

o.713.61 - NGA/HRS

ku pa BRF (a/a) P. O. U. L. J. S.
 4.11/cmt Bern, den 26. Oktober 1992

Notiz an den Departementschef

Bericht über die Wahlbeobachtung in Angola, 22.09. - 06.10.1992

Am 29./30. September 1992 haben erstmals in der Geschichte Angolas freie allgemeine Präsidentschafts- und Parlamentswahlen stattgefunden. 4,8 Mio. Wahlberechtigte konnten sich dabei in 5'800 Wahlbüros für einen der 13 Präsidentschaftskandidaten aussprechen. 18 Parteien bewarben sich ferner um 223 Parlamentssitze. Die Sondervertreterin des Generalsekretärs und Leiterin der mit der Ueberwachung der Wahlen beauftragten Verifikationsmission der Vereinten Nationen in Angola (UNAVEM II), Margaret Anstee, hat am 17. Oktober anlässlich der Bekanntgabe der nachfolgend noch im einzelnen kommentierten offiziellen Resultate erklärt, diese Wahlen seien im grossen und ganzen "free and fair" gewesen und vorgekommene Unregelmässigkeiten seien nicht von einem Ausmass gewesen, das dieses Ergebnis in Frage stellen könnte.

Die Schweiz stellte der UNAVEM II zehn Wahlbeobachter zur Verfügung. Zu Ihrer Information finden Sie in der Beilage eine gewichtete Zusammenfassung des Verlaufs dieser Wahlbeobachtung, so wie sie sich aufgrund der Auswertung der inzwischen eingetroffenen Berichte unserer Beobachter ergibt. Unsere zehn Beobachter sind aufgrund ihrer persönlichen Erfahrung und ihrer Kontakte mit Wahlbeobachtern anderer Staaten ebenfalls der Auffassung, dass die Wahlen im grossen und ganzen korrekt durchgeführt wurden. Insbesondere wurden von ihnen keine Einschüchterungen oder Stimmmanipulationen an den beiden Abstimmungstagen festgestellt. Hingegen gab es vereinzelt kleinere Ungereimtheiten technischer Art, die jedoch bedingt waren durch den Mangel an geeigneten Wahllokalen, fehlendes Wissen und kulturelle Unvertrautheit der lokalen Bevölkerung mit den Grundlagen von Wahlakten westlicher Prägung.

Die Auszählung der Stimmen konnte von unseren Beobachtern ab dem 2. Oktober auf Weisung der UNAVEM II nicht mehr weiter verfolgt werden. Eine Beurteilung des von der UNITA erhobenen Vorwurfs des Wahlbetrugs im Anschluss an die Wahlen, der auch in der hiesigen Presse durch einzelne von der UNITA ad personam eingeladene Schweizer erhoben wurde, ist daher nicht möglich. (Für die UNITA in Angola waren J.P. Hocké, Professor H. Rieben und der Journalist R. Breiter, wobei sich unseres Wissens die beiden letztgenannten in der Presse geäussert haben.)



- 2 -

Die Vereinten Nationen haben eine ad hoc-Kommission des Sicherheitsrates zur Untersuchung der Vorwürfe der UNITA nach Angola gesandt. Diese Kommission veröffentlichte am 13. Oktober eine Erklärung, in der sie die Wichtigkeit der vollständigen Umsetzung der Friedensabkommen betonte und die Untersuchung aller beanstandeten Wahlunregelmässigkeiten verlangte, für die die UNITA bis heute keine Beweise erbracht hat.

Das am 17.10.1992, acht Tage nach Ablauf der im Wahlgesetz vorgesehenen Frist, bekanntgegebene Resultat lautete bei den Präsidentschaftswahlen wie folgt: Dos Santos 49,57%, Savimbi (UNITA) 40,07%. Bei den Parlamentswahlen führte die MPLA deutlich mit 53,74% gegenüber der UNITA mit 34,10%. Gegenstand von Spekulationen bleibt, ob das endgültige Resultat bei den Präsidentschaftswahlen tatsächlich von Anfang an so zustande gekommen ist oder erst als Ergebnis von Pressionen Savimbis für einen 2. Wahlgang. Ein Kuhhandel, um die Wiederaufnahme der Kampfhandlungen durch die UNITA zu verhindern, scheint nicht völlig ausgeschlossen, müsste aber als Parteienkonsens - wenigstens im formellen Sinne - respektiert werden.

Da nun offiziell keiner der Präsidentschaftskandidaten das absolute Mehr erreicht hat, wird also ein zweiter Wahlgang notwendig. Dieser dürfte kaum, wie im Wahlgesetz vorgesehen, innert 30 Tagen seit Bekanntgabe der Resultate des ersten Wahlgangs stattfinden. Sowohl die MPLA als auch die Vereinten Nationen machen einen zweiten Wahlgang von der vorgängigen Verwirklichung der Friedensabkommen, insbesondere der vollständigen Demobilisierung und der Schaffung einer vereinten nationalen Armee, abhängig. Der zweite Wahlgang dürfte somit frühestens im Frühjahr 1993 stattfinden.


Unabhängig davon, ob die Schweiz für den zweiten Wahlgang wiederum angefragt wird, Beobachter zu entsenden, geht es in der Zwischenzeit darum, im Hinblick auf weitere Beobachter-Einsätze die nötigen Lehren aus der doch sehr reichhaltigen Angola-Erfahrung zu ziehen. Die zuständigen Dienste Ihres Departementes werden zu diesem Zweck demnächst auch ein "de-briefing" für die Angola-Beobachter durchführen.

Direktion für internationale
Organisationen
Der Direktor



F. Nordmann

Beilage: erwähnt

- Kopie mit Beilage an:
- Sekretariat KE
 - PA II
 - PA III
 - DVA
 - Presse und Information
 - Mission New York
 - Botschaft Luanda mit bestem Dank für ihre von allen Beobachtern sehr geschätzte Betreuung und die ausgezeichnete Berichterstattung während der Wahlzeit bestens zu danken. 
 - NF, HO, THA, SRO, NGA, RJO

o.713.61 - NGA/HRS

Bern, den 15. Oktober 1992

Bericht über die Wahlbeobachtung in Angola, 22.09. - 06.10.1992

1. Ausgangslage

Ende Mai 1991 beendete das Friedensabkommen von Lissabon zwischen der MPLA-Regierung und der UNITA den seit 16 Jahren dauernden Bürgerkrieg in Angola. Die Verwirklichung dieses Friedensabkommens wird gemäss Resolution 696 des Sicherheitsrats vom 30. Mai 1991 von der Verifikationsmission der Vereinten Nationen in Angola (UNAVEM II) überwacht. Anfangs 1992 entsprach der Sicherheitsrat einem Gesuch Angolas und erweiterte das ursprüngliche Mandat der UNAVEM II - Ueberwachung des Waffenstillstands, Demobilisierung und Kasernierung der Truppen - auf die technische Unterstützung und Verifikation des Wahlprozesses. Die von der Engländerin Margaret Anstee geleitete UNAVEM II umfasste 350 Militärbeobachter, 126 Zivilpolizisten, sowie eine Wahlabteilung von 220 Personen, die für die Wahlen um 100 nationale Beobachter und 80 UNO-Beamte verstärkt wurde.

2. Planung und Vorbereitung des schweizerischen Einsatzes

Die Schweiz wurde sowohl von UNITA-Chef Jonas Savimbi anlässlich seines Arbeitsbesuches vom 2. Mai 1991 in Bern, als auch von der MPLA-Regierung in Luanda um Wahlbeobachter ersucht. In Konkretisierung der in der Legislaturplanung 1991 - 1995 festgehaltenen bundesrätlichen Absicht, die Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen zu intensivieren, und als Unterstützung des Demokratisierungsprozesses in Afrika haben wir der UNO im Mai 1992 unsere Bereitschaft, der UNAVEM II Wahlbeobachter zur Verfügung zu stellen, signalisiert. Im Juli 1992 ersuchte die UNO die Schweiz, sich an dem von Einzelstaaten aufzubringenden Wahlbeobachterkontingent von 100 Personen zu beteiligen, welche neben den 300 UNO-eigenen Beobachtern zum Einsatz kamen. Unser Land sicherte der UNO zehn Wahlbeobachter zu und stellte damit, gemeinsam mit der Bundesrepublik Deutschland, die grösste nationale Equipe.

Die Schweizer Beobachter wurden aus den Absolventen der beiden vom EDA 1989 und 1992 durchgeführten Wahlbeobachterkurse rekrutiert. Sie wurden anlässlich eines Infor-

mationstages in Bern am 18.09.1992 von Vertretern der DIO, PA II, PA III und des IKRK auf ihren Angolaeinsatz vorbereitet. Auch erhielten sie vom SKH eine spezielle Ausrüstung. Die zehn Beobachter sind am 22. September abgereist. Zwei kehrten am 3.10, sechs am 7.10 und zwei am 10.10 in die Schweiz zurück.

3. Ablauf des Wahleinsatzes

Die von verschiedenen Regierungen, namentlich der BRD, Frankreichs, Grossbritanniens, Spaniens, Portugals, Brasiliens und der USA zur Verfügung gestellten 100 Beobachter erhielten nach ihrer Ankunft im UNO-Camp in Luanda ein zweitägiges Briefing. Dieses umfasste einen theoretischen Teil über die politische und militärische Situation, das Mandat und die Arbeit der UNAVEM II, den Wahlprozess und administrative Fragen, sowie einen praktischen Teil, in dem mögliche Situationen in angolanischen Wahllokalen simuliert wurden (Beilage 1). Auch erhielten alle Wahlbeobachter eine Camping-Ausrüstung.

Nach erfolgter Ausbildung wurden die Wahlbeobachter an ihre Einsatzorte in den verschiedenen Provinzen gesandt. Dort erfolgte ein spezifisches Briefing über die Situation im Einsatzgebiet durch die regionalen UNAVEM-Verantwortlichen. Für die eigentliche Wahlbeobachtung wurden Zweier-Teams gebildet, die von einem Militärbeobachter oder Zivilpolizisten und einem angolanischen Führer begleitet wurden. Die Beobachter mussten zuhause der UNAVEM über jedes der - je nach Grösse des Einsatzgebietes - ca. 20 bis 60 besuchten Wahllokale Kurzberichte in Formularform erstellen (Beilage 2). Die 400 UNAVEM-Beobachter haben gut 80% der insgesamt 5'800 Wahllokale während je ca. 15 Minuten überprüft.

4. Wahlen

Eine Beurteilung der Wahlkampagne ist aufgrund dieses Einsatzes nicht möglich, da die Schweizer Wahlbeobachter bis kurz vor den Wahlen im UNAVEM II-Camp in Luanda von der Aussenwelt abgeschottet waren. Die Durchführung der Wahlen selbst wurde von allen zehn Schweizer Beobachtern, die in sieben verschiedenen Provinzen eingesetzt waren, als korrekt empfunden. Diszipliniert und ruhig verhielten sich die Wähler stundenlang, verschiedentlich selbst über Nacht, fast wortlos in den zumeist nach Geschlechtern getrennten Warteschlangen. Die Stimmabgabe entsprach einem eigentlichen Zeremoniell und dauerte häufig an die 10 Minuten pro Wähler. Viele hatten grosse Mühe, ein Kreuz oder einen Fingerabdruck ins richtige Feld zu setzen. Noch mehr Mühe als die Stimmabgabe bereitete zahlreichen Wählern das völlig ungewohnte Falten des

Stimmzettels. Waren sie nach wiederholter Instruktion durch das Wahlbüro in der Lage, das Stimmbulletin zu falten, benutzten zahlreiche Wähler die neu erworbene Kenntnis dazu, den Stimmzettel so oft zu falten, bis er für den Urneneinwurf zu dick war. - Das Fehlen bei uns völlig selbstverständlicher Vorkenntnisse für den noch so einfachen Wahlakt westlicher Prägung erweist sich eben immer wieder als ein nur langsam überwindbares Hindernis für die reibungslose Durchführung von Wahlen in Drittweltländern.

Die aus fünf Personen bestehenden Wahlbüros und die Beobachter der politischen Parteien haben ihre Arbeit an den besuchten Orten korrekt und mit viel Hingabe verrichtet. In den meisten Wahlbüros haben die Verantwortlichen vom Vorabend der Wahlen bis zur Auszählung der Stimmen, je nach Grösse des Wahlkreises, 4 - 6 Tage im Wahllokal übernachtet. Die Beobachter der UNAVEM II wurden in der Regel mit grosser Zuvorkommenheit behandelt.

Die offiziellen Wahlresultate wurden erst mehrere Tage nach der Abreise der Wahlbeobachter bekannt. Sie lauten bei den Präsidentschaftswahlen: Dos Santos 49,57%, Savimbi 40,07%; und bei den Parlamentswahlen: MPLA 53,74%, UNITA 34,10%.

5. Beurteilung der UNAVEM II

a) Militärischer Teil

UNAVEM II setzte sich aus einer militärischen und einer zivilen Komponente zusammen. Die militärische Komponente, deren Kommando nebst den 350 Militärbeobachtern erstmals in der Geschichte der friedenserhaltenden Operationen auch 126 Zivilpolizisten unterstanden, hat eine bemerkenswerte Arbeit verrichtet. Ihr ist es gelungen, eine logistische Infrastruktur aufzubauen, die die Durchführung der Wahlen erst ermöglichte. Dazu gehörte der Aufbau eines Versorgungsnetzes, auch für die kasernierten Truppen, ein Kommunikationsnetz und ein Transportsystem. Allein 69 Flugzeuge, die bis anhin grösste Flugflotte einer friedenserhaltenden Aktion, wurden für den Transport von Personal und Material eingesetzt.

b) Ziviler Teil

Die zivile Komponente der UNAVEM II, die Wahlabteilung, hingegen, hat erschreckend dilettantisch gearbeitet. Dieser Vorwurf bezieht sich bereits auf die **Wahlvorbereitung**, während der die UNAVEM II gemäss Mandat den "National Election Council" hätte bera-

ten sollen. Es ist schwer verständlich, wie ein **Handbuch** mit detaillierten Instruktionen und Zeichnungen zum Wahlprozedere, das gravierende Fehler aufwies, an die 5'800 Wahlbüros Angolas abgegeben werden konnte. Insbesondere enthielt das Handbuch eine Zeichnung zur Aufstellung der Wahlkabinen, welche diese gegen die Vertreter des Wahlbüros geöffnet darstellte. Der Vorschlag zahlreicher Beobachter, die Kabinen zu drehen und damit die geheime Stimmabgabe sicherzustellen, scheiterte oftmals am Vertrauen der Vertreter der Wahlbüros in die illustrierten Instruktionen ihres obersten Wahrates. Weiter waren die Bestimmungen des Handbuches über die Gültigkeit eines Stimmzettels zu restriktiv abgefasst. Laut Wahlgesetz musste ein Wähler vor der Stimmabgabe seinen Finger in ein Fass mit einer schwer entfernbaren Tinte stecken, um eine zweite Stimmabgabe zu verhindern. Dieses Prozedere führte oft zur Beschmutzung der Stimmzettel. Aufgrund des Handbuches erklärten die Verantwortlichen häufig Stimmzettel als ungültig, die den erwähnten Tintenklicks oder sonst einen kleinen Flecken, etwa des Stempelkissens für Analphabeten, aufwiesen, selbst wenn der Wählerwille klar erkennbar war.

Zu bemängeln ist ferner, dass die **Wahlbeobachtung zu kurz** war, indem sie sich auf die beiden Abstimmungstage sowie einen von der UNO verlangten "Quick-Count" bei der Auszählung der Stimmen in einem einzigen Wahllokal beschränkte. Weder war es den nationalen UNAVEM-Beobachtern möglich, die vorgängige Wahlkampagne zu verfolgen, noch wurde ihnen nach der Abstimmung erlaubt oder ermöglicht, in weiteren Lokalen die noch andauernde Auszählung zu beobachten. Angesichts des erzwungenen tatenlosen Herumsitzens in den UNAVEM II-Camps ausserhalb der zwei Abstimmungstage ist das Gesuch der UNO um Verlängerung des Einsatzes bis zum 08.10.1992 schwer verständlich. Die beiden Schweizer Beobachter, die ihren Einsatz verlängerten, hatten nach dem 2. Oktober keine Aufgaben mehr zu erfüllen. Ein Einsatz der vorhandenen Wahlbeobachter über den ganzen Zeitraum ihres Aufenthaltes in Angola hätte eine gründlichere und damit aussagekräftigere Beobachtung erlaubt.

Ferner wies auch die **Organisation** der UNAVEM schwerwiegende Mängel auf. Insbesondere fehlte die Koordination zwischen dem Hauptquartier in Luanda und den regionalen Zentren in den Provinzen. So waren die regionalen Zentren in der Regel nicht über die Anzahl und Ankunft der ihnen zugeteilten Wahlbeobachter orientiert und dementsprechend nicht vorbereitet. Einsatzpläne für die Wahlbeobachter fehlten im Hauptquartier wie in den Regionalzentren. Gewisse Zentren hatten zu viele, andere zuwenig Beobachter. Die in Luanda erhaltenen Angaben über die Arbeits- und Lebensbedingungen in den Provinzen hatten wenig Ähnlichkeiten mit den vorgefundenen Gegebenheiten.

Nicht zu befriedigen vermochte auch die **Informationspolitik**. Die Beobachter erhielten keinerlei Informationen über den Verlauf der Wahlen in den nicht von ihnen besuchten Büros der Provinz, geschweige denn Neuigkeiten aus Luanda und den anderen Provinzen. Ein Schlussbriefing hat weder in den Regionalzentren noch in Luanda stattgefunden. Ebenso wenig wurden die Beobachter über das Resultat des von der UNO verlangten "Quick Count" und über die nach den Wahlen auftretenden Probleme mit der UNITA informiert.

Unangenehm spürbar war die mangelnde **Logistik**. Das im Zentrallager in Luanda ausreichend verfügbare Material (Funkgeräte, Fertigmahlzeiten aus dem Golfkrieg, Matratzen etc.) wurde teilweise erst nach Abschluss der Wahlbeobachtung in die Regionalzentren transportiert. Flugpläne für den Transport der Wahlbeobachter fehlten. So wurden die Schweizer Beobachter mehrheitlich erst vier Tage nach ihrer Ankunft an den Einsatzort geflogen. Damit konnten sie sich nur beschränkt mit dem politischen und sozialen Umfeld ihres Wahlkreises familiarisieren. Nahrungsmittel waren in den Provinzen kaum vorhanden, viele Unterkünfte waren unzumutbar.

Völlig inakzeptabel war die **Behandlung der nationalen Wahlbeobachter im Verhältnis zu den UNO-eigenen**. UNAVEM II kannte zwei Kategorien von Angehörigen: die 300 UNO-Angestellten, denen die Kontakte mit den lokalen Behörden vorbehalten waren, die keine Informationen durchsickern lassen wollten und die die Infrastruktur (Unterkunft, Verpflegung, Kommunikationsmittel, Fahrzeuge) für sich alleine beanspruchten. Der Integration der nationalen Beobachter muss also inskünftig unbedingt mehr Gewicht beigemessen werden, auch im Interesse der UNO selbst, wenn sie dieses Humankapital behalten will.

Die festgestellten Mängel beim zeitlich zu beschränktem Einsatz der Beobachter, in der Koordination, Informationspolitik und Logistik sind auch darauf zurückzuführen, dass die lokalen UNAVEM-Teamleader in der Regel ins Feld detachierte Angestellte der UNO-Sekretariats- und Uebersetzungsdienste waren, die dieser ungewohnten Arbeit häufig nicht gewachsen waren. Die Schweiz sollte versuchen, der UNO vermehrt qualifiziertes Personal zur Verfügung zu stellen, welches bereits bei der Wahlvorbereitung mitwirkt. Der diesbezügliche Einsatz von R. Dreyer, ehemaliger Schweizer Wahlbeobachter in Namibia und Haiti, als regionaler Koordinator der UNAVEM II, sollte in diesem Sinne wegweisend sein. Nur auf diese Weise besteht Hoffnung, der durch die explosionsartige Zunahme der friedenserhaltenden Operationen bewirkten völligen Ueberforderung der UNO in personeller Hinsicht allmählich beizukommen.

Beilagen: erwähnt