

John Peterson and Michael Shackleton, „The institutions of the European Union“, Oxford University Press, 2002.

Jeremy Richardson (Editor), „European Union“, 2<sup>nd</sup> Edition, European Public Policy Series, Published by Routledge, 2001.

Ben Rosamond, „Theories of European Integration“, The European Union Series, 2004.

Neill Nugent, „The European Commission“, European Union Series, Published by Palgrave, 2001.

Helen Wallace and William Wallace, „Policy-Making in the European Union“, Forth Edition, Oxford Series, 2000.

Martin Westlake, „The Council of the European Union“, Published by John Harper Publishing, 1995 (revised 1999).

### **Andrew Moravcsik**

Andrew Moravcsik, „The Choice for Europe“, Published in the UK by UCL Press, 1998.

Andrew Moravcsik, Journal of European Public Policy, 6:4, Special Issue, „Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European Integration“, 1999.

Andrew Moravcsik, Journal of Common Market Studies, „Preferences and Power in the European Community: A liberal Intergovernmentalist Approach“, Vol. 31, No. 4, December 1993.

Helen Wallace, James A. Caporaso, Fritz W. Scharpf, Andrew Moravcsik, Journal of European Public Policy 6:1, Review section symposium: The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht, March 1999.

## **George Tsebelis**

George Tsebelis, "Vetoplayers: How Political Institutions work", Russel Sage Foundation, Published by Princeton University Press, 2002.

George Tsebelis and Amie Kreppel, European Journal of Political Research, "The history of conditional agenda-setting in European institutions", Vol. 33, No. 1, January 1998.

Geoffrey Garrett and George Tsebelis, International Organisation, „An institutional critique of intergovernmentalism“, Vol. 50, No. 2, Spring 1996.

George Tsebelis and Geoffrey Garrett, International Organisation, „The institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the EU“, Vol. 55, No. 2, Spring 2001.

George Tsebelis, American Political Science Review, "The power of the European Parliament as a conditional agenda setter", Vol. 88, No. 1, March 1994.

George Tsebelis and Geoffrey Garrett, European Union Politics, "Legislative Politics in the European Union", Vol 1, No. 1, February 2000.

## **Gemischt**

Jan Beyers and Guido Direickx, Journal of Common Market Studies, "The working groups of the Council of the European Union: Supranational or Intergouvernemental Negotiations?", Vol. 36, No. 3, September 1998.

Madeleine Hosli, Journal of Common Market Studies, "Coalitions and Power: Effects of Qualified Majority Voting on the Council of the European Union", Vol. 34 No. 2 June 1996.

Jeffrey Lewis, Journal of Common Market Studies, "Is the 'Hard Bargaining' Image of the Council Misleading? The Committee of Permanent Representatives and the Local Elections Directive", Vol. 36, No. 4, December 1998.

Mikko Mittla, European Journal of Political Research, "Contested decisions, Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers", Vol. 43, 2004.

Susanne K. Schmidt, European Union Politics, "Only an Agenda Setter? The European Commission's power over the Council of Ministers", Vol. 1, No. 1, February 2000.

Michael Shackleton, Journal of Common Market Studies, "The Politics of Codecision", Vol. 38, No. 2, June 2000.

Jonas Tallberg, Journal of Common Market Studies, "The power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations", Vol. 42, No. 5, 2004.

Robert Thomson and Madeline Hosli, Journal of Common Market Studies, "Who has power in the EU? The Commission, Council and Parliament in legislative Decision-making", Vol. 44, No. 2, 2006.

M.P.C.M. Van Schendelen, Journal of Common Market Studies, "'The Council decides': Does the Council decide?", Vol. 34, No. 4, December 1996.

## Interviews

Anna Ampelas, Diplomatin an der schwedischen Vertretung, Interview in Brüssel am 2.12.2004.

Klaus Baier, Beamter des Europäischen Parlaments, dem Vermittlungsausschuss zugeteilt, Interview in Brüssel am 30.11.2004.

Mette Boye, Dänischer Verbraucherschutz, Policy Advisor, Telefoninterview am 15.06.2006.

Rogar Chadwick, Beamter des Europäischen Parlaments, der ELDR zugeteilt, Interview in Brüssel am 10.11.2004.

Catherine Choma, Französisches Gesundheitsministerium (Ministère de la Santé), Chargée de mission Cosmétiques, Interview in Paris am 20.7.2006.

Nathalie Clement, Französisches Industrieministerium (Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie), Chargée de mission Cosmétiques, Interview in Paris am 13.01.2005.

M. Crespo, Diplomat an der spanischen Vertretung, Interview in Brüssel am 18.11.2004.

Herr Dessapt, Diplomat an der französischen Vertretung, Interview in Brüssel am 26.11.2004.

Cassandra Dimitrio, Diplomatin an der griechischen Vertretung, Telefoninterview am 8.11.2004.

Frau Dr. Fischinger, Diplomatin an der österreichischen Vertretung, Interview in Brüssel am 5.11.2004.

Mrs Ferrari, Diplomatin an der italienischen Vertretung, Interview in Brüssel am 18.11.2004.

Dr. Chris Flower, Verband der britischen Kosmetikindustrie (CPTA: Cosmetic, Toiletry & Perfumery Association), Director-General, Interview in London am 15.4.2005.

Michael Hauck, Attaché bei den Beratungen im Rat, Entsandter an der Deutschen Vertretung in Brüssel, später im Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz tätig, Telefoninterview am 16.11.2004, Interview in Berlin am 25.7.2006.

Marlou Heinen, Eurogroup for Animal Welfare, Senior Policy Officer, Interview in Brüssel am 5.11.2004.

Harald Kandolf, Beamter des Europäischen Parlaments, der EVP zugeteilt, Interview in Brüssel am 11.11.2004.

Claire Kouniger, ehemals in der Generaldirektion Unternehmen tätig, Angestellte der EU, Interview in Brüssel am 8.12.2004.

Virpi Koykka, Beamtin des Europäischen Parlaments, dem Umweltausschuss (ENVI) zugeteilt, Interview in Brüssel am 1.12.2004.

Charles Laroche, Unilever, VP Corporate Relations & Public Affairs, Interview in Brüssel am 7.12.2004.

Bettina Muermann, Deutscher Verband der Riechstoffhersteller (DVRH), Geschäftsführerin, Interview in Brüssel am 3.11.2004.

Annika Nowak, Assistentin von Frau Roth-Behrendt, Interview in Brüssel am 8.11.2004.

O'Dwyer, im Generalsekretariat in der Kommission, Beamtin der EU, Interview in Brüssel am 7.12.2004.

John O'Toole, Diplomat an der irischen Vertretung, Health Consellor, Interview in Brüssel am 3.12.2004.

Pierre Perrier, Director for Regulatory and Scientific Relations, LVHM, Interview in Paris am 7.01.2005.

Charlotte de Roo, Europäischer Verbraucherschutz (Beuc), Environment, Safety and Health Policy Advisor, Interview in Brüssel am 16.12.2004.

Dagmar Roth-Behrendt, Mitglied des Europäischen Parlaments, deutsche Sozialdemokratin und Berichterstatterin der 6. und 7. Kosmetikrichtlinie, Telefoninterview am 30.1.2007.

Dr. Irmela Ruhdel, Tierschutzakademie des Deutschen Tierschutzbundes (DTB), Interview in Neubiberg bei München am 13.6.2006.

Dr. Siglinde Saalschmidt, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV), Beamtin, Interview in Berlin am 24.7.2006.

Pia Sellerup, Generalsekretariat im Rat, Beamtin des Rates, zuständig für den Vermittlungsausschuss, Interview in Brüssel am 13.12.2004.

Paul Shotton, war sowohl bei COLIPA als auch BUAV (Parliamentary Officer) tätig, Interview in Brüssel am 6.12.2004.

Pierre Simoncelli, l'Oréal, Directeur des Relations Extérieures, Interview in Paris am 10.01.2005.

Axel Singhofen, Beamter des Europäischen Parlaments, den Grünen zugeteilt, Interview in Brüssel am 12.11.2004. Erneutes Telefoninterview am 15.2.2007.

David Southerland, Britisches Industrieministerium (Department for industry and trade: dti), Beamter, Interview in London am 12.4.2005.