



## **Merkblatt Memorandum für Entscheidungsträger**

Stand November 2012

### *Funktionen eines Memorandums im Lernprozess*

Das Memorandum als kurze praxis-orientierte Abhandlung dient mehreren Aufgaben: Erstens soll sie den Lernenden darauf vorbereiten, politikwissenschaftliche Erkenntnisse kurz, prägnant und zielgerecht in einen Entscheidungsprozess einzubringen. Zweitens soll sie das Verfassen eines Memorandums die Fertigkeit des/der Verfassers/in fördern, die Aufgabenstellung thematisch konzise, also kurz, knapp und präzise zu umreißen (Diskussion), deren politische Implikationen vorausschauend zu erörtern (Analyse), ein breites Handlungsportfolio vorzustellen und eine begründete Handlungsempfehlung mit konkreten Vorschlägen abzugeben (Empfehlung/Beratung). Drittens sollen die Studierenden durch das Verfassen eines Memorandums ihre Fähigkeiten zur gedanklichen Übernahme einer Entscheidungsträgerrolle entwickeln und dabei nachweisen, dass sie dies in kurzer Zeit auf begrenztem Raum zu leisten vermögen (Konzentration/Zeitmanagement). Viertens soll der Verfasser des Memorandums die Inhalte und konkreten Handlungsoptionen kurz und konsistent einer kritischen Öffentlichkeit vortragen und auf



etwaige Nachfragen überzeugende Antworten geben können (Präsentation).

Die drei wichtigsten Elemente eines Memorandums sind die informative Aufbereitung von einschlägigen Sachverhalten, die konzise Erörterung von Handlungsmöglichkeiten und Risiken sowie die autoritative Formulierung einer klaren Handlungslinie, die sich genau am Auftrag und an der Ausgangsfragestellung orientiert. Alle drei Elemente müssen mit äußerster Sorgfalt bearbeitet werden, wobei Transparenz der eigenen Argumentationslinie die wesentliche Leistung darstellt.

Memoranda sollen im Kern dazu dienen, einen einzelnen Entscheider oder eine ausgewählte Gruppe von Entscheidungsträgern in sehr kurzer Zeit auf ein gemeinsames Informationsniveau zu bringen und ihn/sie so in die Lage versetzen, unter Kenntnisnahme und Abwägung von Handlungsalternativen und Risiken einen legitimen/legitimierbaren Handlungsplan zu entwickeln und dessen Umsetzung zu veranlassen. Dabei muss eine potentielle Verkürzung des Entscheidungsprozesses (z.B. durch gruppensdynamische Prozesse) ebenso vermieden werden wie seine Beschleunigung durch Übertreibung von Gestaltungspotentialen und vermeintliche Einflussmöglichkeiten.

#### *Herangehensweise an das Verfassen eines Memorandums*

Der wichtigste Schritt bei der Vorbereitung eines Memorandums ist die Eingrenzung und Präzisierung der Fragestellung aus der Perspektive des oder der beauftragenden Entscheidungs- und Handlungsbevollmächtigten. Im Unterschied zu anderen Genres (z. B. Vermerk, Vorlage, Stabsstudie, Policy-Paper etc.), orientiert sich ein Memorandum immer an ganz konkreten Kontexten (Zeit, Raum, Zielgruppe, Gegenstand), Akteuren und deren



Kompetenzen im Entscheidungsprozess (Außen-, Verteidigungs-, Innenressort, Exekutive, Legislative; Kommunikation/Durchsetzung) sowie anderen Parametern (z.B. Geheimhaltung, Sequenzierung, Reaktion). Die Beantwortung dieser Frage/n sollte auf dem vorgegebenen Raum möglich sein. In vielen Ministerien gelten 3 Seiten als ein perfekter Anhalt.

In Absprache mit dem/der Seminarleiter/in sollte deshalb die Fragestellung kurz und präzise so formuliert werden, wie sie für den Entscheidungsträger relevant und zu entscheiden ist. Das Handlungsportfolio ergibt sich aus der Entscheidungskompetenz des Handelnden bzw. ihrer Erweiterung durch Koalitionen oder das kollegiale Entscheiden mit anderen Akteuren/Institutionen. In den Entscheidungsoptionen und -parametern sollen sich die „Interessen“ der handelnden Akteure widerspiegeln, wobei die zugrundeliegenden Werthaltungen transparent zu halten sind.

Das Verfassen des Memorandums obliegt i.d.R. einem Einzelnen oder einer Gruppe, die explizit beauftragt wurde. Seine/ihre Deliberation sollte von außen nicht gesteuert werden. Der Erhalt einer „kritischen Spannung“ zwischen Auftraggeber und Nehmer bleibt nämlich eine wichtige Voraussetzung für den „Erfolg“ eines Memorandums, welcher in der Plausibilität der Rollenübernahme des Verfassers gegenüber dem Empfänger liegt.

### *Stilcharakteristika eines Memorandums*

Ein Memorandum ist idealerweise *informativ*, *konzis* und *autoritativ*. Es ist informativ, indem es nur die wesentlichen Eckdaten der Entscheidungssituation in Erinnerung ruft, jedoch



relevante, neue und unbekannte Informationen hinzufügt. Dies gilt insbesondere für die Abschnitte „Hintergrund“ und „Diskussion“. Diese Informationen müssen auf Nachfrage schlüssig belegbar sein. Sie dürfen Vermutungen nur beinhalten, wenn diese als solche eindeutig gekennzeichnet sind.

Das Memorandum ist konzis, wenn es Floskeln, Füllwörter (Man, eben, gleichsam...) und Gemeinplätze vermeidet, aber reichlich konditionale Verbindungen enthält (wenn/dann; insofern, unter der Voraussetzung...). Sätze sind kurz zu halten und haben eindeutige, klare Bezüge. Der direkte Bezug zum Entscheider ist „conditio sine qua non“ für jede einzelne Passage, jeden Absatz und jeden Satz. In vielen Ministerien gilt ein Textumfang von 3 Seiten als erstrebenswert.

Das Memorandum ist autoritativ, indem es ohne Vorbehalt die Rolle des Entscheiders „einnimmt“ und seine Autorität und Entscheidungskompetenz zum Ausgangs- und Zielpunkt der zu treffenden Entscheidung macht. Ein ideales Memorandum zeigt dabei immer die Möglichkeiten und Grenzen der Autorität auf, d.h. legitimer Herrschaft aufgrund freiwilliger Gefolgschaft, an, ohne diese zu unterschätzen oder zu überschreiten. Geschieht dies ausnahmsweise, so sind die relevanten Implikationen (rechtlich, ethisch, politisch, finanziell) zu erörtern und zu erwartenden Konsequenzen deutlich zu benennen.



Beispiel

*Überschrift: Iranisches Nuklearprogramm*

**Datum: 25. März 2010**

**An:** Einzelperson/Gruppe genau benennen (Vertraulichkeitsstatus)

**Von:** Autor/Amtsbezeichnung

**Gegenstand:** Spezifizierung des Leitthemas: Völkerrechtliche Handlungsoptionen nach der UN\_SR Resolution... vom...

Wenn die Bundesregierung ihre Doppelstrategie aus Sanktionen und Gesprächsangeboten aufrechterhalten möchte, dann muss die gemeinsame Planung völkerrechtlicher Maßnahmen im SR mit den westlichen Partnerregierungen den Kern des weiteren Vorgehens bilden. Ausgangspunkt für einen solchen Kurs Plan bildet ... . Daraufhin bedarf es einer Entscheidung ... . Schließlich stellt sich die Frage....

**Hintergrund:**

Materielle Veränderungen des iranischen Programms, veränderte politische Rahmenbedingungen und die Zunahme direkter gewalttätiger Auseinandersetzungen im Golf sowie die veränderten Handlungsbedingungen in den USA, ... haben eine Neuausrichtung der deutschen Iran-Strategie notwendig gemacht.....



Die Größe des Gelegenheitsfensters für die neue Strategie bemisst sich an dem Ausmaß der (wahrgenommenen) Herausforderungen sowie den Zielanforderungen im Bündnis (und mit dem Staat Israel).

Gemessen am Anspruch, einen „nuklearwaffenfähigen Iran“ zu verhindern, ergibt sich...

Gemessen am Anspruch, einen Nuklearwaffenstaat Iran mit einsatzfähigen Nuklearraketen zu verhindern, ergibt sich ... .

Im Hinblick auf die Europäische Union wurde in den interministeriellen und innerkoalitionären Runden (... ,..., ...) immer wieder der Anspruch geäußert, ..... Die unterschiedlichen Zugangsweisen erklären, dass..... Eine systematische Erörterung würde implizieren, dass.....

Betrachtet man die bisherige Strategieumsetzung, so fällt auf, dass....

Neben der EU und dem Bündnis ist insbesondere die P5+Germany Gruppe von Belang:....

Insgesamt leidet die bisherige Strategie unter folgenden Struktur- und Implementationsschwächen:.... Hinzu kommt, dass bislang ..... Es kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass .....

### **Ansatzpunkte für eine neue Strategie (Policy-Kommunikation)**

Die Auswahl weiterer völkerrechtlicher Instrumente im Rahmen einer neuen Gesamtstrategie muss auf den bestehenden... aufbauen und diese stärken. Prinzipiell kann das künftige Profil zwischen der



Einstellung oder Fortführung der Instrumente...., sowie zwischen der Konsolidierung des bisherigen Profils oder einer vollständigen Neuorientierung variieren. In allen Szenarien ist die Einpassung ....

Folgende idealtypische Strategie-Profile können unseres Erachtens identifiziert werden:

Konsolidierungsprofil

1. ....

Neuorientierungsprofil

2. ....
3. .

Neben den obengenannten Kernzielen der neuen Strategie können weitere (nachgeordnete) Ziele ausgemacht werden, die für die Entscheidungsfindung relevant sein könn(t)en. Dies sind:

- a) Vertiefung der Europäischen Integration im Bereich der GSVP;
- b) Aufrechterhaltung/Veränderung der deutschen Sonderrolle in den P5+Germany;
- c) Stärkung der bilateralen Beziehung zu Israel und Irans arabischen Nachbarstaaten;
- d) Stärkung der Verrechtlichung der internationalen Beziehungen.

**Diskussion**

Die Entscheidung über Richtung und Reichweite der Strategieveränderung ist grundsätzlich keine endgültige, weil sich alle Optionen (und deren Mischung) zeitlich gestuft umsetzen lassen. Dies gilt insbesondere dann, wenn – wie im Falle xxx - die Interessen anderer Akteure innerhalb (EU-Außenbeauftragte, EU-Präsident; EU-Parlament) und außerhalb der EU unmittelbar betroffen sind.



Wenn die Bundesrepublik ihr Profil in der GSVP schärfen will, dann müssten entweder .... oder ..... übernehmen.

Die Entscheidung über Richtung und Reichweite der Veränderung sollte neben dem organisatorischen Umfeld auch die Veränderungen in der Islamischen Republik Iran selbst in den Blick nehmen. Wie die Auseinandersetzung zwischen dem Präsidentenamt und dem Obersten Führer zeigen, ist die iranische Führung wachsenden Spannungen zwischen.. und ... ausgesetzt..... Der derzeitige Trend geht .... In Richtung..... Eine sichtbare Folge dieses Trends ist der Rückgang .....

Um eine neue Strategie erfolgreich implementieren zu können, bedürfte es daher einer erheblichen Aufstockung der Ressourcen der EU/D-AP. Das ist wenig realistisch, weil hierfür auch die gewachsenen Strukturen in ..... erheblich verändert werden müssten.

Es ist daher naheliegend, bei einer Neuausrichtung der dt. Iranstrategie.....

## Handlungsoptionen

1. Konsolidierung: Beibehaltung ..., aber Zuspitzung ....: a) stärkere ....; b) feste Etablierung ....über ....., c) Hervorhebung von Kernaussagen durch gezielte Kommunikation an Medien... etc.
2. Konsolidierung und Reform..
3. Neuorientierung in der EU: Twinning-Konzept mit Frankreich/Polen; a) Abstimmung der Maßnahmen; b) Neujustierung der ....; c) .....
4. Neuorientierung P5+Germany: Aufbau einer: a) zunächst starke Anbindung ...; b) Aufbau eines int. ...; c) Entwicklung eines ....; d) Etablierung eines ....

## Empfehlung

Die deutsche Iranpolitik sollte entsprechend der Handlungsoption 2 konsolidiert und reformiert werden, sofern die ..... Ihr Aufgabenprofil würde dann ..... umfassen.





## **Begründung**

Die bisherige Strategie ist angesichts der Entwicklung in... und .... zu sperrig und zu wenig auf direkte Einflussnahme orientiert. Sie ist aber auch zu breit aufgestellt, um eine .....

Die Analyse zeigt, dass die bisherige Politik unzureichend in die ... eingebunden wurde, obwohl ihr .... zugewiesen wurde. Hier wird erkennbar, das bislang nicht realisiertes Potential .....

Die neue Strategie sollte deshalb stärker ..... Die Basis hierfür bildet die Struktur xxxx, mit klar fokussierten xxx und kürzeren xxxx, ein xxxx sowie eine xx Anbindung an xxx. Dabei kann die lange Tradition pro-europäischer und solidarischer Außenpolitik helfen, die Felder xxx, xxx und effektive multilaterale Risikopolitik zu besetzen. Die Etablierung kann die inhaltliche Neuorientierung ergänzen, aber nicht ersetzen.

## **Durchführung**

Nach einer internen Diskussion und Grundsatzentscheidung mit allen Verantwortlichen sollte ein spezielles Handlungsteam die weitere Umsetzung übernehmen. In diesem Prozess wird es wichtig sein, ..... Parallel sollte die .... erfolgen. Diese Person sollte dann ab dem 01.06. die konkrete Planung, Entscheidungsfindung sowie die Umsetzung anleiten. So kann personell sichergestellt werden, dass das neue gemeinschaftliche Profil durch einen „unabhängigen Akteur“ umgesetzt werden kann.

## **Anhang (gegebenenfalls)**

### **A. Dokumente**

### **B. Karten**

### **C. Geheimdienst-Informationen**