

**Piotr Madajczyk**

Institute of Political Studies  
Polish Academy of Sciences  
ORCID 0000-0002-2788-8404  
pmada@isppan.waw.pl

**Raphael Lemkin and West Germany's Accession  
to the Convention on the Prevention and Punishment  
of the Crime of Genocide**

On 20 December 1950, the Secretary General of the United Nations (UN) invited the Federal Republic of Germany to accede to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide of 9 December 1948. For several reasons, which are discussed below, the West German authorities treated the Convention as a tool to conduct foreign policy. As early as the initial stage of the discussions, West Germany pointed out that the Eastern bloc countries could be accused of violating the Convention, without fear of being accused of it, and that accession to the Convention would be used in international competition with East Germany.<sup>1</sup> In political terms, the Convention was therefore ratified smoothly on 8 August 1954, having been signed by President Theodor Heuss and Chancellor Konrad Adenauer. The text of the Convention was published in *Bundesgesetzblatt* No. 15 of 1954.

The ratification of the Convention by West Germany and the form in which it was to take place were also important for Lemkin, albeit for different reasons than those mentioned above. Lemkin found it important to use West German support to block attempts to change the Convention because he was afraid that its content and the definition of genocide contained therein would be diminished. The published documents

---

<sup>1</sup> Telegram from Haag to Bundeskanzler of 17 January 1951, Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes (PA AA), fonds 10, Vol. 2266; *Vermerk, Bundeskanzleramt Der Rechtsberater für Völkerrechtliche Fragen*, Bonn, 2 March 1951, ibidem.

show how important it was for Lemkin that the Convention would be properly translated into German. He pointed to the relationship between the terms used and the different legal concepts formulated by the Nuremberg Tribunal and the Convention. Both the goals he pursued and the tools that he tried to use to influence Germany were evident. He used three elements of different significance and impact: the will to improve international reputation and the division of the world (including Germany) into two blocks; dislike for the Nuremberg Tribunal in Germany; and the prevailing conviction of the harm suffered by Germans as a result of post-war expulsion. The rightness of Lemkin's assessment of the situation is indicated by one of the notes of the German Ministry of Foreign Affairs, admittedly of unclear origin, which contains arguments used in discussions on the ratification of the Convention. Its author highlighted the international significance of the adoption of the Convention by West Germany. According to the author, if it received strong political support and no objections similar to those made by other states were raised, it would strengthen the prestige of Bonn on the international stage. In addition to the most severe penalty envisaged, the Convention was also incorporated into federal laws as "part and parcel of the Federal laws of the nation and of its individual states".<sup>2</sup>

The principles laid down in Nuremberg were disliked for a number of reasons, to which Lemkin also appealed. Part of the West German elites, who made the decisions, did not feel guilty for the crimes of National Socialist Germany, or believed that what had been done to the Germans during the post-war expulsion was the same as what the Germans had done to others before. Others – on the contrary – considered it anachronistic to punish only genocide crimes committed in connection with a war of aggression.<sup>3</sup> This point of view was shared by Hans Albrecht Schwarz-Liebermann von Wahlendorf, who did not belong to the supporters of National Socialism and came from an elite family which also included people of Jewish origin. As a German law professor, enjoying international recognition, he emphasised how important it was that, unlike the Nuremberg principles, the Convention did not associate genocide with a war of aggression. Like Lemkin, he linked a war of aggression to Soviet politics and influence. The goal of Soviet politics was to prevent the international community from accusing Moscow of the genocide of the Volga Germans, Crimean Tatars, Kalmyks and many other nations living in the Soviet Union.<sup>4</sup> This opinion was all the more important because its author combined scientific activity with political commitment. He was one of the collaborators of German foreign ministers as well as Chancellors Kurt Georg Kiesinger and Konrad Adenauer.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> *Bonn ratifies genocide convention, sets extreme penalty for group destruction*, 25 August 1954, PA AA, fonds NEWY – Generalkonsulat New York, Vol. 23221.

<sup>3</sup> *Ibidem*. He wrote about the aspirations of some states and judges associated with the Nuremberg Tribunal to write down the principles formulated by him to give them the form of customary international law.

<sup>4</sup> Memorandum from H.A. Schwarz-Liebermann von Wahlendorf, *Ratifikation der Genocide Konvention durch die Bundesrepublik Deutschland* of 21 April 1952, PA AA, fonds 10, Vol. 2266.

<sup>5</sup> O. Moréteau, "Hans-Albrecht Schwarz-Liebermann von Wahlendorf (1922–2011)", *Journal of Civil Law Studies* 2011, Vol. 4, No. 2, pp. 227–231.

On 13 July 1953, Herbert Vere Evatt, an Australian politician and diplomat, published a letter in the *New York Times* in which he wrote about the danger of a revision of the Convention based on the then proposed changes to its Chinese language version so that genocide 'be equated to and confused with certain war crimes as defined in the Nuremberg judgement'. The purpose of the revision was to reverse the UN decision of 1948, when "the majority of the Assembly preferred that the Convention should be based on the free assumption of direct responsibilities rather than the mere adoption of a military measure imposed by a victor upon vanquished nation". A departure from the Nuremberg principles was then considered necessary to gain widespread acceptance of the principles of punishing genocide in both times of war and of peace.<sup>6</sup> These reservations are a difficult problem for a historian to assess. Lemkin undoubtedly looked obsessively for this kind of threat to "his" Convention in later years. However, Evatt was a serious and recognised lawyer, politician and diplomat. He sat in the Australian Supreme Court, was the minister of justice and foreign affairs, participated in international negotiations after the end of World War II, chaired the UN General Assembly and remained an opposition leader in Australia until the 1960s. It is hard to assume that he was an irresponsible person, easily succumbing to emotions, ignorant of the law or unaware of all sorts of divisions in UN institutions. It is also known that Lemkin's concept of protecting population groups was different from the dominant attitude focused on an individual in international law, although it was different from the principle on which the system for the protection of national minorities was based in the interwar period.<sup>7</sup>

It can therefore be assumed that the draft and discussion itself, which is described below, reflected the real divisions and conflicts that existed between states and among lawyers dealing with international law. The derogatory and even offensive terms "Nürnberger Prinzipien" and "Nürnberger Juristen" returned invariably in Lemkin's arguments. They recalled the Soviet proposal of 1947 not to enact the Convention forced by Lemkin, but to recognise the Nuremberg principles as binding law and rely on it. Unsurprisingly, among the fierce opponents of the Convention, Lemkin mentioned: in England, Hersch Lauterpacht and Hartley Shawcross – a British prosecutor in the trial before the Nuremberg Tribunal; in the United States, Adrian Sanford Fisher – an adviser to prosecutor Francis Biddle in Nuremberg; and in France, René Samuel Cassin – a politician and lawyer, later a Nobel Peace Prize winner.

In summer 1954, a document entitled *Draft Code of Offences against the Peace and Security of Mankind* appeared on the agenda that caused controversy and the violent opposition of Lemkin. The very idea of this document was born in 1947. At that time, the UN General Assembly recommended the formulation of the principles

---

<sup>6</sup> "I can state that the departure from the Nuremberg foundation was regarded as necessary in order to secure universal acceptance of rules to punish genocide whether in time of war or in time of peace."

<sup>7</sup> For the difference of Lemkin's concept from the dominant trend among lawyers in international law focused on an individual's protection, cf. Mira L. Siegelberg, "Unofficial Men, Efficient Civil Servants: Raphael Lemkin in the History of International Law", *Journal of Genocide Research* 2013, No. 3, pp. 297–316.

of international law, taking into account the charter and judgements of the Nuremberg Tribunal. Probably inspired by Lemkin, an article appeared stating that *Draft Code of Offences...* contained any enumeration of certain crimes from the Nuremberg principles and the truncated definition from the 1948 Convention. The author of the article treated the provisions of the Nuremberg Tribunal as contrary to the principle on which the Convention was based. He believed that opponents of the Convention were still taking action to replace it with a declaration of acceptance of the principles of the Military Tribunal in Nuremberg. To this end, they sought to block the ratification of the Convention by subsequent states, to combine in one definition crimes against humanity under the Nuremberg Statute and extend the crimes defined in Nuremberg to include those committed in times of peace. The author of the article also referred to the arguments of Donnedieu de Vabres, who claimed in 1947 that the definition of crimes against humanity was formulated so widely and vaguely that it could become a tool of manipulation and pressure exerted on individual states and thus contribute to the outbreak of another war.<sup>8</sup>

Lemkin's aforementioned fears explain why it was so important to him that the German language version of the Convention did not include phrases that distorted its original connotation and bring it closer to the Nuremberg principles. The already mentioned assessment of the character of these fears, or rather the degree of their intensity is another matter. Namely, the divisions described by Lemkin did exist but this does not mean that his fears of specific people and projects had real grounds. In the case described here, a look at the text modifications in various versions of *Draft Code of Offences...* raises doubts about this.

One of the German diplomats made an attempt to analyse changes in various versions of *Draft Code of Offences...* His conclusion that Lemkin's fears were unfounded is convincing. The 1948 Convention clearly mentions five points specifying methods of genocide. The section on crimes against minorities contained in the Charter of the International Military Tribunal also includes persecution for political, religious and racial reasons, undertaken in connection with war crimes. The *Draft Code of Offences ...* prepared in 1951 contains the wording from Article II of the 1948 Convention. In the opinion of the German diplomat, it broadened the wording adopted in Nuremberg by also including acts related to destroying culture and by not associating them with crimes against peace or war crimes. Then the wording was further changed, or rather broadened by including, in addition to culture, the social grounds, and by omitting links with other types of crimes. One can agree with the conclusion of this note's author that it is difficult to see the intention to replace or weaken the definition contained in the Convention in these changes. They included acts committed on cultural and social grounds, and abandoned their association with other categories of crime. The entire definition of genocide from Lemkin's Convention was later adopted. The project did not combine these crimes with a war of aggression. The introduction

---

<sup>8</sup> 'Für die Völkermord-Konvention, 'N.Y. Staats-Zeitung und Herold' of 25 August 1954. *Draft Code of Offences...* in: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft\\_articles/7\\_3\\_1954.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/7_3_1954.pdf), access: 10 May 2017. It was adopted in a significantly changed form as late as in 1996 and it can be practically stated that it did not affect the 1948 Convention.

of crimes against humanity in point 11, next to genocide in point 10, was perceived as problematic as this could lead to some competition between them. According to the German diplomat, this could potentially diminish the significance of the 1948 Convention.<sup>9</sup>

In connection with preparation for the Convention's ratification, Lemkin sent a memorandum to the West German authorities on 8 January 1954. He expressed his reservations about the German translation of the text of the Convention. In 1954, in his letter to Walter Hallstein, the secretary of state at the West German Ministry of Foreign Affairs, Lemkin wrote:

Es wird Ihnen sicher bekannt sein, daß nicht nur die Sowjetdelegation in den Vereinten Nationen versucht hat, an Stelle dieser Konvention die Grundsätze des Nürnberger Tribunals als allgemein geltendes internationales Recht einzuführen. Trotzdem gelang es, die Konvention in der vorliegenden Form als allgemeine Rechtsnorm unabhängig von allen "Nürnberger Prinzipien" durchzubringen, eine Tatsache, die noch heute einen ständigen Kampf der Verfechter der „Nürnberger Prinzipien“ gegen diese Konvention zur Folge hat.

To strengthen his arguments, Lemkin referred to the aforementioned article by Evatt. According to the memorandum, the solutions in the draft German language version would narrow and falsify the meaning of the Convention, adopt the Nuremberg principles and accept Soviet proposals, also supported by lawyers from other countries. Lemkin emphasised that this would be against the interests of West Germany, preventing it from filing complaints in future cases regarding forced evictions and labour camps ("Austreibungen im Osten, Zwangsarbeitslager").<sup>10</sup> Interestingly, Lemkin used the intra-German argument again:

daß die gegenwärtige deutsche Fassung des Gesetzes seine Anwendung auf Kommunisten wegen ihres Vorgehens gegen Deutsche in der Ostzone unmöglich machen würde. Diese seien als Rasse nicht ausgerottet worden, doch hätten die Sowjets den Willen des Volkes, eine Nation zu sein, zerstört.

Like in the Baltic States, attacks on leaders and their partial destruction are often a tool for destroying a nation.<sup>11</sup>

Lemkin had reservations about the term that was to be used to refer to groups protected by the Convention because, in his opinion, the term "Bevölkerungsgruppen"

---

<sup>9</sup> Cf. H. Blomeyer's note of 14 August 1957, PA AA, Issue 80, Vol. 974. After the last redrafting, the relevant passage reads as follows: "Inhuman acts such as murder, extermination, enslavement, deportation or persecution, committed against any civilian population on social, political, racial, religious or cultural grounds by the authorities of a state or by private individuals acting at the instigation or with the toleration of such authorities."

<sup>10</sup> *Memorandum. Abänderungsvorschläge zum Gesetzentwurf ueber den Beitritt der Bundesrepublik zur Konvention vom 9. Dezember 1948 ueber die Verhuetung und Bestrafung des Voekermordes*. Br Drucks 495/53, PA AA, fonds. 80, Vol. 221 and fonds 10, Vol. 226. Correspondence related to R. Lemkin's *Memorandum* of 8 January 1954 also contained in Issue 10, Vol. 2266. Cf. also *Protokol Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht Bundestages* of 3 May 1954, PA AA, fonds 80, Vol. 221.

<sup>11</sup> "Völkermord" statt 'Ausrottung', *Neue Zeitung* of 13 January 1954.

(population groups) was taken from the Nuremberg Tribunal and was too narrow. He further wrote:

Eine nationale Gruppe ist weder durch Abstammung, noch durch Herkunft oder Glauben, sondern durch den Willen ihrer Mitglieder eine Nation zu bilden oder bleiben, bestimmt. Der Voelkermord in Osteuropa und in der sowjetischen Besatzungszone ist weder ein Kampf gegen Abstammung noch gegen Herkunft, sondern ein Kampf gegen den Willen der Voelker ihre nationale Eigenart zu wahren. Es ist der Geist, der die Gruppe auszeichnet.

Interestingly, he often used the German term “Geist” when referring to the factor that creates a group as a whole. He considered it incorrect to omit the words “als solche” (as such), which, in his view, were to essentially distinguish his concept of the crime of genocide from the Nuremberg crime against humanity. “Die Absicht des Täters richtet sich gegen diese geistige Einheit und Geschlossenheit der Gruppe, deshalb dürfen die Worte ‚als solche‘ nicht fehlen.” He believed that in a state one should speak of “Gruppen” and not “Bevölkerungsgruppen”. The term “Gruppe,” however, was considered too general by the German side (it can mean any group, even including only a few people). On the other hand, another applicable term “Volksgruppe” was described as too narrow and connected with the law for national minorities.<sup>12</sup>

They also discussed whether the Convention should also protect political groups. Adolf Arndt was a lawyer, dismissed from the office of judge in 1933 and sent to a camp in 1944. After the war, he became, inter alia, a Social Democratic Member of the Bundestag and a member of various legal bodies. During discussions in the legal committee of the Bundestag, he suggested that, remembering recent experience, legal regulations should also protect political groups (die durch ihre politische Überzeugung bestimmt sind). However, the committee agreed that this kind of wording would go beyond the scope of the Convention, although it was desirable (erwünscht). The dilemma was solved by proposing to omit such groups at the stage of ratification of the Convention, but to return to the problem during future work on the planned reform of West Germany’s criminal law.<sup>13</sup>

The wording about destruction in part contained in the Convention was to protect national and religious groups who were deprived of spiritual leadership to make it easier to enslave others. Thus, it did not refer to some parts of the group, but its elites, without which the group would cease to exist. Lemkin gave the example of the Baltic nations which, according to him, were destroyed but not exterminated after 1940. He considered it incorrect to use the term “Ausrottung” (extermination), which he assessed as having “Nürnberger Hintergrund” (it only appeared in the Nuremberg Statute and one of the judgements, and was associated with a war of aggression in the tradition of the Nuremberg Trials). Instead, he suggested using the terms “Zerstörung” (destruction) and “Völkermord” (genocide), the latter as a universal legal concept, separating

<sup>12</sup> Cf. *Memorandum. Abänderungsvorschläge zum Gesetzentwurf...*

<sup>13</sup> Aufzeichnung 500-510-50/IV 2117/54 of 4 May 1954, PA AA, fonds 80, Vol. 221. It was also the official position of the Bundestag (Ibid, a letter from the President of the Bundestag to the President of the Bundesrat of 9 June 1954 in document No. 245/54).

the Convention from the Nuremberg principles. The proposal to replace the term “ausrotten” with “zerstören” was accepted by the West German side.<sup>14</sup>

The Ministry of Justice also considered it expedient to avoid wording such as “national, ethnic, racial or religious” in the Convention despite the fear that the use of others may affect the content (*Gefahr auch sachlicher Abewichung*). The terms (*Fremdwörter*) “national und ethnisch” were defined as foreign to the traditions of criminal law (“dem Sprachgebrauch des Strafgesetzes”, indicating implementation into internal law). The minister also referred to the use of terms in Point 3 of Article ... of the basic law that could be applied, including the term “Heimat”. He added that a national group is not formed as a mere expression of the will to be a political community (*bloßen Willen des politischen Zusammenhaltes*). It is connected with a shaped tradition – origin, little homeland (*Abstammung, Heimat, Herkunft*).<sup>15</sup> German discussions showed dislike of the use of historically burdened terms such as “rassisch” and “völkisch.” The term “ethnisch” was also ambiguous.

In Bonn, it was considered pointless to take the term “conspiracy” from British law and the term “Teilnahme” (participation) was regarded as a sufficient tool to punish perpetrators. This corresponded to a broader belief, particularly in the Ministry of Justice, that they were entitled to use their own legal formulas when implementing the provisions of the Convention in West German law. Further doubts related to the addition of wording about “psychological damage” (“*seelische Schäden*”). It was eventually included against the position of the Ministry of Justice as listing only serious bodily injuries (“*schwere Körperverletzungen*”) was considered insufficient.<sup>16</sup> Examples of concentration camp prisoners, prisoners of war and Jewish children were used in the discussions. Their work overload and brutal treatment indicated that their injuries were not only physical. Those who were against the addition of this wording were not so much against taking account of the damage to mental health; they believed that the existing wording also covered this damage.

After a meeting of the Bundestag Law Committee on 3 May 1954, the West German justice minister informed Lemkin about the course of the discussions and also informed him that most of the proposed amendments and changes were accepted. Admittedly, the term “destruction of population” (“*Völkervernichtung*”) was used in one place, but to indicate that it was specifically about the physical destruction of group members.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> *Memorandum. Abänderungsvorschlaege zum Gesetzentwurf...*

<sup>15</sup> The draft letter of the Federal Minister of Justice to R. Lemkin of 24 February 1954, PA AA, B80. Vol. 221. Grundgesetz: “Niemand darf wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauungen benachteiligt oder bevorzugt werden” (<http://www.documentarchiv.de/brd/1949/grundgesetz.html>). “Ethnisch” was replaced with “durch ihr Volkstum bestimmte”. Another term “völkisch” was considered unusable due to its manipulation in Nazi Germany.

<sup>16</sup> The relevant passage was to be as follows: „Mitgliedern der Gruppe schwere körperliche und seelische Schäden, insbesondere der in § 224 bezeichneten Art zufügt,” PA AA, zes. B80, Vol. 221, Aufzeichnung 500-510-50/IV 2117/54 of 4 May 1954. Cf. also: Protokoll Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht Bundestages from 3 May 1954, PA AA, fondes 80, Vol. 221.

<sup>17</sup> Draft response from May 1954, in PA AA, B80, Vol. 221.

There were no language corrections in the text of the published documents, which would be unacceptable interference, particularly in the case of texts written by a non-German-speaking author. Only a few small overlooked things were corrected, including repetition of words and inserted letters unrelated to the text.

### **Documents:**

1. Memorandum, R. Lemkin, Abänderungsvorschläge zum Gesetzentwurf über den Beitritt der Bundesrepublik zur Konvention vom 9. Dezember 1946 über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes. Br – Drucks. 495-53, PA AA, fonds 80, volume 202.

Der Gesetzentwurf über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Konvention vom 9. Dezember 1948 über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes enthält in seinem Wortlaut Abweichungen vom Texte der Konvention, die folgenden Konsequenzen haben:

- 1.) Der Sinn der Konvention wird eingeengt und verfälscht.
- 2.) Die Aenderungen machen die Völkermordkonvention zur Unterstützung der aktuellen Anliegen der Bundesrepublik und zur Verteidigung ihrer Anklagen (Austreibungen im Osten, Zwangsarbeitslager) unbrauchbar.
- 3.) Die Aenderungen bedeuten praktisch die Uebernahme von Grundbegriffen des Nürnberger Statutes und Urteils ins Deutsche Strafrecht.
- 4.) Sie sind eine nachträgliche Anerkennung der sowjetischen Vorschläge zur Regelung der Frage des Völkermordes, die die Vereinten Nationen abgewiesen hat.

Die Völkermordkonvention wurde in der vorliegenden Form als objective Rechtsnorm ausgearbeitet, um alle Arten von Völkermord in allen Teilen der Welt und zu allen Zeiten als Verbrechen gegen das Völkerrecht zu brandmarken und zu bestrafen. Diese Konvention wurde in harten Ringen gegen die Anhänger der Prinzipien des Nürnberger Tribunals geschaffen, und von der UNO angenommen. Bis heute wurde Sie von 43 Nationen ratifiziert. Dr. Herbert Evatt, der Vorsitzende der UN Generalversammlung 1948/49 – zum Zeitpunkt der Beschlussfassung in der UN über die Völkermordkonvention schreibt in einem Brief an die *New York Times* vom 13. Juli 1953:

“...Die Mehrheit der Generalversammlung beharrte auf dem Standpunkt, dass die Konvention auf der freiwilligen Anerkennung direkter Verantwortlichkeit aufgebaut werden müsse, an Stelle der Uebernahme militärischer Strafmassnahmen, die vom Sieger einer unterworfenen Nation aufgezwungen wurde. Als Präsident der UN Vollversammlung 1948/49 kann ich versichern, dass ein Verlassen der Nürnberger Grundsätze als unumgänglich notwendig angesehen wurde, um die allgemeine Annahme von Rechtsnormen zur Bestrafung von Völkermord in Krieg und Frieden sicher zu stellen.”

Seit der ersten Diskussion dieses Fragekomplexes in der UN haben sowohl die sowjetische Delegation wie auch die “Nürnberger Juristen” in England und den USA vergeblich versucht, eine Konvention auf der Basis der Statuten und des Urteils des Nürnberger Tribunals durchzusetzen. Am 20.XI 1947 machte die sowjetische Delegation im juristischen Ausschuss der UN offiziell den Vorschlag an Stelle einer besonderen Konvention über die Verhütung und Bestrafung von Völkermord die



Statuten des Nürnberger Tribunals zum geltenden Recht zu erklären und auf ihnen aufzubauen. Unterstützung erhielt dieser Vorschlag durch die "Nürnberger Juristen" in England – Sir Hartley Shawcross- und in den USA wurde der Rechtsberater des Nürnberger Richters [Francis] Biddle, Mr. Adrian Fischer, zum ersten Rechtsberater des State Departments in Washington.

Auf einen Antrag der Erzbischofs von Canterbury in House of Lords bezüglich der Völkermors Konvention antwortete am 10.II.1948 Lord Chancellor (Viscount Jowitt): "..... In der zweiten Sitzungsperiode der Generalversammlung der UN machte die Delegation des Vereinigten Königreiches den Vorschlag, diese Frage einer Konvention des Internationalen Rechtsausschusses zu überweisen ..... Dieser Ausschuss sollte nach Ansicht der Regierung seiner Majestät seine Arbeit über ein Verbot des Völkermordes aufnehmen in Anlehnung an die Statuten und Beschlüsse des Nürnberger Gerichtshof." [Lords] Hansard [, the Official Report of debates in Parliament] 1948, Seiten 909/911.

Trotz der Opposition der sowjetischen Delegation und der „Nürnberger Juristen“ in England und den USA gelang es, diese Konvention anzunehmen, die völlig frei ist von Einflüssen der umstrittenen Nürnberger Rechtssprechung, und die allgemein gültigen Rechtsnormen enthält.

#### Gesetzentwurf:

- (1) Wer in der Absicht eine Bevölkerungsgruppe, die durch Abstammung, Herkunft oder Glauben ihrer Mitglieder bestimmt ist, ganz oder teilweise auszurotten, vorsätzlich
- 1.
  3. .... die Gruppe unter Lebensbedingungen stellt, die geeignet sind, die beabsichtigte Ausrottung herbeizuführen,

#### Text der Konvention:

- ..... Völkermord bedeutet eine der folgenden Handlungen, die mit der Absicht begangen wird, eine nationale, ethnische, rassische, oder religiöse Gruppe ganz oder teilweise zu vernichten, nämlich: (englisch ..... destroy)
- c) Auferlegung von Lebensbedingungen für die Gruppe, die geeignet sind, ihre körperliche Vernichtung ganz oder teilweise herbeizuführen; .....

### **Begründung der vorgeschlagenen Aenderungen des Gesetzentwurfes**

Die Formulierung des Gesetzentwurfes ist weniger umfangreich als die der Konvention. Absatz (1) übernimmt teilweise den Bevölkerungsbegriff aus der Satzung des Nürnberger Tribunals und lässt die von der Konvention an erster Stelle genannten "nationalen Gruppen" völlig ausser Acht. Eine nationale Gruppe ist weder durch Abstammung, noch durch Herkunft oder Glauben sond[e]rn durch den Willen ihrer Mitglieder eine Nation zu bilden oder zu bleiben bestimmt. Der Völkermord in Osteuropa und in der sowjetischen Besatzungszone ist weder ein Kampf gegen Abstammung noch gegen Herkunft, sondern ein Kampf gegen den Willen der Völker ihre nationale Eigenart zu wahren. Es ist der Geist der die Gruppe auszeichnet. Die Absicht des Täters richtet sich gegen diese geistige Einheit und Geschlossenheit der Gruppe, deshalb dürfen die Worte "als solche" nicht fehlen.

Im Sinne des Begriffes "Völkermord" soll es ferner einfach "Gruppen" anstatt "Bevölkerungsgruppen" heissen; es handelt sich um Gruppen innerhalb eines Staates, für Bevölkerungsgruppen in örtlichen Bezirken trifft die Definition des Begriffes "Völkermord" nicht zu.

Die Worte “teilweise zu zerstören” sind mit Absicht in die Konvention aufgenommen worden, um nationale und religiöse Gruppen in den Fällen zu schützen, in denen die Gruppen ihrer geistigen Führung beraubt werden, um ihre verstreuten Mitglieder leichter zu versklaven. Wenn diese geistige führende Schicht eines Volkes oder einer Gruppe zerstört wird, leidet der Geist, und die Gruppe wird als Gruppe zerstört- Eine schwerwiegende Schädigung des Gehirn paralyisiert Kraft und Existenz des ganzen Körpers. Das Schicksal der Baltischen Nationen nach 1940 ist dafür das beste Beispiel. Diese nationalen Gruppen sind als Gruppen zerstört – ein Factum das unter den Begriff des Völkermordes fällt – sie sind aber keineswegs ausgerottet.

An Stelle des sinnvolleren und umfassenderen Wortes “zerstören” erscheint im Gesetzentwurf der enge Begriff der “Ausrottung”, der nicht nur dem Wortlaut, sondern auch dem Geist der Konvention widerspricht. Der Begriff der “Ausrottung” – im Ges[ä]tz zwar eingeführt aber nicht definiert – erscheint durch den Artikel II erstmalig im Deutschen Strafrecht und wird gleichzeitig dem Begriff des Völkermordes gegenüber gestellt, der durch diese Konvention internationales Recht wurde. In der Einführung der Konvention heisst es, dass Völkermord zu allen Zeiten und in allen Teilen der Welt der Menschheit schweren Schaden zugefügt hat. Völkermord ist nach der Definition dieser Konvention ein universaler Rechtsbegriff und erscheint weder im Statut, noch im Urteil des Nürnberger Tribunals.

Der Begriff der Ausrottung ist im internationalen Recht bisher nur im Statut und Urteil des Nürnberger Tribunals zu finden, wo seine Anwendung als Verbrechen gegen die Menschlichkeit an drei Bedingungen geknüpft ist:

1. unmenschliche Aktionen
2. Zustand eines Angriffskrieges und
3. unmittelbare und nachweisbare Verbindung des Angriffskrieges mit den unmenschlichen Aktionen.

Dies ist der einzige Definition des Begriffs “Ausrottung” wie er von den “Nürnberger Juristen” und der sowjetischen Delegation aus Teil der Grundlagen ihrer “Rechtsauffassung” verwandt werden. Eine solche Uebnahme des Ausrottungsbegriffes in das Deutsche Strafgesetzbuch würde sofort für die Bundesrepublik folgende Nachteile haben:

1.) Als Teil des Deutsche Strafgesetzbuches würde der Ausrottungsbegriff eine Verengung des internationalen Begriffes des Völkermordes bedeuten und damit zwischen innerer un[d] äusserer Gültigkeit der Völkermordkonvention eine bedeutende Rechtsungleichheit schaffen.

2.) Die Verengung der Konvention und die Rechtsungleichheit in einem der wesentlichen Punkte würde die Anwendung der Konvention zur Unterstützung der wesentlichen Anliegen der Bundesrepublik Deutschland in dieser Frage (Austreibung im Osten, Zwangsarbeitslager etc.), die zwar den Tatbestand des Völkermordes nicht aber den der Ausrottung erfüllen – praktisch unmöglich machen.

3.) Diese Begriffsverengung ist der Hauptgrund für die Verteidigung des “Ausrottungsbegriffes” durch die sowjetische Delegation – verständlicherweise. Nach Ablehnung der Versuche zur Konstruktion der einer so engen und einseitigen Konvention in der UN würde der auf dem Wege der Einführung ins deutsche Strafgesetzbuch doch noch Anerkennung und Erfolg zu teil werden.

4.) Durch diese Aenderung im Gesetztext wird der Sinn der Konvention als Rechtsnorm mit weitem Masstab nicht nur wesentlich eingengt, sondern auch in seiner Allgemeinheit und Allgemeingültigkeit verfälscht und auf das Niveau des umstrittenen Nürnberger Statutes gesetzt.

Daher wird geben folgende Neufassung des Gesetzentwurfes über den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland zur Konvention vom 9. Dezember 1948 über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes vor der endgültigen Beschlussfassung ergebenst in Erwägung zu ziehen: Aenderungen gegenüber dem bisherigen Gesetzesvorschlag, siehe BR β Drucks. 495/53 sind unterstrichen.

Artikel I – unverändert

Artikel II Nach § 220 des Strafgesetzbuches wird folgende Vorschrift eingefügt:

§ 220 a

(1) Wer in der Absicht, eine nationale, ethnische, rassische oder religiöse Gruppe als solche ganz oder teilweise zu zerstören, vorsätzlich

1. Mitglieder der Gruppe tötet.
2. Mitgliedern der Gruppe Körperschaden der in § 224 bezeichneten Art zufügt,
3. Die Gruppe unter Lebensbedingungen stellt, die geeignet sind, die geeignet sind, die beabsichtigte körperliche Zerstörung ganz oder teilweise herbeizuführen,
4. Massregeln verhängt, die Geburten innerhalb der Gruppe verhindern sollen,
5. Durch Gewalt Kinder der Gruppe in eine andere Gruppe überführt, wird wegen Völkermordes mit lebenslangen Zuchthaus bestraft.

2) unverändert

Artikel III § 134 des Gerichtsverfassungsgesetzes wird wie folgt geändert:

a) Dem Absatz 1 werden die Worte angefügt: und bei Völkermord nach „ 220 a des Strafgesetzbuches.

b) unverändert

Artikel V bis VII – unverändert

2. Unsigned note: Aufzeichnung Betr. Gesetz betreffend Verbrechen gegen den Frieden und die Sicherheit der Menschheit; hier Aktion des Professor Lemkin, Der Staatssekretär des Auswärtigen Amtes, Bonn, April 1957, PA AA, fond, volume, Generalkonsulat New York, t. 23221.

Der Verfasser der Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, Professor Raphael Lemkin, hat eine neue Aktion gegen den Entwurf eines “Code of offences against the peace and security of mankind”, der zur Zeit den Vereinten Nationen zur Behandlung vorliegt, in die Wege geleitet. Bisher sind Briefe an den Herrn Bundeskanzler, den Herrn Bundesminister des Auswärtigen und den Herrn Staatssekretär des Auswärtigen Amtes sowie an die Abgeordneten Professor Wahl, Dr. Kopf und Dr. Linus Kater bekannt. Es ist damit zu rechnen, daß auch an andere Abgeordnete und Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens gleichlautende Schreiben ergangen sind.

Professor Lemkin warnt vor angeblichen Plänen zur Ersetzung der Völkermordkonvention durch eine “Formulierung der Nürnberger Prinzipien” und bittet die Bundesregierung, umgehend Schritte zur Verhinderung dieser Absichten

zu tun. Soweit hier bekannt ist, sind die Verhandlungen über über den Draft code of offences against the peace and security of mankind in einem wenig aussichtsreichen Stadium. Die amerikanische Regierung hat sich bisher völlig ablehnend verhalten. Die Besorgnisse Professor Lemkins erscheinen insofern unbegründet.

Der von Professor Lemkin erwähnte "zweite Plan" einer Ersetzung der Definition des Völkermords in Artikel II der Genocide-Abkommens durch die Definition der Nürnberger Verbrechen gegen die Menschlichkeit im Wege der Erklärung von Vorbehalten erscheint nicht recht verständlich. Das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs vom 28. Mai 1951 über Vorbehalte zur Völkermordkonvention schafft nicht, wie Professor Lemkin meint, speziell zu diesem Zweck eine Lücke. Das Gutachten befasst sich mit Vorbehalten, die bei der Ratifizierung, beim Beitritt oder bei der Unterzeichnung erklärt worden sind. Die Staaten, die in der Zwischenzeit die Konvention ratifiziert haben, können hiesigen Erachtens nicht mehr nachträglich neue Vorbehalte erklären. Darüber hinaus legt Professor Lemkin die Ausführungen des Gutachtens auf den Seiten 26 und 27 der Entscheidungssammlung 1951 des Internationalen Gerichtshofs falsch aus. Eine Revision der Völkermordkonvention auf dem Wege über nachträgliche Vorbehalte ist hiesigen Erachtens ausgeschlossen. Ein derartiger Versuch könnte sich auch nicht auf das Gutachten des Internationalen Gerichtshofs stützen.

Die Dienststelle des Ständigen Beobachters der Bundesrepublik Deutschland bei den Vereinten Nationen ist vorsorglich um Bericht darüber gebeten worden, ob eine reale Grundlage für die Befürchtungen Professor Lemkins besteht. Sobald dieser Bericht vorliegt, soll auch Herrn Professor Wahl und den Abgeordneten Dr. Kopf und Dr. Kather, die einen Zwischenbescheid erhalten haben, eine endgültige Nachricht zugeleitet werden.

Hiermit

dem Herrn Bundeskanzler

vorgelegt:

gez. Hallstein

3. Zusaetzliches Memorandum zur Revision der Voelkermordkonvention, PA AA, fonds 80, volume 974.<sup>18</sup>

I. Im 1954 hat die Chinesische Regierung in Formosa der UNO einen Vorschlag gemacht, den Chinesischen authentischen Text der Voelkermordkonvention zu revidieren. Artikel X der Konvention sieht fuenf gleichmaessig authentische Texte vor. Diese fuenf sind: – der Text in der Englischen, Franzoesischen, Spanischen, Russischen und Chinesischen Sprache.

II. Die UNO Vollversammlung weigerte sich zur Zeit den Chinesischen Vorschlag anzunehmen, jedoch empfahl sie dem General Sekretaer den neuen Chinesischen Text allen Mitgliedern der UNO und der ratifizierenden Maechten (auch Deutschland) vorzulegen mit der Anfrage, ob sie diesen Text annehmen.

<sup>18</sup> There's no date on the memorandum. The cover letter is dated 7 August 1957.

III. Am 13. Juli 1953 hat der ehemalige Praesident der UNO Vollversammlung, Dr. Herbert Evatt den beigelegten Brief in der New York Times veroeffentlicht, indem er eine Revision im Sinne Nuernberg's aufgedeckt hatte, protestierte er gegen diese Revision. Ausserdem hat Dr. Evatt (ehemaliger Minister Australien's fuer Auswaertige Angelegenheiten) an befreundete Mitglieder der Vereinten Nationen in dieser Sache geschrieben.

IV. Da nach Artikel X der Voelkermordkonvention der Chinesische Text gleichmaessig authentisch ist mit den vier andern Texten, ist die Revision dieses Textes besonders gefaehrlich. Sollte dieser Text angenommen werden, dann koennte derselbe als Quelle fuer die Interpretierung der ganzen Konvention werden. Die Chinesische Regierung koennte dann verlangen, dass die anderen vier Texte dem Chinesischen angepasst werden.

V. Nach dem Auftreten Dr. Evatt's hat das UNO Sekretariat privat erklaert, dass die ganze Sache aufgegeben wurde. Dies war aber nicht wahr, weil im Geheimen eine starke Taetigkeit in der Richtung der Revision weiter gefuehrt wird. Im Nov. 1956 hat Tunesien den Chinesischen Text angenommen, und Im April 1957 hat ihn auch der Sudan angenommen.

VI. Sollte das weiter dauern, dann wurden allmaechlich viele Mitglieder den Chinesischen Text annehmen und das wurde zu einer Ersetzung der jetzigen Definition der Voelkermordkonvention durch die Nuernberger Verbrechen gegen die Menschlichkeit fuehren.

VII. Laut Artikel V der Voelkermordkonvention muss jede Nation die Voelkermordkonvention in ihre einheimische Gesetzgebung einfuehren. Sollte die Chinesische Regierung ihren jetzigen Vorschlag zurueckziehen und den neuen Text ausschliesslich in der einheimische Gesetzgebung benutzen, dann koennte die Voelkermordkonvention gerettet werden.

VIII. Es wird in eingeweihten Kreisen angenommen, dass die Anhaenger des Nuernberger Tribunales die Chinesische Regierung zu diesem Schritte bewogen haben. Jetzt bemuehen sie sich manche Staaten dazu zu bewegen, den neuen Chinesischen Text anzunehmen mit dem Vorbehalt dass dieser mit der Franzoesischen authentischen Texte einstimmig ist. Dies ist aber falsch, da ein Briefwechsel zwischen einem Staate und [sic!] UNO den klaren juristischen Inhalt des Artikels' X nicht aendern kann.

IX. Um die Plaene der Revision zu erleichtern wurde die Resolution der Vereinten Nationen in dieser Sache "correction of the Chinese text" genannt. Der offizielle Chinesische Vorschlag der an die Regierungen r ichtet [zapewne: gerichtet, PM] wurde heisst – "Revision of the authentic Chinese text," und auch wird im Begleitschreiben des UNO General Sekraeters Artikel XVI der Konvention ueber die Revision Prozedur angefuehrt.

X. Die Deutsche Regierung hat zur Revision noch nicht Stellung genommen.

**Abstract*****Raphael Lemkin and West Germany's Accession to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide***

On 20 December 1950, the Secretary General of the United Nations invited the Federal Republic of Germany to accede to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide of 9 December 1948. For several reasons the West German authorities treated the Convention as a tool to conduct foreign policy. The ratification of the Convention by West Germany and the form in which it was to take place were also important for Lemkin. Lemkin's aforementioned fears explain why it was so important to him that the German language version of the Convention did not include phrases that distorted its original connotation and bring it closer to the Nuremberg principles. After a meeting of the Bundestag Law Committee on 3 May 1954, the West German justice minister informed Lemkin about the course of the discussions and also informed him that most of the proposed amendments and changes were accepted.

**Keywords:** Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Lemkin, West Germany, Nuremberg trials, United Nations.

Translated by *Barbara Komorowska*