

a/a

p.B. 73, GHANA 07, HDA /HM

Accra, 5. November 1992

**Bericht über die Wahlbeobachtung in Ghana, 30.10. - 6.11.1992****1. Ausgangslage**

Der 1981 durch einen Militärputsch an die Macht gelangte Fliegerleutnant Jerry John Rawlings leitete zunächst mit Unterstützung der Bretton Woods Institutionen vergleichsweise erfolgreiche Wirtschaftsreformen ein. Ende der achtziger Jahre wurde nicht zuletzt aufgrund ausländischen Drucks eine langsame Demokratisierung "von oben" initiiert. Bereits 1988 wurden dezentrale "District Assemblies" geschaffen, die für die lokale Entwicklung verantwortlich sind. Im Verlauf des Jahres 1992 wurden zunächst politische Gefangene freigelassen und das Pressegesetz gelockert. Dann wurde in einem ruhig verlaufenen Referendum am 28. April 1992 eine neue Verfassung angenommen (8,4 Mio. Stimmberechtigte, Ja: 3,4 Mio, Nein: 0,2 Mio., Wahlbeteiligung: 43,8 %). Diese sieht einen Exekutivpräsidenten für fünf Jahre und ein 200-köpfiges Einkammerparlament vor. In der Folge wurden das Verbot politischer Parteien und repressive Gesetze aufgehoben ("Preventive Custody Law 1982", "Habeas Corpus Amendment Law 1984"). Für den 3. November 1992 wurden die erste Runde der Präsidentschaftswahlen und für den 8. Dezember 1992 Parlamentswahlen ausgeschrieben.

**2. Schweizerischer Einsatz**

Die Schweiz wurde von der für die Durchführung der Wahlen verantwortlichen "Interim National Electoral Commission" (INEC) um Wahlbeobachter ersucht. In Konkretisierung der in der Legislaturplanung 1991-1995 festgehaltenen bundesrätlichen Absicht, die Beteiligung der friedenserhaltenden Aktionen zu intensivieren, auch als Unterstützung des Demokratisierungsprozesses in Afrika, erklärte sich das Departement bereit, für jeden Wahlgang je 2 Beobachter zu entsenden. Die erste Delegation reiste am 30. Oktober ab und kehrte am 7. November in die Schweiz zurück. Ein zweites Beobacherteam wurde in Akkra von der Schweizerischen Botschaft gestellt. Die beiden Teams konzentrierten sich auf die disputierten Greater Accra und Central Regionen.

**3. Ablauf des Wahleinsatzes**

Die Wahlbeobachtung in Ghana wurde durch die INEC sowie von ca. 60 Vertretern ausländischer Regierungen, internationalen Organisationen und NGO's durchgeführt (Commonwealth Observer Group, OAU (ca. 20 Personen), EG, USA (30 Personen), Grossbritannien (4 Teams), Frankreich (rund 5 Personen, u.a. Vertreter der Nationalversammlung), Deutschland, Spanien,

Italien, Dänemark (Botschaftsvertreter), Carter Foundation, Friedrich Ebert Stiftung, etc.

Zwischen diesen Wahlbeobachtern kam lediglich eine lose Koordination zustande. Konsultiert wurde über diplomatische Kanäle sowie anlässlich von Informationstreffen im Rahmen der Commonwealth Observer Group und der Carter Foundation. Damit gelang es zumindest Ueberlappungen bei den Beobachtungseinsätzen zu vermeiden. Angesichts der 18'000 Wahlbüros waren lediglich Stichproben möglich, einige hunderte davon wurden trotzdem besucht.

#### 4. Wahlen

Staatspräsident J.J. Rawlings und dessen "National Democratic Congress" (NDC) erreichte mit rund 59% eine klare - und für viele Beobachter überraschende Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Er unterlag einzig in der Ashanti-Region gegen seinen Hauptherausforderer Adu Boahen und dessen "New Patriotic Party" (NPP), die insgesamt rund 30% der abgegebenen Stimmen erzielte (vgl. separater politischer Bericht der Botschaft). Der Wahlgang verlief im grossen und ganzen ruhig. Auf den Strassen waren kaum Militär oder Polizei zu sehen und es gab keine überbordenden Wahlveranstaltungen. Einzig in Kumasi, dem Hauptort der Ashanti-Region und NPP-Hochburg, kam es im Anschluss an den Wahlgang zu Ausschreitungen, worauf am 4. November 1992 eine Ausgangssperre verhängt wurde. Gleichzeitig wurde in Akkra eine NPP-Versammlung aufgelöst. Frappierend war der Unterschied zwischen dem Wahlgang auf den Dörfern, der sich in pastoraler Ruhe abspielte und bevölkerten Stadtgedenden, wo es leidenschaftlicher zuging. Insgesamt legten die Ghanesen "civisme" an den Tag. Politisch prägend waren hier auch die Ereignisse im Liberia und die Auseinandersetzungen in Angola. Zum friedfertigen Verhalten mag beigetragen haben, dass im allgemeinen keine tiefgreifende Verbitterung im ghanesischen Volk spürbar ist.

In der Beurteilung der Wahlen waren sich die internationalen Beobacherteams weitgehend einig, dass diese relativ frei und fair durchgeführt wurden. Hauptproblem bildete das mangelhafte Wählerregister (8,4 Mio Wähler auf eine Bevölkerung von rund 16 Mio, wovon eine Mehrheit unter dem Wahlalter von 18 Jahren liegt). Dieses Register blieb den Oppositionsparteien bis zuletzt nicht zugänglich. Eine Zurverfügungstellung des Registers an die politischen Parteien hätte nach Regierungsangaben 6 Mio Cedis pro Exemplar gekostet. Unklar blieb, inwiefern die INEC das Register bis zu den Wahlen bereinigt hatte. Sie wurden zuerst am Anfang des Jahres für das Referendum ergänzt und nochmals während ungefähr dreier Wochen im Juni überall im Lande dem Publikum geöffnet zur Bereinigung und zur Eliminierung von inzwischen verstorbenen Personen. Aber es scheint, dass relativ wenig Leute diese Gelegenheit benützt haben. Für die Regierung peinlich war, als bekannt wurde, dass der Staatschef an zwei Wahlorten gleichzeitig registriert war. Das hier bestehende Fälschungspotential konnte durch die Wahlbeobachter nicht beurteilt werden. Hiesige Wahlbeobachter sind indessen der Ansicht, dass das globale Wahlresultat dem Volkswillen entsprach.

Die 5 am Wahlkampf beteiligten Parteien - "National Democratic Congress" (NDC) von Präsident J.J. Rawlings, "New Patriotic Party" (NPP) von Professor Albert Adu Boahen, "People's National Convention" (PNC) von Dr. Hilla Limann, "National Independence Party" (NIP) von Kwabena Darko und "People's Heritage Party" (PHP) von Lt.Gen. (rtd.) Emmanuel Erskine - waren im Vorfeld der Wahlen übereingekommen - trotz des unzureichenden Wählerregisters, den Ausgang der Wahlen zu respektieren, falls diese von der INEC und den ausländischen Beobachtern als korrekt eingestuft würden (Code of Conduct, 30.10.1992, vgl. Beilage).

In bevölkerten Stadtquartieren stellte sich das Problem der Wähleridentifizierung. Bei teilweise über 1000 registrierten Wählern war es kaum möglich innerhalb der vorgesehenen 10 Stunden, in welchen die Wahllokale geöffnet waren, sämtliche Wähler stimmen zu lassen. Oft war es zudem für die Wähler schwierig, ihren Namen im Register zu finden. Dieses Problem stellte sich noch vermehrt bei muslimischen Wählern. Es kam vor, dass Leute abgewiesen wurden, weil sie eine Wohnadresse angaben, welche nicht mit derjenigen im Register übereinstimmte. Aber es ist zu vermuten, dass alle Parteien davon gleich betroffen waren.

Die Beobachter stellten zwar vereinzelt Unregelmässigkeiten fest:

- Schlangestehen von nicht registrierten Wählern
- spätes Eintreffen von Stimmzetteln
- unversiegelte Urnen
- registrierte Wähler unterhalb des Wahlalters
- Benutzung alter Wählerregister
- unkontrollierte Uebermittlung der Resultate, etc.

Dies liess sich jedoch auf mangelnde Erfahrung und ungenügende Instruktionen zurückführen. Es konnte kein Indiz für systematische Fälschung festgestellt werden. Aus der Sicht der schweizerischen Beobachter drängen sich Verbesserungen des Wählerregisters und der Wahlprozeduren auf, damit jeder Stimmberechtigte Zeit hat, seine Stimme abzugeben. (vgl. auch Bericht von Wahlbeobachter Hellmut Beltrami).

Die aus 3 Aufsichtspersonen bestehenden Wahlbüros, die Beobachter der politischen Parteien - zumeist NDC und NPP - sowie die Polizeivertreter verrichteten ihre Arbeit an den besuchten Orten meist korrekt und mit viel Hingabe. Die ausländischen Beobachter wurden in der Regel mit grosser Zuvorkommenheit behandelt. Die Anwesenheit schweizerischer Beobachter wurde von der Bevölkerung immer wieder ausdrücklich begrüsst. Die Wahlbehörden zeigten guten Willen, für eine korrekte Durchführung der Wahlen, und die Sicherheit des Wahlvorganges war durch angemessene Polizeipräsenz gewährleistet. Die Stimmen wurden manuell gezählt; die Resultate werden für statistische Zwecke mit Computer erfasst. Mit französischer Hilfe sollen künftig anhand korrigierter Wählerlisten Identitätskarten erstellt werden.

In seinem Demokratisierungsprozess hat Ghana nun eine weitere Hürde genommen und sich in den Präsidentschaftswahlen deutlich für die Kontinuität entschieden. Dazu mag nicht zuletzt beigetragen haben, dass es die Regierung, die unter dem Motto Akatamanso (Schutz) und dem Sonnenschirmsymbol angetreten war, verstanden hat, dem Lande eine längere Periode politischer Stabilität zu gewähren. Dazu kommt, dass die Regierung mit Weltbankunterstützung in diesem Lande tatsächlich etwas bewegt hat - Ausbau der Infrastrukturen, reichhaltiges Angebot auf den Märkten, Bekämpfung der Korruption). Die Opposition war mit Ausnahme der NPP schwach organisiert. Der Zugang zum noch nicht sehr verbreiteten Fernsehen war durch Vorzensur behindert.

## 5. Beurteilung der Wahlbeobachter

Die Carter Foundation, die mit einer grösseren Equippe anwesend war, versuchte mit geringem Erfolg die internationale Wahlbeobachtung zu moderieren. Dass sie neben eigenen Leuten auch ca. 300 Ghanesen als Wahlbeobachter einsetzte, stiess in einem Regierungsorgan auf Kritik (Herkunft der Mittel, Rekrutierung von ghanesischen Wahlbeobachtern ausserhalb des INEC - Rahmens). Während die übrigen Wahlbeobachter mit dem Urteil "relatively free and fair" übereinstimmten und Vorbehalte bezüglich des Wählerregisters anbrachten, bestand die Carter Foundation auf einer tendenziell negativeren Interpretation. Differenzen bestanden insbesondere mit der professioneller wirkenden Commonwealth Observer Group, welche bereits vor der Bekanntgabe der offiziellen Resultate ein auch über BBC verbreitetes Statement abgab (Interim Statement, vgl. Beilage). Sie rechtfertigte dieses Vorgehen mit den positiven Erfolgen, die sie damit bei der Wahlbeobachtung in zahlreichen Ländern gewonnen habe. Während die OAU ein Pressecommuniqué veröffentlichte, berichteten die französischen und kanadischen Beobachter an ihre Parlamente.

Die Schweizer Wahlbeobachtung folgte einem low-profile. Weder gab es diesbezügliche Kommentare in der Presse noch wurde ein öffentliches Statement abgegeben. Dabei wurde dabei davon ausgegangen, dass die Berichterstattung an das EDA zu erfolgen habe. Für alle Fälle wurde indessen eine Sprachregelung vorbereitet (vergl. Beilage).

Eine Frage, die sich in diplomatischen Kreisen im Anschluss an die Wahlen stellte, ist, ob auf die Oppositionsparteien einzuwirken sei, um diese von einem Boykott der kommenden Parlamentswahlen abzuhalten. In dieser Hinsicht kontaktiert die französische Botschaft Parteiführer. Sie vertritt die Ansicht, dass eine "Blockierung der Institutionen" vermieden werden müsse. Die Etablierung eines unabhängigen Parlamentes sollte über den Parteiinteressen stehen. Falls die Opposition die Parlamentswahlen boykottiert, sollte auf die Entsendung einer schweizerischen Wahlbeobachtergruppe verzichtet werden.

## 6. Begleitung durch die Botschaft

Die Unterstützung durch die schweizerische Botschaft hätte nicht besser sein können, angefangen von den vermittelten Kontakten (Präsident der INEC, Botschafter der USA und Frankreichs, Commonwealth Group, Carter Foundation, etc.) bis zum logistischen und organisatorischen Beistand. Sämtliche Mitarbeiter waren äusserst zuvorkommend, hilfsbereit und disponibel!



Daniel Haener

### Beilagen erwähnt.

#### Kopie:

- Politische Abteilung III
- Politische Abteilung II
- DEH, Sektion Westafrika
- EVD, BAWI, Afrikanische Entwicklungsländer
- DVA, Personalabteilung
- SI, FMD, HDA
- Schweizerische Botschaft, Akkra

## *Statement by the Swiss Observers*

On the invitation of the Government of the Republic of Ghana, Switzerland has provided 4 observers to the presidential elections of November 3, 1992. They followed election procedures in the Greater Accra and Central Regions on that day at the following locations:

G/A ACCRA DANSOMAN (4 polling stations)  
 G/A OGLOBE  
 C/R ODUPONKPEHE  
 C/R GOMOA AKOTSI  
 C/R GOMOA OJOBI  
 C/R SENYA BEREKU (4 polling stations)  
 G/A ACCRA JAMESTOWN  
 G/A ACCRA CHORKOR  
 C/R TUAKINA D/C PRIMARY SCHOOL  
 " ABEASE D/C PRIMARY SCHOOL  
 " TUMFOKURO D/C PRIMARY SCHOOL  
 " DOSII D/C PRIMARY SCHOOL  
 " JAKAI (JSS) D/C PRIMARY SCHOOL  
 " ABORA DUNKWA CATH. MISSION SCHOOL  
 " MENSAH SARBAH SCHOOL  
 " CENTRAL MOSQUE, CAPE COAST  
 " URBAN CLINIC ADISADEL, CAPE COAST  
 " THE MOSEQUE ADISADEL, CAPE COAST

as well as:

" DISTRICT POLICE STATION IN ABORA  
 " CONSTITUENCY CENTRE, CAPE COAST, TOWN HALL  
 " INEC REGIONAL CENTRE, CAPE COAST

Based on their observations, the Swiss teams are of the opinion that the presidential elections were relatively free and fair. However, they recommend improvements, especially with regard to the voter's register ( the observers noted at some locations that several people could not find their names on the register) as well as to the streamlining of voting procedures, to ensure that sufficient time is given to each voter to cast his/her vote.

-----

# Code Of Conduct

## ... for political parties

On Friday, October 30, the Interim National Electoral Commission (INEC) in collaboration with the various political parties, launched a code of conduct to guide the parties in their political activities.

We reproduce below for the benefit of our readers the full text of the document that all the political parties agreed to abide by.

THE Registered Political Parties of Ghana realising the need for a code of conduct for their activities during public elections hereby make this Code of Conduct which shall be adhered to by all political parties:

- Existing election laws and rules must be complied with by all political parties.

- All political parties and contestants shall extend all necessary help and co-operation to the law-enforcing authorities.

- Everyone should be aware not only of his rights, but should also respect the rights of others.
- All political parties and candidates participating in the polls shall extend full co-operation to the election officials and

ensure their safety and security before, during and after the polls.

- Election campaigns should be so organised that a congenial and peaceful atmosphere prevails during polling.

- The political parties shall not propagate any opinion, or action which in any manner is prejudicial to the sovereignty, integrity or security of Ghana, or the maintenance of public order, or the integrity or independence of the judiciary of Ghana or which defies or brings into ridicule the judiciary or the armed forces of Ghana, or which is immoral.

- The political parties, their candidates, agents or workers shall not obstruct or break up meetings organised by rival parties and candidates, nor interrupt speeches or prevent distribution of handbills, leaflets and pasting of posters of other parties and candidates and shall not destroy or deface posters of other parties.

- Political parties shall avoid criticism of other political parties, their leaders and candidates on matters that have no bearing on their public activities. Criticism and comments shall be confined to policies and programmes of the parties. Speeches and slogans shall be dignified and based on principles of morality, decorum and decency.

- Political parties shall refrain from speeches calculated to arouse parochial feelings and controversy or conflicts between sects, communities and ethnic groups.

- Public leaders and all other participants in political activity shall act with a sense of responsibility and dignity befitting their status. While propagating their own views and programmes, they shall not interfere with the freedom of others to do the same as that would be the negation of democracy.

- Appeals to violence or resort to violence during meetings, processions, or during polling hours shall be strictly avoided.

- Carriage of dangerous and lethal weapons shall not be allowed at public meetings and official regulations in this regard shall be strictly observed. Use of fire crackers and other explosives at public meetings shall not be allowed.

- Political parties and their candidates shall extend co-operation to the officers on election duty in order to ensure peaceful and orderly polling and complete freedom for the voters to exercise their franchise without being subject to any annoyance or obstruction.

- Political parties and their candidates shall scrupulously avoid all activities which amount to "corrupt practices" and offences under the electoral laws: such as bribing of

voters, intimidation of voters, impersonation of voters, canvassing within 500 metres of a polling station.

- Political parties, their candidates, agents or workers shall not indulge in offering gifts or gratification or inducing another to stand or not to stand as a candidate, or to withdraw or not to withdraw his candidature.

- Political parties and their candidates shall not procure the support or assistance of any public servant or official of the Electoral Commission to promote or hinder the election, of a candidate.

- Political parties and their candidates should not procure the support of sympathisers to destroy ballot paper or any official mark on the ballot paper.

- Notwithstanding any of the above, all political parties shall be vocal against violence. No party shall give indulgence to any kind of violent activity to demonstrate party strength or to prove supremacy. All political parties will extend co-operation to the law-enforcing agencies for recovery of illegal arms. No party shall take any initiative for the release of any person arrested by police with arms during election campaign or in the polling centre during voting or in the vicinity of the polling centre during polls.

- Assistance of the nearest law-enforcing agencies, namely the police, Ghana Armed Forces, the Fire Service and the Prisons Services shall be sought to resist and check any election offence.

- Political parties will reach an understanding to resist attempts to procure votes by forcible occupation of polling centres or illegal activities in the polling centres, by any person. Votes thus obtained illegally will be of no use as the Electoral Commission will cancel polling in such centres.

- The congenial and peaceful atmosphere for election must not be disturbed by spreading untrue and motivated rumour or by taking resources to conspiracy.

- On the declaration of a free and fair election by the Commission to the satisfaction of the majority of the political parties, invited persons and recognised observers, losing candidates will honourably concede defeat.

For this Code of Conduct to enjoy maximum respect by the agents and supporters of the political parties, it must be seen to be endorsed by all the presidential candidates and all the chairpersons of the political parties.

To this end, this code shall be launched by the Electoral Commission together with all the presidential candidates contesting the 1992 elections and the chairpersons of the political parties.



# Ghana Elections Commonwealth Observer Group

---

Phone: (233) 667546  
Fax: (233) 667533  
Telex: 2532 VOTEL GH

NOVOTEL ACCRA  
Barnes Road  
P O Box 12720  
Accra North Ghana

## INTERIM STATEMENT

issued by Sir Ellis Clarke  
Chairman, Commonwealth Observer Group

In a remarkable display of patience, good humour and commitment to democracy, the people of Ghana yesterday turned out in their millions to vote in the Presidential election which completes the first stage in the restoration of democratic government to their country. Happily the fears that this process might falter proved unjustified as officials and voters displayed commendable dedication on what was for many a long, hot and exhausting day.

Our observation of the poll began well before polling stations opened and ended after the votes were counted in many constituencies. This placed us in a position to state that the conduct of the election has been free and fair, and free from fear. It was an open process, carried out in the open, with voters queuing in the sun, and voting under the watchful eyes of their fellow citizens. The counts, too, were conducted in the main in the open and in full view of the public as well as party representatives. This transparency is an important element in any free and fair election.

This is not to say that the process has been without incident, nor to suggest that it has been perfect. There were some shortcomings apparent to us as we observed proceedings in all the regions. In the main, these centred on the admitted imperfections of the voters' roll and the organisation and conduct of some polling stations. The former contributed largely to the confusion apparent at many polling stations, where unnecessary delay was created as voters were buffeted from one polling station to another. A comparatively small number proved unable to find their names on any register at all.

---



- 2 -

That the voters affected were prepared to endure such discomfort with fortitude speaks well for their dedication to the democratic process. In our final report we will be making recommendations which we hope may help to reduce levels of frustration in the elections which are to follow.

We attached over-riding importance to the voters' roll, doubts about which have cast a shadow over the entire process. These we will address in detail in our final report, which should be published next week. However, such is the centrality of the issue that it is only right that we should touch on it now, and in advance of the result of the count.

It was apparent to us from the outset that the credibility of the poll would turn, very largely, on the reliability of the voters' roll. From our arrival, the complaints we received stressed that not only was there a lively "market" in registration slips, but that an untold number of "ghost voters" might materialise on polling day. We accorded particular attention to the question of the roll, the complexities that surrounded its composition and "cleansing", and its performance on polling day.

Our inquiries before the poll opened established that, notwithstanding the attempt at cleansing, many deceased persons remained on the roll, in part because data collected from the Registrar of Births and Deaths in many cases bear no resemblance to any names on the roll. A further problem has been created by people who registered both in 1987 and again in 1991. Many had moved addresses but did not know that they should have applied for a transfer, not a fresh registration. Others simply did not bother to check before re-registering in 1991.

We must commend the INEC data processing officials with whom we had detailed discussions and who had been in charge of preparing the roll, including its cleansing. They were open and frank. We were given free and complete access to all the material in the data processing unit, and were able to examine not only the current voters' roll but also the earlier versions of 1987 and 1991. We were also able to examine the computer-generated queries thrown up in the most recent cleansing exercise. Despite the best efforts of INEC staff, it was quite apparent that an undetermined number of duplications, errors and omissions remain.

- 3 -

In the final analysis, the degree to which the voters' roll was incorrect is a matter which only time and the continuing work and vigilance of INEC and the political parties will tell. Our own inquiries with those most intimately involved in the process suggest that a figure which could be well over a million is quite possible. But we stress that, undesirable as this may be, in our view it has not had the effect of distorting the result.

It is our belief on the evidence available to us that, in the words of the report prepared by the International Foundation for Electoral Systems in the context of its observation of the referendum, "the errors it witnessed were the result of misinformation rather than a series of deliberate attempts to affect the results."

Additionally, since the complaints about the roll concerned the inclusion of voters, rather than their exclusion, the part played by the voters' indelible ink in preventing multiple voting became a crucial factor. The effectiveness of the indelible ink was central to the integrity of the process and there were the usual reports that it could readily be removed. We took a close interest in this and carried out exhaustive tests which satisfied us as to the quality of the ink.

The validity of the political process as a whole requires more than the acceptable conduct of the poll itself. We shall be commenting on aspects of the campaign in our final report, and specifically on the problem of delinking party from government, a feature inherent in any successful transition to multi-party democracy.

In reaching these conclusions we are fortified by the presence and participation of so many local monitors, international observers and particularly polling agents right across the country.

We will of course continue to monitor the closing stages of this historic election, one which we are privileged to be invited by all the political parties to share with the people of Ghana who have welcomed us with the warmth for which they are renowned.

4 November 1992