

p.B.24.10.-SUT/ISE

Bern, 3. Juli 1992

Botschafterkonferenz 1992: Afrikaseminar

Unterstützung des Demokratisierungsprozesses in Afrika durch Entsendung von Wahlbeobachtern

1. Grundsätzliches, Zuständigkeiten, Mittel

Seit dem Einsatz der ersten schweizerischen Wahlbeobachter im Rahmen der UNTAG (Namibia 1989) verfügen wir über das Instrument der Wahlbeobachter. Nach verschiedenen Einsätzen in Osteuropa in den vergangenen zwei Jahren wollen wir dieses inskünftig schwergewichtig für die Unterstützung des Demokratisierungsprozesses in Afrika einsetzen.

Wahlbeobachtung trägt zur Transparenz und Integrität eines Urnengangs bei und stärkt dadurch das Vertrauen der Bevölkerung in die neuen demokratischen Strukturen. Freilich sind faire und freie Wahlen noch keine Garantie für ein demokratisches System, aber sie sind unabdingbare Voraussetzung für ein solches.

Bei bilateralen Aktionen (Beispiel Aethiopien, Juni 1992) ist die politische Abteilung III (Dienst für Friedensfragen), bei Aktionen unter der Aegide der UNO (Beispiel Angola, UNAVEM II, voraussichtlich Ende September 1992) die Direktion für internationale Organisationen federführend. In beiden Fällen wird der Grundsatzentscheid über die Entsendung von Wahlbeobachtern in enger Konsultation mit der Politischen Abteilung II vorbereitet.

Für bilaterale friedensfördernde Aktionen stehen dem Dienst für Friedensfragen gegenwärtig jährlich Fr. 800'000.-- zur Verfügung. Davon können etwa 30 % oder Fr. 250'000.-- für Wahlbeobachtermissionen in Afrika eingesetzt werden. Dies ermöglicht eine Teilnahme an bis zu sechs Missionen mit kleineren Kontingenten von vier bis acht Wahlbeobachtern. Die beschränkten finanziellen Mittel erlauben es dem Dienst für Friedensfragen indessen nicht, auch noch Beiträge an Wahlfonds und dergleichen zu leisten. Entsprechende Gesuche sind der zuständigen Sektion der DEH zu unterbreiten (mit Kopie an PA II, PA III und DVR, Sektion für Menschenrechte).

Es versteht sich, dass eine nachhaltige Unterstützung des Demokratisierungsprozesses einiges mehr erfordert als die Entsendung von Wahlbeobachtern. Für weitere Massnahmen und Aktionen in diesem Bereich kann der Dienst für Friedensfragen - ebenfalls aus finanziellen Gründen - nur ausnahmsweise Hand bieten. Auch solche Gesuche sind daher der DEH einzureichen. Eine interne Arbeitsgruppe mit der PA II, der DEH, der Sektion für Menschenrechte und dem Dienst für Friedensfragen entscheidet alsdann über das weitere Vorgehen und die Federführung im Einzelfall.



2. Die Akteure

Wir verfügen gegenwärtig über einen Pool von rund 40 ausgebildeten Wahlbeobachtern. Eine erste Gruppe von Freiwilligen war 1989 für den Einsatz im Rahmen der UNTAG in Namibia ausgebildet worden. Angesichts der stark angestiegenen Nachfrage nach Wahlbeobachtern führte das EDA im März d.J. einen weiteren Einführungskurs durch. Bei der Rekrutierung wurde auf folgende Voraussetzungen Wert gelegt: gute Sprachkenntnisse, namentlich in Englisch und Französisch, praktische internationale Erfahrung, Urteilsvermögen sowie Teamfähigkeit und Unparteilichkeit. Die Wahlbeobachter kommen aus allen Landesteilen und sind mehrheitlich in akademischen Berufen tätig. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen darf mit Fug behauptet werden, dass kein anderes europäisches Land über derart qualifizierte Wahlbeobachter verfügt wie die Schweiz.

3. Voraussetzungen für den Einsatz von Wahlbeobachtern

Dafür gelten - mutatis mutandis - die Kriterien für ein schweizerisches Engagement im Bereich der Guten Dienste.

3.1. Die Schweiz wird um eine Beteiligung ersucht bzw. sie ist willkommen

Nicht, dass wir uns rar machen wollen; allein schon aus Kapazitätsgründen (finanzieller und personeller Natur) wollen wir indessen nicht bei jeder sich bietenden Gelegenheit unsere Dienste anbieten. Gelegentlich kann es jedoch angezeigt sein, diskret zu signalisieren, dass wir geneigt wären, unsere Wahlbeobachter zur Verfügung zu stellen (so geschehen z.B. anlässlich des Besuchs des kenianischen Aussenministers in Bern).

Wir wünschen eine offizielle Einladung der interessierten Regierung/Uebergangsregierung. Es sollte aber auch Gewissheit darüber bestehen, dass die oppositionellen Kräfte die Anwesenheit internationaler Beobachter befürworten.

3.2. Innenpolitische Abstützung

Nach unserer Beteiligung an den beiden Grossaktionen unter der Aegide der UNO in Namibia (1989) und Haïti (1990/91) ist den nachfolgenden Beobachtermissionen in Osteuropa medienmässig keine allzugrosse Aufmerksamkeit mehr zuteil geworden. Unsere Teilnahme an solchen Aktionen scheint allgemein akzeptiert zu sein. Das Stimmungsbarmeter würde aber wohl rasch umschlagen, wenn wir uns überall (Stichwort "Wahlbeobachtertourismus") oder an fragwürdigen Aktionen beteiligen würden.

3.3. Sicherheitspolitischer und aussenpolitischer Nutzen

Die Entsendung von Wahlbeobachtern wie generell die Beteiligung an friedensfördernden Aktionen gehört nach dem Bericht des Bundesrates über die Friedens- und Sicherheitspolitik der Schweiz (Bundesblatt 1989 I 676) "zu den aussenpolitischen Instrumenten, mit denen die Schweiz die nach aussen aktive Komponente ihrer sicherheitspolitischen Strategie verwirklicht".

Die Etablierung demokratischer Strukturen fördert den Frieden innerhalb der betreffenden Gesellschaft selbst und wirkt sich positiv auf ihr Umfeld aus. Unser Engagement ist Ausdruck unserer Solidarität und ein Beitrag an die internationale und damit auch an unsere eigene Sicherheit. Ueberdies können wir dadurch unser Image pflegen und Goodwill schaffen.

3.4. Unparteiischer Einsatz

Neutralitätsrechtlich und -politisch sind die Einsätze von Wahlbeobachtern unbedenklich. Hingegen muss Gewähr gegeben sein, dass ein solcher Einsatz in unparteiischer Weise erfüllt werden kann. Daher ist von Bedeutung, dass die Beteiligung internationaler Beobachter auch von den oppositionellen Kräften gewünscht wird.

3.5. Nutzen für die betroffene Bevölkerung

(Siehe oben Ziff. 1 und 3.3)

3.6. Erfolgsaussichten

Voraussetzung hierfür ist zum einen, dass unter den direkt Beteiligten (Regierung, Opposition und Volk) ein Grundkonsens darüber besteht, sich einer offenen demokratischen Ausmarchung zu stellen. Zum anderen muss eine Anzahl technischer und organisatorischer Voraussetzungen erfüllt sein (möglichst lückenlose Erfassung der Wählerschaft, Einrichtung der Wahllokale, Druck der Wahlunterlagen, Instruktion der Wahlbehörden und des Wahlvolkes, etc.), welche für eine regelkonforme Durchführung einer Wahl/Abstimmung unabdingbar sind.

Wie hoch dabei die Messlatte anzusetzen ist, lässt sich kaum generell-abstrakt bestimmen. Es wird vor allem an unseren Vertretungen liegen abzuwägen, ob die minimalen Standards für einen einigermaßen demokratischen Urnengang erfüllt sind.

3.7. Sicherheit

Die persönliche Sicherheit unserer Wahlbeobachter ist bei einem Einsatz oberstes Gebot. Wir können es uns daher nicht leisten, diese irgendwelchen unkalkulierbaren Risiken auszusetzen. Dies bedingt zweierlei: eine offene Berichterstattung der zuständigen Vertretung über die Risikolage und eine Einsatzplanung, die den erkannten bzw. zu erwartenden Risiken Rechnung trägt.

3.8. Einsatz im Rahmen einer internationalen Aktion

Eine einigermaßen flächendeckende und damit repräsentative Wahlbeobachtung erfordert eine Mindestzahl von Beobachtern. Wir legen daher Wert darauf, dass sich mit uns möglichst viele Länder mit möglichst vielen Beobachtern beteiligen (Richtgrösse: mindestens zehn Länder mit wenigstens 100 Beobachtern).

4. Formen und Technik der Wahlbeobachtung

Siehe dazu das beiliegende "Manuel à l'usage des observateurs électoraux", welches für den Ausbildungskurs im vergangenen März erarbeitet wurde.

5. Vorbereitung einer Wahlbeobachtermission

Für die Vorbereitung einer Mission ist die Zentrale in hohem Masse auf eine aktive Unterstützung durch die Botschaften angewiesen.

5.1. Entscheid über Einsatz

Bei kleineren bilateralen Aktionen obliegt der Entscheid dem EDA, bei grösseren Aktionen, namentlich im Rahmen der UNO, dem Bundesrat (Verordnung über den Einsatz von Personal bei friedenserhaltenden Aktionen und Guten Diensten vom 22. Februar 1989, Art. 3). Die Lagebeurteilung durch die zuständige Vertretung bildet eine wesentliche Grundlage für den Entscheid der Zentrale.

5.2. Verbindung zur Koordinationsstelle

Ein koordinierter Einsatz der ausländischen Wahlbeobachter ist wesentliche Voraussetzung für den Erfolg einer Mission. Seit 1. April dieses Jahres ist dem Generalsekretariat der UNO eine Stelle angegliedert, welche sich dieser Aufgabe annimmt. Ihr erster Leiter ist der stellvertretende UNO-Generalsekretär James O.C. Jonah. Grundlage für diesen neuen Tätigkeitsbereich der UNO sind die beiden Resolutionen der Generalversammlung 46/130 ("Respect des principes de la souveraineté nationale et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des états en ce qui concerne les processus électoraux") und 46/137 ("Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes"). Obgleich beide Resolutionen mit grossem Mehr verabschiedet wurden, waren die Widerstände diverser Entwicklungsländer, also der potentiellen Nutzniesser dieser neuen Dienstleistung, beträchtlich. Der Wortlaut der Resolutionen bildet denn auch einen Balanceakt zwischen der Respektierung der nationalen Souveränität und dem demokratischen Prinzip freier Wahlen.

Dies festgestellt, geht es für unsere Vertretungen um zweierlei:

- Die UNO ist wohl die einzige Institution, welche auf dem afrikanischen Kontinent in der Lage ist, die Koordination von Wahlbeobachtermissionen zu übernehmen (in Europa verfügen wir im Rahmen der KSZE über das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte, vormals Büro für freie Wahlen, in Warschau). Unsere Vertretungen sollten daher ihre Empfangsstaaten ermuntern, die Dienste der UNO in Anspruch zu nehmen (auch die UNO besteht auf einer formellen Einladung).
- Hat sich die UNO als Koordinationsstelle installiert, sollten unsere Botschaften mit diesen engen Kontakt pflegen und namentlich abklären, was sie zu leisten vermag und mit ihr unsere Wünsche und Bedürfnisse absprechen (logistische Unterstützung, Einsatzplanung, Medienkonzept, etc.).

5.3. Praktische Fragen des Einsatzes

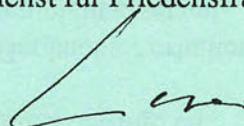
- Wir pflegen unsere Beobachter in Zweierteams einzusetzen, wobei wir grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden haben, wenn die Koordinationsstelle unter den internationalen Beobachtern gemischte Teams formiert (wie z.B. in Aethiopien). Rein schweizerische Teams haben jedoch den Vorteil, dass damit eine einheitliche Sicht der Dinge gewährleistet ist.
- Transport: Jedes Team sollte über ein Fahrzeug mit einem Chauffeur und - sofern erforderlich - einen Uebersetzer verfügen können. Ist die Koordinationsstelle nicht in der Lage, diese Bedürfnisse abzudecken (die Kosten werden selbstverständlich von uns übernommen), sollten sich unsere Vertretungen darum bemühen.
- Kommunikation/Uebermittlung ist grundsätzlich Aufgabe der Koordinationsstelle. Unsererseits ist uns daran gelegen, dass die Botschaft nach Möglichkeit mindestens einmal täglich mit unseren Teams im Feld Kontakt hat.
- Ausrüstung: Für Einsätze in Afrika werden unsere Beobachter mit dem SKH-Koffer ausgestattet, der die meisten erforderlichen Utensilien enthält. Für spezifische Tips der Botschaften sind wir dankbar.
- Impfungen: Gemäss den Anweisungen unseres Tropenarztes.
- Visa: Wir bieten unsere Wahlbeobachter erst auf, wenn ein Wahltermin einigermaßen zuverlässig feststeht. Aus diesem Grund kann ein Aufgebot sehr kurzfristig erfolgen. Diesfalls wäre wünschbar, wenn das Visum bei der Einreise ausgestellt werden könnte.
- Weitere Dienstleistungen der Botschaften:
 - . Möglichst frühzeitige Uebermittlung einschlägiger Unterlagen (Wahlgesetz, Verlautbarungen der Wahlkommission, Dokumente der Koordinationsstelle, etc.).
 - . Hotelreservation (im Feld sind die Beobachter selbst für ihre Unterkunft besorgt).
 - . Hilfestellung bei Erledigung der Einreiseformalitäten, Akkreditierung, etc.
 - . Briefing vor Ort: Die Einführung durch die Zentrale (die Beobachter erhalten auch ein Dossier) kann die direkte Information durch die Botschaften nicht ersetzen.
 - . Nach Möglichkeit: Kontakte mit Regierungs- und Parteienvertretern.

6. Schlussbemerkung

Dieses Papier erhebt nicht Anspruch auf Vollständigkeit, kann es gar nicht, weil die einzelnen Missionen ohnehin stets in mancher Hinsicht verschieden sind. Wir wären Ihnen daher für eine kritische Durchsicht dankbar. Ihre Anregungen wollen Sie vor oder im Rahmen des Afrikaseminars während der Botschafterkonferenz einbringen.

Besten Dank für Ihre Mitarbeit.

Politische Abteilung III
Dienst für Friedensfragen



Peter Sutter

CK 13. Juli 92 16

Kopien: - PA II

- DEH, Sektion Ostafrika
- DEH, Sektion Westafrika
- DVR, Sektion für Menschenrechte
- DIO
- KE, SI, GRN, RIA, HAD, NGA, SUT