



Das „Memorandum über lebenslanges Lernen“¹ im Kontext der europäischen Bildungszusammenarbeit

► Die Diskussion um lebenslanges Lernen ist nicht neu. Seit Jahren wird lebenslanges Lernen in politischen Grundsatzreden thematisiert. Die Europäische Union rief 1996 zum „Jahr des lebenslangen Lernens“ auf. Wichtige bildungspolitische Gremien und Diskussionsforen wie die Bund-Länder-Kommission, die Kultusministerkonferenz (KMK), das Forum Bildung oder das Bündnis für Arbeit setzen sich mit dem Konzept des lebenslangen Lernens auseinander.

Am 31. Oktober 2000 legte die Europäische Kommission ein „Memorandum über lebenslanges Lernen“ vor.² Grundlage des Memorandums war ein Beschluss des Ministerrats (Bildung) vom März 2000 in Ferra/Portugal. In den Schlussfolgerungen des Rates werden „Mitgliedstaaten, Rat und Kommission gebeten, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten kohärente Strategien und Maßnahmen zu identifizieren mit dem Ziel, lebenslanges Lernen für alle zu fördern.“³

Kernaussagen des „Memorandums über lebenslanges Lernen“

Einerseits ist „lebenslanges Lernen“ unabdingbar für die Ausübung einer aktiven Staatsbürgerschaft. Die Komplexität der europäischen Gesellschaften hat deutlich zugenommen. Gesellschaftliche Teilhabe und Partizipation setzen ein zunehmend höheres Niveau an Wissen und Kenntnissen voraus. Nur durch lebenslanges Lernen kann dieses Niveau dauerhaft aktualisiert werden. Andererseits ist „lebenslanges Lernen“ wesentliche Voraussetzung für die Beschäftigungsfähigkeit des Einzelnen, der Vollbeschäftigung und letztlich der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaft.⁴

Nach Auffassung der Kommission besteht in der Europäischen Union ein breiter Konsens über die Bedeutung des lebenslangen Lernen. Allerdings ist die Umsetzung trotz vielfältiger Beschlüsse unzureichend.⁵ Die mit dem Memorandum verbundene Initiative soll genau hier ansetzen.

Das „Memorandum über lebenslanges Lernen“ umfasst sechs „Grundbotschaften“⁶:

1. Neue Basisqualifikationen für alle

Das Memorandum definiert fünf Grundqualifikationen, über die jeder Bürger in Zukunft verfügen soll, um an der „wissensbasierten Gesellschaft und Wirtschaft teilhaben“



KLAUS FAHLE
Leiter Bildung für Europa,
Nationale Agentur beim BIBB

(zu können): IT-Kompetenz, Fremdsprachen, Technologie-kultur, Unternehmerteil und Sozialkompetenzen. Die ge-nannte Basisqualifikationen gehen zurück auf die Schluss-folgerungen des Europäischen Rates von Lissabon. Sie sol-len den Bürgern eine aktive Teilhabe am „Arbeitsleben, am Familienleben und am Leben im Gemeinwesen auf allen Ebenen, von der lokalen bis zur europäischen Ebene“⁷ er-möglichen.

2. Höhere Investitionen in Humanressourcen

Die Pro-Kopf-Investitionen in Humanressourcen sollen künftig deutlich gesteigert werden. Die Palette der Maß-nahmen reicht von tarifvertraglichen bis zu steuerrecht-lichen Regelungen. Der Begriff der Investition wird im volkswirtschaftlichen Sinne verstanden und nicht aus-schließlich auf staatliche Ausgaben bezogen. Angestrebt werden individuelle Anreizsysteme, Regelungen zur Kofi-nanzierung von lebenslangem Lernen und die Nutzung der Instrumente der Strukturpolitik zur Verbesserung der In-frastruktur.

3. Innovation bei Lehren und Lernen: Entwicklung wirksamer Lehr- und Lernmethoden

Mit dieser Bezeichnung wird nicht nur eine technologische Innovation angesprochen, sondern insbesondere die An-passung der Lehr- und Lernmethoden an einen veränderten gesellschaftlichen Kontext. Stichworte hierfür sind das ver-änderte Verhältnis von Erstausbildung und Weiterbildung sowie die veränderte Rolle des Bildungspersonals in Bil-dungsprozessen. Veränderte Lernarrangements sollen die Spezifika bestimmter Zielgruppen besser berücksichtigen. Auch sollen die Fähigkeiten zu selbst gesteuertem Lernen stärker unterstützt werden.

4. Anerkennung/Anrechnung formeller und informeller Qualifikationen

Angesichts der zunehmenden Konkurrenz auf dem Ar-beitsmarkt und den wachsenden fachlichen Anforderungen wächst der Bedarf an entsprechenden Qualifikationsnach-weisen. Von besonderer Bedeutung sind die Zertifizierung informellen Lernens und die gegenseitige Anerkennung in Europa. Ziel ist es, Transparenz für Lernende und Arbeit-geber im Hinblick auf einen (europäischen) Arbeitsmarkt zu schaffen.

5. Umdenken in Berufsberatung und Berufsorientierung

Beratung soll zu einer für alle jederzeit zugänglichen Dienstleistung werden, sich an den Bedürfnissen und Er-fordernissen der Nutzer orientieren und ganzheitlich aus-gerichtet sein. Sie soll die Beratung zu Lernmöglichkeiten in ganz Europa während des ganzen Lebens umfassen. Be-rufsberatung soll einen ganzheitlichen Ansatz verfolgen und mit anderen Beratungsdiensten besser vernetzt wer-den.

6. Überbrückung von räumlichen Distanzen durch die Nut-zung neuer Technologien

Ziel ist es, Möglichkeiten für lebenslanges Lernen in un-mittelbarer Nähe der Lernenden zu schaffen und dabei ge-gebenenfalls IKT-basierte Techniken zu nutzen. Lernen er-folgt überwiegend in lokalen Zusammenhängen. Durch die Schaffung von Lernzentren dort, wo die meisten Menschen sind, soll dem Rechnung getragen werden.

Begleitend sollen Indikatoren entwickelt werden, die in un-mittelbarem Zusammenhang mit den sechs Botschaften des Memorandums stehen.

Europäischer Rat von Lissabon⁸: neue Rahmenbedingungen für die euro-päische Bildungszusammenarbeit

Die Bedeutung des Memorandums der EU-Kommission er-schließt sich erst vor dem Hintergrund der dynamischen Entwicklung der europäischen Bildungszusammenarbeit. Eine entscheidende Etappe stellen die Entschlüsse des Rates von Lissabon dar.

In den achtziger und neunziger Jahren wurde in der euro-päischen Bildungszusammenarbeit das Instrument der europäischen Aktionsprogramme zunächst eingeführt und später systematisiert und verfeinert. Die Aktionsprogramme Leonardo da Vinci und Sokrates sind wichtige Instrumente, um Innovation, Mobilität und Erfahrungsaustausch zwi-schen den Akteuren der Bildungssysteme zu fördern. Sie funktionieren im Wesentlichen nach dem „Bottom up Ap-proach“: Die zugrunde liegenden Ratsbeschlüsse definie-ren allgemeine Gebiete der Zusammenarbeit. Die konkrete Ausgestaltung und thematische Konkretisierung erfolgt im Rahmen von Projekten, die von Schulen, Hochschulen, Un-ternehmen etc. beantragt werden. Der europäische Rat der Bildungsminister beschäftigte sich darüber hinaus mit je-weils spezifischen bildungspolitischen Themen, die sich in Resolutionen und Entschlüsse im Rahmen der jewei-ligen Präsidentschaft niederschlugen. Solche Entschlüsse stellten in der Regel einen Minimalkonsens dar und blieben weitgehend ohne Folgen.

Seither hat sich in der europäischen Bildungszusammenarbeit Grundlegendes verändert:

- Auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik (sog. Luxem-burg-Prozess) vereinbarten die Mitgliedstaaten beschä-ftigungspolitische Leitlinien, in denen erstmals konkrete, überprüfbare Beschäftigungsziele auf Ebene der EU defi-niert werden.⁹ Dieses Aktionsprogramm setzt auch die Bildungsminister unter Zugzwang, da eine wirkungs-volle Beschäftigungspolitik nicht ohne bildungs- bzw. berufsbildungspolitische Maßnahmen umzusetzen ist.



- Die Bildungsminister strafften ihre Zusammenarbeit und führten die sog. „rolling agenda“ („fortgeschriebene Tagesordnung“) ein.¹⁰ Mit diesem Instrument wird erstmals die kontinuierliche Bearbeitung zentraler Themen auch unter den Bedingungen wechselnder Ratspräsidentschaften sichergestellt.
- Die Bildungsminister organisieren ihre Zusammenarbeit künftig nach der Methode der „offenen Koordination“. Aus Sicht der EU-Kommission führt diese Methode auf längere Sicht zur Festlegung von **Leitlinien** für die Union, die kombiniert werden mit spezifischen Zeitplänen für die Umsetzung der kurz-, mittel- und langfristigen Ziele:
 - „Die Entwicklung geeigneter **quantitativer und qualitativer Indikatoren und Benchmarks**, die die weltweit höchsten Standards widerspiegeln und die auf die Bedürfnisse der verschiedenen Mitgliedstaaten und Sektoren zugeschnitten sind und ein Instrument für den Vergleich der besten Praktiken bieten;
 - Übertragung dieser europäischen Leitlinien in **nationale und regionale Strategien durch die Festlegung spezifischer Ziele** und Ergreifen geeigneter Maßnahmen unter gebührender Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede;
 - Regelmäßiges Monitoring, Evaluierung und gegenseitige Prüfung („peer reviews“), die so organisiert sind, dass jeder von dem anderen lernen kann.“¹¹
- Der Rat von Lissabon 2000 hat sich erstmals grundsätzlich mit Fragen der Bildungspolitik auf Ratsebene befasst. So werden die Bildungsminister aufgefordert, im Frühjahr 2001 einen umfassenden Bericht vorzulegen und „allgemeine Überlegungen über die konkreten künftigen Ziele der Bildungssysteme anzustellen und sich dabei auf gemeinsame Anliegen und Prioritäten zu konzentrieren (...)“¹².
- Der dem Rat von Stockholm 2001 vorgelegte Bericht der Bildungsminister umfasst ein an programmatischen Zielen ausgerichtetes Arbeitsprogramm, in dem Aktivitäten im Zusammenhang mit der Umsetzung des Konzeptes des lebenslangen Lernen eine zentrale Rolle spielen. Es erwähnt erstmals die Möglichkeit, die avisierten Ziele „zu messen“, Bereiche für gegenseitige Prüfung („peer review“) zu identifizieren sowie Indikatoren für die Zielerreichung festzulegen.¹³

Seit 1998/99 entwickelt sich also jenseits der EU-Aktionsprogramme eine bedeutsame bildungspolitische Aktions-ebene. Die beteiligten Akteure sind gewillt, auf europäischer Ebene handlungsfähig zu sein, Ziele zu vereinbaren und gegebenenfalls mit wirksamen Maßnahmen umzusetzen. Bisher tabuisierte Instrumente wie die Entwicklung von Indikatoren, Benchmarking oder „peer review“ werden zusehends akzeptiert.

Die Europäische Kommission nutzte ihrerseits diese Konstellation zu drei grundlegenden bildungspolitischen Initiativen. Hierzu zählen

- die Ernennung des Jahres 2001 gemeinsam mit dem Europarat zum „Europäischen Jahr der Sprachen“;
- die Initiativen eEurope und eLearning¹⁴, die in erheblichem Maße die Bildungspolitik betreffen;
- das „Memorandum über lebenslanges Lernen“.

Daneben hat der Europäische Rat von Nizza den Aktionsplan Mobilität beschlossen, der weitgehende Forderungen an die Mitgliedstaaten beinhaltet und nicht nur den Kompetenzbereich der Bildungsminister betrifft.¹⁵

Blieben Grundsatzmitteilungen der EU-Kommission bisher in der Regel ohne unmittelbare Folgeaktivitäten, so hat sich dies in jüngster Zeit verändert. Die EU-Kommission hat im Rahmen der Initiative eLearning ein Aktionsprogramm¹⁶ vorgelegt, das weit reichende politische Zielsetzungen verfolgt und eine Koordination der in unterschiedlichen Programmen verankerten Aktivitäten zum eLearning vorsieht. Im Unterschied zu den Aktionsprogrammen der EU besteht der Aktionsplan in einer Bündelung bereits bestehender Aktivitäten und Programme der EU (ESF, Bildungs- und Forschungsprogramme, Aktivitäten der EIB) sowie einer politischen Koordination.

Das „Memorandum über lebenslanges Lernen“ steht am gleichen Ausgangspunkt wie die Mitteilung der Europäischen Kommission zum eLearning aus dem Jahr 2000: Nach Abschluss der Konsultationen soll noch im Jahr 2001 ein europäischer Aktionsplan der Europäischen Kommission vorliegen. Die Mitgliedstaaten sind zudem aufgefordert, nationale Aktionspläne zu erstellen. Angesichts der Dynamik der europäischen Bildungszusammenarbeit ist damit zu rechnen, dass diese Aktionspläne substanzielle Auswirkungen auf die Bildungspolitik der Mitgliedstaaten haben werden.

Bewertung der Kernaussagen des Memorandums¹⁷

An das Memorandum kann sicherlich nicht der gleiche Maßstab angelegt werden wie an ein nationales Strategiepapier. Hierfür sind die Ausgangsbedingungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, den Staaten des

Europäischen Wirtschaftsraumes und den künftigen Beitrittsstaaten zu unterschiedlich. Aus fachlicher Sicht scheinen mir folgende Anmerkungen angebracht:

Das Memorandum liefert keine substantiell neuen Vorschläge zur Realisierung des Konzeptes vom „lebenslangen Lernen“. Wesentliche Kernaussagen des Memorandums sind seit längerem Gegenstand bildungspolitischer Diskussionen und spätestens seit dem Europäischen Jahr des Lebenslangen Lernens 1996 in die europäische Diskussion eingeführt. Dem Memorandum gebührt jedoch das Verdienst, sie syste-

- Zu begrüßen sind Forderungen nach höheren Investitionen in Humanressourcen. Eine Analyse der Defizitbereiche öffentlicher Bildungsfinanzierung steht noch aus. Auch fehlen Aussagen zu den Steuerungsinstrumenten, um zusätzliche Mittel wirksam einsetzen zu können.

Bei anderen wichtigen Fragestellungen bleibt das Memorandum zu oberflächlich und undifferenziert. Nicht immer ist ersichtlich, ob dies dem europäischen Charakter des Memorandums oder fehlender analytischer Durchdringung geschuldet ist.

- Das Memorandum ist weitgehend fixiert auf erwerbstätige oder zumindest potenziell erwerbstätige Personen. Wichtige Aussagen der sechs Botschaften lassen sich nur unter den Umständen eines Beschäftigungsverhältnisses realisieren oder zielen auf eine künftige Beschäftigungsfähigkeit ab. Dies trifft beispielsweise auf die Aussagen zu den Defiziten der Zertifizierungssysteme und der individuellen Lernkonten zu.
- Zu undifferenziert sind Aussagen über „benachteiligte“ Gruppen in unserer Gesellschaft. Die Bandbreite von Benachteiligungen ist immens: Menschen können von gesellschaftlicher Teilhabe auf Grund ihres sozialen Status, ihres Alters, ihres Geschlechts, der Region, in der sie leben etc. ausgeschlossen sein. Die dynamische Entwicklung der Informations- und Kommunikationstechnologien wird einen weiteren Faktor hinzufügen („Digital Divide“): So vielfältig die Ursachen einer Benachteiligung, so differenziert sollten auch die Lösungsansätze sein. Leider gehen vom Memorandum hierzu keine Impulse aus.
- Wenig Berücksichtigung fand der Aspekt der Qualitätssicherung im Rahmen des lebenslangen Lernens, der gerade in Deutschland in der aktuellen Diskussion eine wichtige Rolle spielt.
- Thematisiert werden muss das Verhältnis von beruflicher Erstausbildung und lebenslangem Lernen. Auch künftig muss eine fundierte Erstausbildung Grundlage einer lebenslangen beruflichen Qualifizierung sein. Lebenslanges Lernen darf nicht zu einer Auflösung des Berufskonzeptes führen.

Ausblick

In den vergangenen zwei Jahren ist – von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt – ein Ruck durch die europäische Bildungszusammenarbeit gegangen. Bildungsminister und EU-Kommission führen Begriffe im Munde, die noch vor einigen Jahren tabu waren. Vor allem auf der Ebene des Rates wird intensiv über grundlegende Fragen der künftigen bildungspolitischen Entwicklung diskutiert. Die Schritte hin zu einer gemeinsamen europäischen Beschäf-

Besondere Bedeutung besitzen Aussagen zur Zertifizierung und Finanzierung lebenslangen Lernens sowie zur Anerkennung informellen Lernens

matisiert zu haben. Aus deutscher Sicht sind vor allem die Aussagen zur Zertifizierung, der Anerkennung informellen Lernens sowie zur Finanzierung des lebenslangen Lernens von Bedeutung.

- Zertifikate haben auf dem deutschen Arbeitsmarkt eine erhebliche Bedeutung. Jenseits der schulischen Bildung, der beruflichen Erstausbildung und der Hochschulbildung fehlen jedoch Strukturen und Systematiken, um Zertifikate zuordnen zu können. Insofern wäre sehr zu begrüßen, wenn ein umfassendes Zertifizierungssystem entstehen würde. In unmittelbarem Zusammenhang damit steht die Frage nach der Anerkennung informellen Lernens. Lernprozesse sind in hohem Maße in Arbeitsprozesse integriert, und Lernen am Arbeitsplatz sowie Kompetenzentwicklung in Arbeitsprozessen finden in hohem Maße in informellen Lernprozessen statt. In Deutschland gibt es bisher keine entwickelte Praxis, diese Form der beruflichen Weiterbildung zu zertifizieren.¹⁸ Weitgehend ungelöst blieben bisher alle Bemühungen, eine umfassende gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen zu erzielen. Nennenswerte Ausnahmen stellen die Hochschulabschlüsse sowie die Abschlüsse so genannter geregelter Berufe dar. Die Einführung des Europasses Berufsbildung stellt zwar ein System der Bescheinigung von im Ausland erworbenen Qualifikationen dar, diese Bescheinigung ist jedoch auf einen sehr kleinen Bereich beschränkt und stellt keine Anerkennung im rechtlichen Sinne dar.

tigungspolitik haben hierzu ebenfalls beigetragen. Von entscheidender Bedeutung ist jedoch der Rat von Lissabon. Die Bildungsminister finden sich nunmehr in einem übergeordneten politischen Kontext wieder.¹⁹ Diese Entwicklung ist zu begrüßen. Ohne eine verstärkte Hinwendung zu Fragen von Bildung und Qualifikation ist die Zukunft EU-Europas nicht zu gestalten.

Die EU-Aktionsprogramme Leonardo da Vinci und Sokrates werden in der europäischen Bildungspolitik auch weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Noch hat sich die Diskussion nicht in der Praxis der Programme niederschlagen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die zurzeit zu beobachtende latente Abkopplung der Programme von der politischen Diskussion nicht lange anhalten wird, stellen diese Programme doch das zentrale Implementierungsinstrument der Generaldirektion Bildung und Kultur der Europäischen Kommission dar.

An die Seite der Aktionsprogramme treten Elemente bildungspolitischer Koordination, die nicht an den Grenzen traditioneller Ressortzuständigkeiten in den Mitgliedstaaten Halt machen werden. Das Instrument der politischen Koordination zählt an sich nicht zu den ursprünglichen In-

strumenten der Europäischen Union. Bisher hat sich die EU in erster Linie auf Instrumente der Rechtssetzung (legislation) gestützt. Seit Mitte der 90er-Jahre erfolgt jedoch in einer Reihe von Politikfeldern wie der Wirtschafts- und Finanzpolitik, der Asylpolitik oder der Beschäftigungspolitik eine politische Koordination.²⁰ Koordination, Benchmarking und die Entwicklung von Indikatoren führen zu einem erhöhten Wettbewerbsdruck zwischen den Mitgliedstaaten. Der Vergleich ist das Ende der Gemütlichkeit. Damit steht die nationale Bildungspolitik vor einer neuen Herausforderung, wenn die zuletzt gefassten Beschlüsse keine Lippenbekenntnisse bleiben sollen.

Das „Memorandum zum lebenslangen Lernen“ ist nach der Initiative eLearning das zweite große bildungspolitische Projekt der EU, das unter den veränderten Bedingungen der „offenen Koordination“ stattfindet. Das Memorandum wirft eine Reihe von grundsätzlichen Fragen auf. Eine wirklich breite öffentliche Diskussion steht noch am Anfang. Viele Beiträge in dieser Debatte werden zunächst konkrete Festlegungen und Konsequenzen auf europäischer Ebene meiden. Aber der herbeigerufene Geist kann nicht mehr in die Flasche zurück. ■

Anmerkungen

- 1 Im Folgenden wird der Begriff „lebenslanges Lernen“ verwendet, der sich in der EU mittlerweile durchgesetzt hat, auch wenn die deutsche Bezeichnung „lebensbegleitendes Lernen“ den Diskussionsgegenstand exakter trifft.
- 2 Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Memorandum über lebenslanges Lernen, SEK (2000) 1832 vom 31. 10. 2000, als Download auch verfügbar unter europa.eu.int/comm/education/life/index.html
- 3 Schlussfolgerungen des Rates von Ferra, Paragraph 33
- 4 Memorandum, S. 6
- 5 ebd. S. 7
- 6 ebd. S. 12–23
- 7 ebd. S. 12
- 8 Der Begriff Europäischer Rat bezieht sich auf die Gipfel der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der EU. Dem Europäischen Rat untergeordnet bestehen Fachministerräte.
- 9 Beschluss des Rates vom 19. Januar 2001 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Jahr 2001, Abl. L 22 vom 24. 1. 2001
- 10 Entschließung des Rates vom 17. Dezember 1999 „zur Entwicklung neuer Arbeitsweisen für die europäische Zusammenarbeit im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung“, ABl. C 8 vom 17. 12. 1999
- 11 Rede von EU-Kommissarin Viviane Reding am 7. 3. 2001 in Bonn, www.na-bibb.de/aktuelles
- 12 Europäischer Rat 23./24. 3. 2000 Lissabon, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Paragraph 27
- 13 Rat der Europäischen Union, Bericht des Rates (Bildung) an den Europäischen Rat „Die konkreten künftigen Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung“, Brüssel 2001
- 14 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, eLearning: Gedanken zur Bildung von morgen, KOM (2000) 318 endg. vom 24. 5. 2000
- 15 Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 14. 12. 2000 zur Festlegung eines Aktionsplan zur Förderung der Mobilität, Amtsblatt C371/4 vom 23. 12. 2000
- 16 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Aktionsplan eLearning. Gedanken zur Bildung von morgen, KOM (2001) 172 endg. vom 28. 3. 2001
- 17 Eine detaillierte Auseinandersetzung mit den Aussagen des Memorandums enthält die Stellungnahme des BIBB, www.bibb.de
- 18 Heimann, K.: Betriebspolitik braucht aktive Kompetenzentwicklung. In: *Gewerkschaftliche Bildungspolitik 1/2 2001*, S.14–24, hier S. 16
- 19 An dieser Stelle kann nicht im Detail analysiert werden, warum dies gerade jetzt zustande kommt. Sicherlich erfolgt ein Zusammenspiel politischer Konstellationen in wichtigen Mitgliedstaaten, die Fragen der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik auf die europäische politische Agenda setzt und mit Prozessen der Globalisierung verknüpft.
- 20 Befürchtungen, die Europäische Kommission würde hierdurch ihre Kompetenzen über den Vertragsrahmen hinaus erweitern, sind in diesem Zusammenhang nicht begründet. Die Koordination von Politikfeldern geht maßgeblich von den Mitgliedstaaten aus und hat zum Teil intergouvernementalen Charakter. Die Kommission hat im Unterschied zu den legislativen Verfahren kein abschließliches Initiativrecht.