

展望西德總統選舉

施啓揚

〔西德已決定於三月五日在西柏林召開聯邦選舉會，選出戰後第五任總統。主要候選人為現任國防部長施羅德（Gerhard Schröder，基督教民主黨）及現任司法部長海涅曼（Gustav Heinemann，社會民主黨）。蘇俄及東德則「警告」西德不得在西柏林選舉總統，因為西柏林不是西德領土而是一個「獨立的政治單位」。〕

一 序言

西德聯邦眾議院議長蓋斯登麥（Gerstenmaier）於去年十二月十八日正式向報界發表，西德將於今年三月五日在西柏林選舉總統。為選舉事蓋斯登麥已與基督教民主黨及基督教社會黨在國會黨派主席巴撒（Barzel），社會民主黨在國會黨派主席史密特（Schmidt），以及自由民主黨在國會主席庫曼斯頓（Kühmann-Stumm）多次協商。而社會民主黨人士先將此項消息透露^①，故西德朝野人士對於三月間在西柏林舉行選舉，已早有所聞。眾議院議長則最後經該院元老委員會（Ältestrat des Bundestages）的特別會議後，始發表此項消息。眾議院議長如此謹慎，是因為：（一）此次（提早）選舉，與現任呂布克總統的政治事件有關；（二）西柏林選舉可能引起的國際問題。

西德是採內閣制的國家，基本法（憲法）第六十五條第二項明定「聯邦總理決定政治方針而負其責任」，國家大權操之於聯邦總理。但因總統是國家元首，在國際法上對外代表西德，得以聯邦名義與外國締結條約，並認證及接受使節（基本法第五十九條一項）；對內除法律另有規定外，有任免聯邦總理、聯邦官吏、及軍官之權（基本法第六十條第一項），所以地位頗為崇高，其改選自也為各方所矚目。

二 西德決定提前選舉總統

（一）現任總統呂布克（Heinrich Lübke）係依據基本法第五十四條，由聯邦選舉會（Bundesversammlung）於一九六四年七月三日選出，任期

五年；其任期至九月十九日始屆滿。如依慣例，可於七月間改選（依基本法第五十四條規定，至遲於任期屆滿前三十日改選即可）。此次可能因涉及呂布克總統在納粹時期之行為，因而提早改選。

（二）呂布克總統係由前總理艾德諾推介，於一九五九年及一九六四年連任西德總統。為人謙虛和氣，頗有人緣。但去年二月間東德宣傳機構忽再度攻擊呂布克總統在納粹時期曾擔任集中營營建工程人員，為納粹工作。

東德對於西德高級軍政首長鮮有不攻擊謾罵者。對於呂布克總統更是早就處心積慮，設法「揭發」其歷史包袱，作為國際宣傳的資料，例如一九六四年呂布克總統再度當選為總統前夕，東德即宣稱呂氏曾犯有^②：

（一）在納粹執政初期曾因刑事犯罪而坐過監牢。

（二）在納粹後期，於建造V型火箭中心Peenemünde時，成為秘密警察的忠誠人員。

（三）在德國營建軍事設施時，參與營建集中營及強制工作處所。

這種捕風捉影式的宣傳姿態，因司空見慣，所以旋即風消雲散。但此次攻擊則與前次有所不同，因東德提出據稱是由呂布克簽名的當年集中營建造計劃舊檔案文件，大事渲染。為此部份大學生紛紛加指責，（西德）國人也頗有微言者。

為此呂布克總統特於三月一日向全國廣播，解釋此次事件，謂「依其良心，他不記得有此項簽名」；聯邦新聞局也刊登公報，昭告國人，澄清事實^③。聯邦刑事警察局且經刑事鑑定後，認定此項簽名係經偽造者。

（三）經此事件後據傳呂布克總統頗有倦勤之意，屢次考慮辭職；但因各

方認為辭職對國家聲譽有重大損害，且無異於承認其「罪過」，因之未行辭職。去年四月十八日，基督教民主黨及基督教社會黨在國會黨派主席巴澈會見呂布克總統時，後者曾再表示考慮辭職。巴澈則建議因明年（即一九六九年）九月是國會大選，最好使國會選舉與總統選舉不在相近期間內舉行，呂布克總統表示同意^④。主持聯邦選舉會之國會議長蓋斯登麥乃與各方人士協商後，決定以提早選舉的方式解決問題。

以前曾有人提議，總統選舉可在二月間舉行，惟事實上不可能，因為呂布克總統在二月間尚有赴國外訪問的計劃。他將訪問查德、象牙海岸及尼日共和國；此次訪問預定自二月五日至十八日，而且還可能稍為延後。因此總統改選日期定於三月五日舉行。

三 可能的候選人

(一)對於下屆總統的正式候選人，各黨派均迄未提出正式名單，各方仍在幕後積極協商之中，尚不願公開。因為西德總統是由聯邦選舉會間接選出（詳下(二)），候選人不必事前公開競選。據報導，除非有特殊事故發生，基督教民主黨及基督教社會黨將推出現任國防部長施羅德為總統候選人，至於社會民主黨將由現任司法部長海涅曼出馬競選。其他小黨當然也臨時可提出候選人，但對於整個選情並無影響。兩位重要(可能的)候選人的簡歷如下：

(1)施羅德(Gerhard Schröder)現任國防部長，為基督教民主黨的重要實力人物。一九一〇年出生於薩爾蘭(Saarland)地方。學習法律，擔任律師工作有年。戰後組織基督教民主黨後，自一九四九年起任國會議員，一九五三年至一九六一年任艾德諾總理內閣的內政部長，一九六一年至一九六六年任外交部長。一九六六年底歐哈德內閣辭職時曾有問鼎聯邦總理閣位之意，在黨中實力雄厚，影響力頗大。基辛格內閣成立後轉任國防部長。在政策上主張加強北大西洋公約組織，擁護集體防衛觀念。

以施羅德之實力如欲任下屆總統當無問題。但如基督教民主黨及基督教社會黨欲與社會民主黨妥協，以換取大聯合內閣的繼續生存^⑤，則情況就無法預料。

(II)海涅曼(Gustav Heinemann)現任司法部長。一八九九年出生於Schwelm地方，學習法律，獲有法律學及經濟學雙重博士學位。一九二

八年至一九四九年間執行律師業務，自一九三六年起擔任萊因礦業公司廠長，一九四九年至一九五五年任全德基督教會議主席，一九四七年至一九四九年為邦議會議員。戰後曾為北萊因威斯特發蘭邦(Nordrhein-Westfalen)基督教民主黨的創立人之一，一九四七年至一九四八年為該邦司法部長^⑥。一九四九年出任艾德諾總理第一任內政部長，後因不贊同艾德諾同盟軍建議重新建立德國武裝，辭去部長職務。

一九五二年脫離基督教民主黨，轉向新成立的全德人民黨(GDP)以求實現其德國中立政策的理想。一九五三年的國會大選，全德人民黨失敗，海涅曼在政治上陷於孤立且遭遇教會方面的反對。全德人民黨解散後，海涅曼於一九五七年加入社會民主黨，並自一九五七年起當選為國會議員。在國會中海涅曼致力於法律政策上的重大問題，對於德國問題也頗有興趣，一九六五年曾著有「錯誤的德國政策」一書。

一九六六年十二月一日西德大聯合內閣成立後，海涅曼出任司法部長以迄於今。

(四)依西德憲法，總統係由聯邦選舉會(Bundesversammlung)所選出。聯邦選舉會則由聯邦眾議院議員加上同數額由各邦依比例選舉制選出的代表所組成，各邦代表通常自邦議會議員中選任。因為採間接選舉制，總統候選人並非全靠自己的聲望爭取選票，選舉人(在理論上)也不能依自由意志投票。所以在這種政黨政治下，須由黨方高階層人士來協議安排候選人。

據傳社會民主黨在選舉方面，已非正式主張下屆總統應由該黨人士出任，以平衡聯邦總理由基督教民主黨人士擔任的事實。在艾德諾總理(基督教民主黨)執政時代，第一屆與第二屆總統都故意安排由社會黨人士Theodor Heuss擔任。因此社會民主黨也可以同一理由提出同種要求，且以繼續與基督教民主黨(及基督教社會黨)組織大聯合內閣為交換條件。

基督教民主黨及基督教社會黨對此是否同意，頗難預料，因為在國會中二黨席位居較多數^⑦，在邦議會中除柏林、黑森(Hessen)及下薩克森(Niedersachsen)等邦外，該二黨也較社會民主黨擁有較多議席。所以基督教民主黨與基督教社會黨欲選出自己的候選人為總統，並非難事。

但因為基督教民主黨與基督教社會黨，或社會民主黨均未能掌握過半數的選票，所以如彼此未能取得協議，則在野的自由民主黨(FDP)的態度

將有舉足輕重的地位。自由民主黨的立場雖尚未完全明朗，但該黨中央委員會已傾向於支持社會民主黨的候選人。如自由民主黨的選舉人均集中投一人（但已有意見分歧現象），則海涅曼將可當選為下屆西德總統。

四 決定在西柏林選舉的理由及疑慮

關於選舉的地點，西德認為依西德憲法（基本法）及聯邦憲法法院判決，西柏林是西德的一邦，所以西德有權在西柏林選舉總統。

(一)從西德國內法觀點看，西柏林是西德的一邦；但在國際法上柏林的地位却頗為特殊。依二次大戰結束時及佔領時期的各種規定，德國在戰後分為四個佔領區（Zones）及大柏林市。四個佔領區分屬於美、英、蘇、法四國分別佔領。大柏林區則由四國共同佔領，設立盟軍佔領總部；祇是為佔領方便起見，將之分為四個城區（Sectors），分別由四國自行管理。一九四八年冬，原設於蘇俄城區的大柏林市政府由於局勢的緊張混亂，遷至西部柏林城區。蘇俄佔領下的東部城區乃於同年十一月間自行選出市長，管理東區，形成兩個市長的情勢。未幾，西部柏林城區（美英法三國管理區）依據大柏林臨時憲法（Vorläufige Verfassung von Gross-Berlin）的規定，選舉新柏林市長。柏林乃正式形成蘇聯管理區（通稱東柏林）及西方盟國管理區（通稱西柏林）兩個政治單位。

一九四九年美、英、法三國將其佔領區合併成立德意志聯邦共和國時，曾提出保留，認為柏林市不得由聯邦政府加以統治。一九五〇年柏林制定新憲法時，四國佔領當局也提出保留，指出柏林不具有西德第十二個邦的性質。(8)一九五四年十月英美法三國在巴黎與西德簽訂「三強與德意志和聯邦共和國關係的條約」(Convention on relations between the three Powers and the Federal Republic of Germany)結束佔領狀態時，也重申一九四九年的保留條款不因結束佔領而有影響。盟軍迄今仍然是西柏林法律上的統治者，西德在目前對西柏林並無最高主權(9)。

(二)但西德為表示西柏林屬於西德所有，所以各種重要會議，以及各次總統選舉（一九五四年、一九五九年、及一九六四年）均在西柏林舉行，以加強西柏林對於西德的隸屬性，並藉此向各國表示西柏林是西德領土不可分割的一部。至於東德及蘇俄則認為西柏林是一個獨立的「政治單位」，並非

西德所有，因此對於在柏林選舉總統事，每次都大肆攻擊，指責西德的「挑戰行為」，並屢屢提出「警告」。

統一德國是目前西德外交政策上的首要任務，而維持柏林的安全與自由，更是當務之急。因為柏林深處東德境內，在地理位置上雖有如孤島深懸，但在政治意義上則頗為重大，所以更應藉總統選舉以增強對東德居民的號召力。

(三)在柏林選舉雖有某些困難與疑慮，但不致於變更地點。蓋斯登麥議長在元月十三日的記者招待會上表示，總統選舉仍將在柏林舉行。他強調並無跡象顯示，東歐方面有對付在柏林選舉的計劃。政府發言人也表示：「我不知道聯邦政府方面有改變態度的可能。」

(四)全德事務部長韋納（Wehner）則對於在柏林選舉總統可能引起的共產反應，感到憂慮。韋納表示他也贊同在柏林選舉，但他認為作這種困難的決定時，應考慮到「其他方面可能因此項決定而受害」。對於柏林居民而言，可能遭遇到某些不利的結果。不過韋納否認「奧古斯堡廣訊報」（Angsburger Allgemeinen）的報導，謂他在內閣會議時對於蓋斯登麥議長在柏林選舉的決定，提出保留。

而且據波昂方面消息靈通人士指出，在內閣會議討論此事時，曾有多位部長對在柏林選舉總統表示疑慮，因此將選舉地點委由眾議院議長單獨決定(10)。

五 東德及蘇俄的「警告」

對於西德在西柏林選舉總統，東德及蘇俄均強烈反對。

(一)社會統一黨（SED，即東德共黨的正式名稱）的宣傳機構認為，這是一種「有意的挑釁」，由於在西柏林選舉使該地區的局勢趨於緊張。

東德報紙對於三月五日在西柏林的選舉事，遲遲未向東德居民報導。但在東柏林的廣播電台以及在西柏林的SED報紙(11)「真理報」（Die Wahrheit）却於去年十二月十九日（即宣佈總統選舉之次日）即有強烈共產黨式的反應。

「真理報」宣稱，在西柏林召開選舉會是「有意忽視過去各方所加强的異議及警告」。在西柏林的選舉行為就是「對於德意志民主共和國及其他社會主義兄弟國家的蓄意挑釁」。「西柏林市長休茲（Schütz）因參與製造局勢的緊張，因此「對於明顯的危險應負全部責任」。東柏林廣播電台也揚言，

「德意志民主共和國過去的警告，到現在為止仍有完全的效力。」
(一)蘇俄官方的TASS通訊社也於去年十二月十九日就對在柏林選舉總統事有所指責，TASS認為這是進一步「昇高聯邦政府統治集團對西柏林不現實且危險的行為」。消息報則在一項簡短的報導中，謂西德爲了選舉呂布克總統的繼任人，不在「自己的首都」却在「自己領土之外」舉行，因爲西柏林是「一個獨立的政治單位」^⑫。

蘇俄並於去年十二月底正式照會美、英、法，抗議西德計劃在西柏林選舉總統。西方國家已將此事迅速轉告西德聯邦政府。布蘭德外長於十二月十九日在一項廣播訪問時即表示已知悉此項抗議照會的內容。在波昂的「柏林問題工作小組」，德、美、英、法四國的外交官員將詳細研究蘇俄照會的內容後，再決定如何答覆。至於何時答覆，則尚未確定。

元月十日蘇俄駐波昂大使柴拉普金(Semjon Zarapkin)正式向西德外長布蘭德提出警告，告以西德不可計劃於三月五日在西柏林選舉總統。

六 盟國的態度

西德總統選舉原有提早舉行之說。據傳衆議院議長蓋斯登麥曾主張於今年一月間改選，但因選舉地點西柏林的問題與西方盟國未能立即取得諒解，因此延至三月五日舉行^⑬。

(一)自去年十二月中旬起，各方對於「延遲」選舉的原因即有揣測。去年歲末華府、倫敦、及巴黎方面的政府發言人保證，他們的政府對於以西柏林爲選舉地點一事，並無重大的異議。但各方對於此事仍甚爲關切，因爲據說蓋斯登麥曾暗示由於「友邦國家」的關係，延遲總統選舉日期的決定。

這是使衆議院議長猶豫的原因之一。宣布選舉地點及日期後，他對記者說：聯邦政府與他對局勢的判斷完全一致。在衆議院元老委員會中也無人否決在西柏林召開選舉會。他自始希望前往柏林，但外間却存有某些異議，這些異議不僅來自盟邦方面。對於這些反對的態度，必須認真考慮，因爲人們不能祇說強硬的話就算了。

(二)蓋斯登麥議長在元月十三日的記者招待會上指出，他曾於一九六八年十二月十日自外交部獲得一項文件，告以「有一友邦」向(西德)聯邦政府表示，「不去柏林，較爲聰明」。外交部發言人對此不表示意見，僅謂盟軍認爲選舉地點的決定應由西德自行爲之，而且他們將接受德國的決定。聯邦政府發言人狄爾(Günther Diehl)也表示，自始就很清楚的是，三強中

無人會否決在柏林選舉，因爲在柏林的選舉已成爲實際習慣而且屬於西柏林的現狀地位之內^⑭。

(三)對於在柏林選舉事所引起的揣測，可能有一部份起因於美方人員的聲明。美方人員認爲：聯邦選舉會地點的決定，不是盟軍而是德國的事務。但如果決定在柏林選舉，則(西德)聯邦政府對於蘇俄或東德方面可能的騷擾或挑釁行爲應加以負責；(西德)聯邦政府不能就所引起的杯葛，向華盛頓提出申訴。

在倫敦方面也有同種不愉快的情形，據波昂方面傳出，英國政府對於在柏林召集聯邦選舉會，持懷疑態度。因爲在柏林舉行而有國家民主黨(Nationaldemokratische Partei Deutschlands，簡稱NPD)。有一部份人指該黨爲新納粹組織)的選舉人員(邦議會議員)參加時，盟軍的立場頗爲困難。最近西德聯邦政府雖醞釀向聯邦憲法法院提出聲請，請求宣告該黨違憲；惟因審理程序頗費時日，在三月五日的選舉會中仍將有國家民主黨的代表參加，因此對於選舉地點須特別審慎選擇。

(四)綜而言之，盟國的一貫立場是，不積極反對西德在西柏林選舉總統。盟國的態度是：維持西德至西柏林交通路線的自由通行權，保障西柏林的安全以免受東德的騷擾；但美英法三國從未在法律上承認西柏林是西德的一邦，而且爲了避免麻煩，並不十分熱心支持西德在西柏林召開總統選舉會。

註①一九六八年十二月十九日「世界日報」(Die Welt)。②一九六八年三月十一日「明鏡週刊」(Der Spiegel)第十一期，三十頁。③「現代文獻」(Archiv der Gegenwart)，一九六八年第九期。④一九六八年四月二十九日「明鏡週刊」，第十八期，二十七頁。⑤關於大聯合內閣，請參照拙著「西德新聯合內閣外交政策的展望與檢討」，載「問題與研究」第七卷第五期及第六期。⑥西德係採聯邦制度的國家。在司法行政方面，聯邦設有聯邦司法部長，各邦設有邦司法部長，分別管理司法行政事務。⑦基督教民主黨有一百九十六席，基督教社會黨有四十九席，社會民主黨有二百零二席。總共四百九十六席。⑧西德現有十一個邦，加上西柏林共有十二個邦。⑨關於西柏林的地位，請參照拙著「從憲法制度看(西)柏林與聯邦的法律關係」，載「法學叢刊」第四十九期。⑩一九六九年一月十三日「世界日報」。⑪西柏林因地位特殊，社會統一黨可在該地辦報宣傳，西德無法查禁。⑫一九六八年十二月二十日「世界日報」。⑬一九六八年十二月十七日「世界日報」。⑭一九六九年一月十四日「世界日報」。

元月二十四日