



Bern, 11. Dezember 2020

Illegale Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka: historische Aufarbeitung, Herkunftssuche, Perspektiven

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.4181 Ruiz Rebecca vom 14.12.2017



Bericht Po. Ruiz 17.4181**Inhaltsverzeichnis**

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Ausgangslage | 7 |
| 1.1 | Ein vergangener Skandal holt die Schweiz ein | 7 |
| 1.2 | Postulat 17.4181 | 7 |
| | 1.2.1 Wortlaut des Postulats und Behandlung | 7 |
| | 1.2.2 Begleitgruppe | 8 |
| 1.3 | Methodik und Struktur des vorliegenden Berichts | 9 |
| 2 | Historische Analyse | 9 |
| 2.1 | Einleitung | 9 |
| 2.2 | Der Bericht der ZHAW | 10 |
| | 2.2.1 Auftrag 10 | |
| | 2.2.2 Publikation | 10 |
| | 2.2.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen des Berichts der ZHAW | 11 |
| | 2.2.3.1 Statistiken | 11 |
| | 2.2.3.2 Rechtlicher Rahmen in der Schweiz | 11 |
| | 2.2.3.3 Rechtlicher Rahmen in Sri Lanka | 13 |
| | 2.2.3.4 Die Rolle der Kantonsbehörden | 14 |
| | 2.2.3.5 Die Rolle der Bundesbehörden | 14 |
| | 2.2.3.6 Die Rolle der Vermittlungsstellen | 15 |
| | 2.2.3.7 Hinweise auf rechtswidrige Praktiken und die Reaktion der Schweizer Behörden | 16 |
| | 2.2.3.8 Schlussfolgerungen des Berichts der ZHAW | 18 |
| 2.3 | Reaktion und Stellungnahme von Back to the Roots | 18 |
| 2.4 | Reaktion und Stellungnahme der Kantone | 19 |
| 2.5 | Bedarf an historischer Forschung und Perspektiven | 20 |
| 2.6 | Andere aktuelle Rechtsfragen | 21 |
| | 2.6.1 Zugang zu den Dokumenten und Herkunftssuche | 21 |
| | 2.6.2 Strafrechtliche Implikationen | 22 |
| | 2.6.3 Leistungen gemäss OHG | 23 |
| | 2.6.4 Gültigkeit der Adoption | 23 |
| 2.7 | Schlussfolgerungen und Empfehlungen | 24 |
| | 2.7.1 Haltung des Bundesrates | 24 |
| | 2.7.2 Empfehlungen und Perspektiven | 25 |
| 3 | Herkunftssuche | 25 |
| 3.1 | Einleitung | 25 |
| 3.2 | Gesetzlicher Rahmen | 26 |
| 3.3 | Organisation | 27 |
| | 3.3.1 Bund | 27 |
| | 3.3.2 Kantone | 27 |
| | 3.3.3 Private Organisationen | 27 |
| | 3.3.4 Statistiken | 28 |
| 3.4 | Dienstleistungen der Behörden bei der Herkunftssuche | 29 |
| | 3.4.1 Im Allgemeinen | 29 |
| | 3.4.2 Bei Dossiers mit internationalem Bezug | 30 |
| | 3.4.3 Im Zusammenhang mit den Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka | 31 |
| | 3.4.4 Austausch von praktischen Erfahrungen | 32 |

Bericht Po. Ruiz 17.4181

| | | |
|----------|--|-----------|
| 3.5 | Rolle der privaten Organisationen | 32 |
| 3.5.1 | Suchdienste | 32 |
| 3.5.1.1 | Im Allgemeinen..... | 32 |
| 3.5.1.2 | Dienstleistungen..... | 33 |
| 3.5.1.3 | Erste Kontakte..... | 33 |
| 3.5.1.4 | Herkunftssuche bei internationalen Adoptionen..... | 33 |
| 3.5.1.5 | Herkunftssuche bei Personen, die in den 1970er- und 1980er-Jahren aus Sri Lanka adoptiert wurden | 34 |
| 3.5.2 | Die Vermittlungsstellen | 34 |
| 3.5.3 | Espace A | 35 |
| 3.5.4 | Back to the Roots..... | 35 |
| 3.6 | Kosten..... | 36 |
| 3.6.1 | Behörden | 36 |
| 3.6.2 | Suchdienste | 37 |
| 3.6.3 | Andere private Organisationen..... | 37 |
| 3.7 | Erkannte Probleme und geäußerte Wünsche..... | 38 |
| 3.7.1 | Von den Kantonen | 38 |
| 3.7.2 | Von den privaten Organisationen | 39 |
| 3.7.3 | Durch Back to the Roots | 40 |
| 3.7.4 | Durch die internationalen Gremien..... | 41 |
| 3.8 | Schlussfolgerungen und Ausblick | 41 |
| 4 | Internationale Adoption heute | 43 |
| 4.1 | Einführung und Methodik..... | 43 |
| 4.2 | Entwicklung der internationalen Adoption seit den 1980er-Jahren..... | 43 |
| 4.2.1 | Statistiken | 43 |
| 4.2.2 | Internationale Gesetzgebung – hauptsächliche Quellen..... | 44 |
| 4.2.2.1 | Kinderrechtskonvention | 44 |
| 4.2.2.2 | Haager Übereinkommen von 1993 | 44 |
| 4.2.3 | Innerstaatliche Gesetzgebung..... | 45 |
| 4.2.3.1 | Zivilgesetzbuch..... | 45 |
| 4.2.3.2 | Verordnungen des Bundes | 46 |
| 4.2.3.3 | Das Bundesgesetz zur Umsetzung des HAÜ93..... | 46 |
| 4.2.3.4 | Das Bundesgesetz über das internationale Privatrecht..... | 46 |
| 4.3 | Analyse der aktuellen schweizerischen Praxis und Gesetzgebung..... | 47 |
| 4.3.1 | Einführung | 47 |
| 4.3.2 | Organisation und Rolle der Behörden | 47 |
| 4.3.2.1 | Rolle der Kantone..... | 47 |
| 4.3.2.2 | Rolle des Bundes | 48 |
| 4.3.2.3 | Vorteile und Nachteile | 49 |
| 4.3.3 | Kritische Analyse des Verfahrens gemäss dem Haager Übereinkommen | 50 |
| 4.3.3.1 | Einführung..... | 50 |
| 4.3.3.2 | Phase der Abklärung und Eignung | 50 |
| 4.3.3.3 | Phase des Kindervorschlags und Matching | 51 |
| 4.3.3.4 | Phase der Adoption und nach der Adoption | 54 |
| 4.3.4 | Verfahren mit Nichtvertragsstaaten | 54 |
| 4.3.4.1 | Phase der Abklärung und Eignung | 54 |
| 4.3.4.2 | Phase des Kindervorschlags und Matching | 55 |

Bericht Po. Ruiz 17.4181

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.3.4.3 | Phase der Adoption und nach der Adoption | 56 |
| 4.3.5 | Private Vermittlungsstellen | 57 |
| 4.3.5.1 | Rolle | 57 |
| 4.3.5.2 | Akkreditierung und Aufsicht | 57 |
| 4.3.5.3 | Schwierigkeiten und Herausforderungen | 59 |
| 4.3.6 | Finanzielle Fragen | 60 |
| 4.3.7 | Umgehung des HAÜ93 und der AdoV | 62 |
| 4.3.8 | Rechtswidrige Praktiken | 63 |
| 4.4 | Welchen Platz nimmt heute die internationale Adoption ein? | 64 |
| 4.5 | Schlussfolgerung und Empfehlungen | 65 |
| 5 | Zusammenfassung und Perspektiven | 66 |
| 6 | Anhang | 68 |
| 7 | Abkürzungsverzeichnis | 70 |

Bericht Po. Ruiz 17.4181**Übersicht**

Anlass für diesen Bericht ist das von Nationalrätin Rebecca Ruiz am 14. Dezember 2017 eingereichte Postulat 17.4181. Mit dem Postulat wird der Bundesrat beauftragt, zusammen mit den Kantonen die Praxis der privaten Vermittlungsstellen sowie der Bundes- und Kantonsbehörden im Zusammenhang mit Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in den 1980er-Jahren zu untersuchen und insbesondere die Hinweise auf rechtswidrige Praktiken, die Informationen, die sich im Besitz der Behörden befanden, und die damals getroffenen Massnahmen zu beleuchten. Neben dieser historischen Aufarbeitung verlangt das Postulat, dass die Bemühungen und die heute zur Verfügung stehenden Mittel zur Unterstützung der betroffenen Personen bei der Suche nach ihrer Herkunft untersucht werden. Schliesslich wird der Bundesrat mit dem Postulat beauftragt, den aktuellen rechtlichen Rahmen für internationale Adoptionsverfahren zu analysieren und Empfehlungen zur Praxis und zum gegenwärtigen und künftigen rechtlichen Rahmen zu formulieren. Dieser Bericht umfasst somit drei Themenbereiche (historische Aufarbeitung, Suche nach der Herkunft und Analyse des rechtlichen Rahmens)

Für den historischen Teil wurde die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) beauftragt, die Praxis im Zusammenhang mit der Adoption von sri-lankischen Kindern in der Schweiz in den Jahren 1973 bis 1997 zu analysieren. Auf der Grundlage von umfassendem Archivmaterial zeigt der Bericht der ZHAW vom 27. Februar 2020 klar auf, dass sämtliche untersuchte Adoptionsverfahren sowohl in Sri Lanka als auch in der Schweiz Unregelmässigkeiten unterschiedlichen Ausmasses aufwiesen. Der Befund ist eindeutig: Die Schweizer Behörden waren über die Probleme informiert, ergriffen jedoch nicht die nötigen Massnahmen, um diese anzugehen. Vielmehr verwies jede Behörde auf die Grenzen ihres Zuständigkeitsbereichs. Aus heutiger Sicht scheint dieses Untätigbleiben nur schwer nachvollziehbar. Alles in allem, so der Bericht der ZHAW, wird deutlich, dass Kinder für Eltern gesucht wurden und nicht Eltern für Kinder. Der Bundesrat nimmt die Schlussfolgerungen des Berichts der ZHAW heute zur Kenntnis, anerkennt die Verfehlungen der Schweizer Bundes- und Kantonsbehörden und drückt gegenüber den Adoptierten und ihren Familien sein Bedauern aus. Der Bundesrat begrüsst die verschiedenen laufenden und angekündigten Forschungsprojekte für eine umfassendere historische Aufarbeitung. Auf Bundesebene wird eine ergänzende, auf eine Analyse des Bundesarchivs beschränkte Forschungsarbeit in Auftrag gegeben, um eine erste Bestandesaufnahme der Situation im Zusammenhang mit anderen Herkunftsländern zu erhalten. Dies soll weiterführende Forschungsarbeiten der Wissenschaftsgemeinschaft erleichtern.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die damaligen Verfehlungen der Behörden das Leben der betroffenen Personen bis heute prägen. Der Unterstützung bei der Herkunftssuche kommt daher eine ganz besondere Bedeutung zu. Nach Anhörung der zuständigen kantonalen Behörden, der Suchdienste, der Adoptionsvermittlungsstellen und der betroffenen Vereine präsentiert dieser Bericht eine Bestandesaufnahme der Organisation und der von den verschiedenen Akteuren erbrachten Leistungen zur Unterstützung der Personen bei der Herkunftssuche, insbesondere in Sri Lanka, und geht auf die problematischen Punkte und die Grenzen ein. Diese Fragen werden nun von einer Arbeitsgruppe, der Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Kantonen, Adoptierten und privaten Partnern angehören, eingehender untersucht.

Im letzten Teil des Berichts wird die aktuelle Situation der internationalen Adoption in der Schweiz untersucht. Auch wenn sich die Situation seit den 1980er-Jahren glücklicherweise verbessert hat, setzt sich der Bericht kritisch mit den Fragen der Organisation, der Zuständigkeiten und des Adoptionsverfahrens auseinander, um die Schwachstellen aufzudecken.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Schliesslich werden die finanziellen Aspekte sowie die Fragen im Zusammenhang mit der Bekämpfung rechtswidriger Praktiken und der Rolle der Vermittlungsstellen auch unter dem Gesichtspunkt der Schwierigkeiten und Verbesserungsmöglichkeiten untersucht. Zur Verstärkung des Schutzes der Kinder in diesem Bereich wird das EJPD beauftragt, eine Expertengruppe einzusetzen, um eine umfassende Analyse des schweizerischen Systems durchzuführen und Lösungen, auch in Form von Gesetzesreformen, vorzuschlagen. Die damaligen Ereignisse dürfen sich nicht wiederholen

Bericht Po. Ruiz 17.4181

1 Ausgangslage

1.1 Ein vergangener Skandal holt die Schweiz ein

Im September 2017 strahlte die niederländische Recherchesendung «Zembla» eine Reportage aus,¹ die gestützt auf Berichte von erwachsenen Adoptierten auf der Suche ihrer Herkunft Unregelmässigkeiten bei internationalen Adoptionen aus Sri Lanka in den 1980er-Jahren aufzeigte: gefälschte Dokumente in den Dossiers, Ersatzmütter, die angeheuert wurden, um vor Gericht für einige Dollar ihre Zustimmung zur Adoption zu geben, Kinderhandel, Korruption und Baby-Farmen. Verschiedene Schweizer Medien griffen das Thema auf und stellten eigene Nachforschungen an.² Diese haben insbesondere ergeben, dass die Schweizer Medien bereits in den 1980er-Jahren über mögliche rechtswidrige Praktiken bei den Adoptionsverfahren von Kindern aus Sri Lanka berichteten und die Schweizer Behörden informiert gewesen sein mussten. Kurze Zeit nach diesen Reportagen reichte Nationalrätin Rebecca Ana Ruiz im Parlament das Postulat 17.4181 ein.

1.2 Postulat 17.4181

1.2.1 Wortlaut des Postulats und Behandlung

Das Postulat 17.4181 Ruiz Rebecca «Licht ins Dunkel bringen. In den Achtzigerjahren wurden Kinder aus Sri Lanka in der Schweiz illegal adoptiert» wurde am 14. Dezember 2017 eingereicht. Es hat folgenden Wortlaut:

«Der Bundesrat wird beauftragt, zusammen mit den Kantonen die Praxis der privaten Vermittlungsstellen und der Behörden auf Kantons- und Bundesebene bezüglich der Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in den Achtzigerjahren zu untersuchen. Er soll einen Bericht vorlegen und darin die genannten Verfehlungen, die Informationen, die sich im Besitz der Behörden befinden, und die damals getroffenen Massnahmen beleuchten. Im Bericht sollen ferner die Bemühungen und die zur Verfügung stehenden Mittel erläutert werden, die die betroffenen Personen bei der Suche nach ihrer Herkunft unterstützen sollen. Schliesslich soll im Bericht der aktuelle rechtliche Rahmen für internationale Adoptionsverfahren analysiert und sollen Empfehlungen zur Praxis und zum gegenwärtigen und künftigen rechtlichen Rahmen formuliert werden.»

Es wird mit folgender Begründung ergänzt:

In den Achtzigerjahren wurden 11 000 sri-lankische Kinder von europäischen Eltern adoptiert, davon mehr als 700 in der Schweiz. In mehreren kürzlich veröffentlichten Reportagen wurde aufgedeckt, dass zu jener Zeit Verfehlungen begangen wurden: Einige Kinder sollen gestohlen oder verkauft worden sein, namentlich im Rahmen von sogenannten Baby-Farmen. Auch die Schweiz wird aufgrund der vermuteten Beihilfe einiger Schweizer Adoptionsstellen wieder von diesem Skandal eingeholt. Die sri-lankische Regierung anerkennt heute den Sachverhalt.

Diese adoptierten Kinder, die nun erwachsen sind, haben einerseits gemäss dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes (Art. 8) und andererseits nach Zivilgesetzbuch (Art. 268c) ein Recht darauf, die Wahrheit über ihre Herkunft zu erfahren. Die Behörden in der Schweiz und Sri Lanka müssen ihnen diesbezüglich die nötige Unterstützung gewährleisten.

¹ Im Internet (mit englischen Untertiteln) abrufbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=Y5sBRcobbUA>.

² Insbesondere: NZZ-Artikel vom 21.9.2017 <https://www.nzz.ch/panorama/aktuelle-themen/sri-lanka-bestaetigt-grossflaechigen-adoptionsbetrug-in-der-vergangenheit-ld.1317672>, Téléjournal von RTS vom 24.11.2017, Temps présent vom 4.10.2018 «Les bébés volés du Sri Lanka, un scandale suisse» <https://pages.rts.ch/emissions/temps-present/suisse/9787679-les-bebes-voles-du-sri-lanka-un-scandale-suisse.html>, Temps présent vom 19.9.2019 «Trafic de bébés volés, l'heure des comptes» <https://pages.rts.ch/emissions/temps-present/suisse/10613163-traffic-de-bebes-voles-l-heure-des-comptes.html#10669672>; eine Liste der Medienberichte ist auf der Website des Vereins Back to the Roots verfügbar <https://backtotheroots.net/medien/medienberichte/>.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

In den Achtzigerjahren lagen die Adoptionsverfahren sowie die Überwachung der Schweizer Adoptionsstellen in der Kompetenz der Kantone. Das Haager Übereinkommen von 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption trat in der Schweiz im Jahr 2003 in Kraft. Das Übereinkommen regelt die Adoptionsbedingungen, um sicherzustellen, dass der Handel mit Kindern sowie die Entführung und der Verkauf von Kindern verhindert werden. Beinahe 15 Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens ist es sinnvoll, die aktuelle Praxis der Schweizer Behörden bezüglich der internationalen Adoption zu analysieren, um zu prüfen, ob die aktuelle Gesetzgebung ausreicht, um Verfehlungen in diesem Bereich zu vermeiden, auch hinsichtlich der Überwachung von privaten Vermittlungsstellen.»

Am 14. Februar 2018 beantragte der Bundesrat die Annahme des Postulates mit folgender Stellungnahme:

«Seit dem 1. Januar 2003, dem Datum des Inkrafttretens des Haager Übereinkommens vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (SR 0.211.221.311), ist das Bundesamt für Justiz (BJ) die schweizerische Bundeszentralbehörde unter diesem Übereinkommen. Seitdem ist das BJ auch verantwortlich für die Zulassung und die Aufsicht über die privaten Adoptionsvermittlungsstellen und übt es im Adoptionsbereich eine allgemeine Beratungs- und Koordinationsfunktion aus. Bis zum 31. Dezember 2002 lag die internationale Adoption, einschliesslich der Zulassung und Aufsicht über die Vermittlungsstellen, ganz im ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich der Kantone. Auch heute sind die Kantone für das eigentliche Adoptionsverfahren sowie die Herkunftssuche zuständig (Art. 268c ZGB). Angesichts der Komplexität des Dossiers und aufgrund der Koordinationsfunktion der Bundesbehörden erachtet es der Bundesrat dennoch für angezeigt, das Postulat anzunehmen unter Hervorhebung der Notwendigkeit der Zusammenarbeit der Kantone.»

Der Nationalrat nahm das Postulat am 16. März 2018 an. Dieser Bericht wurde in Erfüllung des Auftrags des Parlaments erarbeitet.

1.2.2 Begleitgruppe

Um eine möglichst breite Analyse zu gewährleisten, wurde der Bund bei seinen Arbeiten von einer Begleitgruppe unterstützt. Neben Vertreterinnen und Vertretern des BJ gehören ihr folgende Personen an:

- Ursula Berset, Mitglied des Vereins Back to the roots
- Barbara Gysi, Nationalrätin
- Alain Hofer, stellvertretender Generalsekretär, Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)
- Denise Hug, Leiterin Adoptionen, Kantonales Jugendamt, Bern / Präsidentin des Verbands der Kantonalen Zentralbehörden Adoption (VZBA)
- Sarah Ramani Ineichen, Präsidentin, Verein Back to the roots
- Sonia Marconato Stöcklin, juristische Adjunktin, Staatssekretariat für Migration (SEM)
- Christian Nanchen, Chef der kantonalen Dienststelle Jugend, Wallis / Mitglied Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption (CLACA)
- Veronika Neruda, Fachbereichsleiterin Familie und Gesellschaft, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)
- Diana Wider, Generalsekretärin, Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KO-KES)
- François Wisard, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Die Begleitgruppe hatte den Auftrag, den der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW³; siehe unten Ziff. 2.1) übertragenen Auftrag zu validieren, um sicherzustellen, dass allen relevanten Elementen in befriedigender Weise Rechnung getragen wurde. Anschliessend begleitete sie die historischen Forschungsarbeiten und war aufgefordert, vor der Publikation des entsprechenden Berichts – unter Wahrung der wissenschaftlichen Unabhängigkeit der Autorinnen – allfällige Anmerkungen einzubringen. Die ZHAW konnte jederzeit frei entscheiden, ob die Anmerkungen berücksichtigt werden sollten.

Schliesslich kommentierte die Begleitgruppe die Struktur des vorliegenden Berichts und trug mit ihren Anmerkungen dazu bei, dass er alle wichtigen Aspekte dieses Geschäfts abdeckt.

1.3 Methodik und Struktur des vorliegenden Berichts

Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) mit den Arbeiten zur Erfüllung des Postulats. Das EJPD übertrug diesen Auftrag dem BJ.

Der Bericht umfasst drei Teile und übernimmt somit die Formulierung des Postulats: Der erste Teil ist der historischen Forschung und Analyse gewidmet, der zweite befasst sich mit den heutigen Möglichkeiten zur Unterstützung der betroffenen Personen bei der Suche nach ihrer Herkunft und der dritte beinhaltet eine Analyse des rechtlichen Rahmens für die internationale Adoption und Empfehlungen für dessen künftige Verbesserung. Die Methodik der einzelnen Teile des Berichts wird zu Beginn des jeweiligen Kapitels ausführlich beschrieben.

2 Historische Analyse

2.1 Einleitung

Als für die Verfassung des Berichts des Bundesrates zuständige Stelle beauftragte das BJ die ZHAW (Departement Soziale Arbeit) mit der historischen Aufarbeitung und Analyse, um die Unabhängigkeit und Professionalität der Forschungsarbeiten zu gewährleisten. Obwohl der Titel des Postulats 17.4181 von den 1980er-Jahren spricht, wurde beschlossen, den Untersuchungszeitraum auf die Jahre von 1973 (Datum des Inkrafttretens des neuen Adoptionsrechts) bis 1997, dem Todesjahr von Alice Honegger, Leiterin der wichtigsten Schweizer Vermittlungsstelle für Adoptionen aus Sri Lanka, auszuweiten.

Bis 2003, als in der Schweiz das Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993⁴ über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (HAÜ93) in Kraft getreten ist, fielen die Adoptionsverfahren sowie die Akkreditierung und Aufsichtigung der privaten Vermittlungsstellen in die Zuständigkeit der Kantone. Die Bundesbehörden waren im Rahmen der Ausstellung des Einreisevisums für die adoptierten Kinder über die Schweizer Botschaft in Sri Lanka involviert. Eine zusätzliche Schwierigkeit beim Auffinden der erforderlichen Dokumente für eine historische Analyse liegt heute darin, dass sich die Archive auf verschiedene Orte bei Bund, Kantonen und Gemeinden verteilen. Ein Teil der einschlägigen Archive befindet sich ausserdem bei den (ehemaligen) privaten Vermittlungsstellen. Zudem gibt es bis heute im Bereich der inländischen und internationalen Adoption nur sehr wenige wissenschaftliche Forschungsarbeiten. Die ZHAW konzentrierte sich daher im

³ <https://www.zhaw.ch/de/ueber-uns/>.

⁴ SR 0.211.221.311

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Rahmen ihrer Forschungsarbeiten auf das Bundesarchiv sowie auf die Untersuchung der Praxis von drei Kantonen (Bern, Genf und St. Gallen).

In diesem Kapitel werden die Kernpunkte des Berichts der ZHAW zusammengefasst, auf den für eine ausführlichere Analyse verwiesen wird.⁵

2.2 Der Bericht der ZHAW

2.2.1 Auftrag

Die ZHAW wurde insbesondere mit folgenden Aufgaben betraut:

- Beschreibung des sowohl für die Adoptionsverfahren als auch für die Akkreditierung und Beaufsichtigung der privaten Vermittlungsstellen geltenden rechtlichen Rahmens sowie dessen Entwicklung ab 1973;
- Bereitstellung, im Rahmen des Möglichen, von statistischen Daten über die Anzahl und das Profil der in der Schweiz adoptierten Kinder aus Sri Lanka;
- Beschreibung des konkreten Ablaufs der Adoptionsverfahren unter Angabe der Rolle und der Praxis der Gemeinde-, Kantons- und Bundesbehörden sowie der Vermittlungsstellen;
- Angaben zur Anzahl der für Sri Lanka im Untersuchungszeitraum akkreditierten Vermittlungsstellen, zur Art der Aufsicht durch die Kantone, zur Anzahl der über sie vermittelten Kinder, zu allfälligen Beschwerden wegen unzulässigen Praktiken gegen sie, zum Bestehen von Zusammenarbeitsvereinbarungen mit Institutionen oder Privatpersonen in Sri Lanka sowie zur allfälligen Ausrichtung von kantonalen Subventionen;
- Erstellung der Kosten eines Adoptionsverfahrens im Untersuchungszeitraum in der Schweiz und in Sri Lanka, mit und ohne akkreditierte Vermittlungsstelle in der Schweiz;
- Feststellung, wann die ersten Hinweise auf Unregelmässigkeiten in den Verfahren erfolgten, wem sie mitgeteilt wurden, wie die beteiligten Behörden darauf reagierten und warum diese Aufdeckungen nicht zu einer sofortigen und vollständigen Aussetzung der Adoptionen aus Sri Lanka führten;
- Ermittlung der damals beanstandeten Praktiken und der involvierten Akteure;
- Klärung des Status der zum Zweck der Adoption in die Schweiz gebrachten Kinder, bei denen es schliesslich nicht zur Adoption kam;
- kritische Analyse der damaligen Reaktion der Schweizer Behörden auf den Skandal.

2.2.2 Publikation

Die ZHAW lieferte ihren Schlussbericht (im Folgenden: Bericht der ZHAW) im Januar 2020 in deutscher Sprache ab. Angesichts des Umfangs des Berichts mit mehr als 250 Seiten verfasste die ZHAW auch eine Zusammenfassung, die ins Französische, Italienische und Englische übersetzt wurde. Der Bericht der ZHAW wurde am 27. Februar 2020⁶ durch das BJ veröffentlicht. Gleichzeitig fand ein Hintergrundgespräch statt, damit die Ergebnisse präsentiert und die Fragen der Medienschaffenden beantwortet werden konnten. Das BJ beschloss mit der Unterstützung der Begleitgruppe, den Bericht der ZHAW nach seiner Fertigstellung zu publizieren, ohne den vollständigen Bericht des Bundesrates abzuwarten, um die Öffentlichkeit für dieses Kapitel der Schweizer Adoptionspraxis zu sensibilisieren und die Kantone

⁵ SABINE BITTER/ANNIKA BANGERTER/NADJA RAMSAUER, Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz 1973–1997 – Zur Praxis der privaten Vermittlungsstellen und der Behörden, Historische Analyse betreffend das Postulat Ruiz 17.4181 im Auftrag des Bundesamts für Justiz, Januar 2020, DOI 10.21256/zhaw-2382; der Bericht ist auf der Website des BJ abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>.

⁶ Der Bericht der ZHAW (d), die Zusammenfassung (f/i/e) und die einschlägige Dokumentation, einschliesslich der Medienmitteilungen der Kantone St. Gallen, Bern, Genf und Solothurn, der KKJPD sowie des Vereins Back to the Roots stehen auf der Website des BJ unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html> zur Verfügung.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

bei der Behandlung dieser Frage zu unterstützen. Die Veröffentlichung des Berichts fand breite Beachtung in den Medien. Gleichzeitig wurden auch Berichte von Adoptierten veröffentlicht.⁷

2.2.3 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen des Berichts der ZHAW

2.2.3.1 Statistiken

Der Bericht der ZHAW enthält Statistiken zu den erteilten Einreisebewilligungen für ausländische Kinder, die im Hinblick auf eine spätere Adoption oder aus anderen Gründen in der Schweiz aufgenommen wurden, sowie Statistiken zu den Adoptionen, die in der Schweiz für Kinder sri-lankischer Staatsangehörigkeit ausgesprochen wurden.⁸ Gemäss der damals geltenden Gesetzgebung durfte eine Adoption in der Schweiz nur ausgesprochen werden, nachdem ein Kind zwei Jahre bei seinen Pflegeeltern gelebt hatte. Die Statistiken der Migrationsbehörden einerseits und der Adoptionsbehörden andererseits können deshalb nur grob miteinander verglichen werden. Zwischen 1973 und 1997 wurden 950 Einreisebewilligungen erteilt, die meisten zwischen 1980 und 1986 (749). Zum Vergleich: Für alle Länder zusammen wurden zwischen 1970 und 1999 14 408 Einreisebewilligungen für ausländische Kinder zum Zweck der Adoption oder aus anderen Gründen erteilt.

Die Statistiken verzeichnen zwischen 1979⁹ und 1997 881 in der Schweiz ausgesprochene Adoptionen, vor allem in den Kantonen Zürich (201), St. Gallen (85), Aargau (78), Waadt (72) und Bern (66).

2.2.3.2 Rechtlicher Rahmen in der Schweiz

Der Bericht der ZHAW beleuchtet den damaligen rechtlichen Kontext und Rahmen. Die internationalen Adoptionen verzeichneten grundsätzlich ab Mitte der 1970er-Jahre einen Anstieg. Gleichzeitig gingen die inländischen Adoptionen aufgrund der Verbesserung der Rechtsstellung und der sozialen Akzeptanz lediger Mütter und ihrer Kinder in der Schweiz zurück.¹⁰ Mit dem neuen Kindesrecht, das 1978 in Kraft trat, wurde die Rechtsstellung von unehelichen Kindern verbessert.¹¹

Mit der **Revision des Adoptionsrechts von 1973** und der damit eingeführten Volladoption, mit der ein adoptiertes Kind die gleiche Rechtsstellung wie ein leibliches Kind erhielt, wurde der Schutz der adoptierten Kinder grundsätzlich verbessert. Kinder, die im Hinblick auf eine Adoption in die Schweiz gebracht, schliesslich aber nicht adoptiert wurden, hatten jedoch einen prekären Aufenthaltsstatus, da ihnen ohne Adoption die Schweizer Staatsbürgerschaft verwehrt blieb.¹² Die Volladoption bewirkte, dass das frühere Eltern-Kind-Verhältnis beendet wurde, was mit der Einführung und strengen Einhaltung des Adoptionsgeheimnisses einherging. Das Recht, seine Herkunft zu kennen, wurde in der Rechtsprechung erst deutlich später anerkannt und 2003 im Schweizer Recht verankert.¹³

⁷ Eine Liste der Medienberichte steht auf der Website des Vereins Back to the Roots zur Verfügung: <https://backtotheroots.net/medien/medienberichte/>.

⁸ Bericht der ZHAW, Kapitel 2.2, S. 19 ff. und Anhänge.

⁹ Die Daten sind erst ab 1979 verfügbar; vgl. Bericht der ZHAW, S. 23.

¹⁰ Bericht der ZHAW, S. 16 f.

¹¹ Bericht der ZHAW, S. 30.

¹² Bericht der ZHAW, S. 30 f.

¹³ Bericht der ZHAW, S. 26; vgl. auch SANDRO KÖRBER/ HEIDI STEINEGGER, Zu wissen, von wem man abstammt, ist mehr als ein Grundrecht, FamPra.ch 1/2020, S. 1 ff.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Die **Rahmenbedingungen der Adoption**¹⁴ waren in Artikel 264 ff. des Zivilgesetzbuchs (ZGB)¹⁵ geregelt. Bei einer gemeinsamen Adoption musste das Ehepaar seit mindestens fünf Jahren verheiratet sein oder beide Ehepartner mindestens 35 Jahre alt sein. Ledige Adoptivpersonen mussten ebenfalls mindestens 35 Jahre alt sein. Die leiblichen Eltern konnten ihre Zustimmung zur Adoption frühestens sechs Wochen nach der Geburt erteilen; von ihrer Zustimmung konnte abgesehen werden, wenn sie unbekannt, urteilsunfähig oder seit langer Zeit ohne bekannten Aufenthalt abwesend waren oder sich der Elternteil nicht ernsthaft um das Kind kümmerte. Ferner konnte eine Adoption erst ausgesprochen werden, wenn das Kind während zwei Jahren bei den künftigen Adoptiveltern gelebt hatte und eine umfassende Untersuchung aller wesentlichen Umstände (insbesondere der Persönlichkeit und der Gesundheit der Adoptiveltern und des -kundes, der Eignung der Adoptiveltern, ihrer wirtschaftlichen Situation und der Entwicklung der Beziehung zwischen ihnen und dem Kind) durchgeführt worden war.

Mit der Verordnung vom 19. Oktober 1977¹⁶ über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) wurde das **einzuhaltende Verfahren** präzisiert und vorgeschrieben, dass die künftigen Adoptiveltern vor der Aufnahme des Kindes auf ihre Eignung geprüft werden mussten und eine Bewilligung für die Aufnahme eines bestimmten, also identifizierbaren Kindes vorliegen musste.¹⁷ Dazu mussten die künftigen Adoptiveltern eine Erklärung des gesetzlichen Vertreters über den Zweck der Unterbringung des Kindes in der Schweiz sowie die Zustimmung der leiblichen Eltern vorlegen und sich verpflichten, für den Unterhalt des Kindes zu sorgen. Aufgrund der zunehmend gemeldeten Probleme und Missbräuche im Zusammenhang mit internationalen Adoptionen wurden strengere Vorgaben nötig. So sah die revidierte PAVO ab 1989 vor, dass künftige Adoptiveltern einen Bericht über das bisherige Leben des Kindes vorlegen, das Herkunftsland und die Vermittlungsstelle angeben und die Zustimmung der zuständigen Behörde im Herkunftsland des Kindes zur Verbringung zu Pflegeeltern in die Schweiz beschaffen mussten. Die revidierte Verordnung sah aber auch vor, dass die Bewilligung für die Aufnahme eines Kindes vorläufig und für ein im Voraus nicht genau bestimmtes Kind erteilt werden durfte. Die Personalien des Adoptivkindes mussten spätestens bei der Beantragung des Visums bei der Botschaft vorgelegt werden, die die verschiedenen Dokumente des Kindes (Identität, Zustimmungen, Gesundheitszustand) prüfen musste.¹⁸

Mit der Verabschiedung der Verordnung vom 28. März 1973¹⁹ über die Adoptionsvermittlung (VAdoV) wurde die **Vermittlungstätigkeit** zu Adoptionszwecken bewilligungspflichtig und der Aufsicht unterstellt. Wer Kinder aus dem Ausland im Hinblick auf eine Adoption in die Schweiz brachte, benötigte gemäss dieser Verordnung, die am 19. Oktober 1977 ein erstes Mal revidiert wurde, eine Sonderbewilligung und musste Kenntnisse der kulturellen und sozialen Verhältnisse sowie des Adoptionsrechts des Herkunftslandes des Kindes nachweisen und sich zur Wahrung des internationalen Rechts verpflichten. Zudem legte die Verordnung fest, dass das Kind erst nach erfolgter Zustimmung der leiblichen Eltern und einer Eignungsabklärung der künftigen Adoptiveltern platziert werden durfte. Weiter durften Vermittlerinnen und Vermittler gemäss diesem Erlass nur ein massvolles Entgelt für ihre Arbeit verlangen und jegliche Vergütungen an die leiblichen Eltern waren explizit verboten. Die Aufsichtsbehörde (bis 2003 war dies eine kantonale Behörde) konnte einer Vermittlungsperson die Bewilligung entziehen, wenn sich diese nicht an die Vorgaben hielt. Stellte die Aufsichtsbehörde einen

¹⁴ Bericht der ZHAW, S. 27.

¹⁵ SR 210

¹⁶ SR 211.222.338; vor der PAVO war die Aufnahme von Kindern (im Hinblick auf eine Adoption oder nicht) und deren Beaufsichtigung nicht im Bundesrecht geregelt.

¹⁷ Bericht der ZHAW, S. 31.

¹⁸ Bericht der ZHAW, S. 35 f.

¹⁹ AS 1973 628; heute Verordnung über die Adoption (Adoptionsverordnung, AdoV; SR 211.221.36).

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Verstoss fest, so musste sie diesen dem EJPD melden, das die Aufsichtsbehörden der anderen Kantone zu informieren hatte. Ausserdem war das EJPD zur Beschwerde gegen die Entscheidung der Kantone berechtigt. Nach der Revision der VAdoV von 1989 war zudem für jedes Land, mit dem die Vermittlungsperson zusammenarbeiten wollte, eine spezifische Bewilligung erforderlich.

Am 1. Januar 1989 ist das Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987²⁰ über das **Internationale Privatrecht** (IPRG) in Kraft getreten, dessen Artikel 75–78 die Adoption betreffen. Grundsätzlich musste die Adoption eines Kindes durch eine in der Schweiz wohnhafte Person in der Schweiz ausgesprochen werden und dem Schweizer Recht folgen, das heisst, der Adoption musste ein zweijähriges Pflegeverhältnis bei der künftigen Adoptivfamilie vorangegangen sein. Somit wurden Adoptionen, die im Herkunftsland des Kindes ausgesprochen worden waren, in der Schweiz nicht anerkannt, es sei denn die Adoptiveltern hatten ihren Wohnsitz in diesem Land oder verfügten über dessen Staatsangehörigkeit. Das IPRG übernahm die bereits seit 1973 in diesem Bereich geltenden Regeln.²¹

Erst in den 1990er-Jahren legte die **internationale Gemeinschaft** mit der Verabschiedung insbesondere des Übereinkommens vom 20. November 1989²² über die Rechte des Kindes (KRK), das in der Schweiz am 26. März 1997 in Kraft getreten ist, sowie des HAÜ93, das in der Schweiz am 1. Januar 2003 in Kraft getreten ist, einen verbindlichen rechtlichen Rahmen für die internationale Adoption fest.

2.2.3.3 Rechtlicher Rahmen in Sri Lanka

In Sri Lanka gab es seit 1976 ein vorgegebenes Verfahren für internationale Adoptionen. Ausländische Paare mussten einen Sozialbericht der Behörden (oder einer akkreditierten Vermittlungsstelle) ihres Herkunftslandes vorlegen, der von der sri-lankischen Vertretung in diesem Land beglaubigt worden war.²³ Anschliessend musste das Dossier beim «Department of Probation and Child Care Services» (*Amt für Bewährung und Kinderfürsorge*) eingereicht werden, das dem Paar ein Kind aus einem staatlichen Heim vorschlagen konnte.²⁴ In der Praxis wurden jedoch die meisten Kinder durch private Vermittlungsstellen vermittelt,²⁵ und die Behörden scheinen nicht in der Lage gewesen zu sein, die gesetzlichen Vorschriften durchzusetzen²⁶. Für das Gerichtsverfahren war die Beiziehung eines Anwalts vor Ort erforderlich.²⁷ Nach der Adoption mussten die Adoptiveltern Sri Lanka während drei Jahren Berichte zustellen.²⁸

Ein von den sri-lankischen Behörden am 3. Juni 1987 nach Ermittlungen zu unrechtmässigen Praktiken verhängter Adoptionsstopp galt bis im Frühling 1988, und hängige Adoptionsgesuche waren davon nicht betroffen.²⁹ Die 1987 eingeleiteten Arbeiten zur Revision des Adoptionsrechts führten zu mehreren Gesetzesänderungen: Ab 1992 waren Zahlungen im Zusam-

²⁰ SR 291

²¹ Vgl. Art. 8a–8c des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1891 betreffend die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter (NAG; SR 211.434.1; aufgehoben am 1. Januar 1989 durch das IPRG).

²² SR 0.107

²³ Bericht der ZHAW, S. 128 ff.

²⁴ Bericht der ZHAW, S. 129.

²⁵ Bericht der ZHAW, S. 114.

²⁶ Bericht der ZHAW, S. 67 und 123 ff.

²⁷ Bericht der ZHAW, S. 110.

²⁸ Bericht der ZHAW, S. 130.

²⁹ Bericht der ZHAW, S. 80, 127, 133 und 166.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

menhang mit einer Adoption verboten, und internationale Adoptionen waren nur noch für Kinder aus staatlichen Heimen im Rahmen eines Matching-Verfahrens unter der Federführung des Department of Probation and Child Care Services möglich.³⁰ Das HAÜ93 ist in Sri Lanka am 1. Mai 1995 in Kraft getreten.

2.2.3.4 Die Rolle der Kantonsbehörden

Aufgrund des Föderalismus waren die Kantone für die Umsetzung der Gesetze über die Adoption zuständig. Dies hatte zur Folge, dass sich die Verfahren und Praktiken stark unterschieden, wie die Beispiele der Kantone Bern, Genf und St. Gallen zeigen. Die Zuständigkeiten für die verschiedenen Verfahrensschritte (Sozialbericht, Einreise- und Aufenthaltsbewilligung [unter Vorbehalt der Zustimmung der Bundesbehörde], Aufnahmebewilligung, Pflegekinderaufsicht, Adoptionsentscheid) lagen bei (professionellen oder nicht professionellen) Verwaltungsstrukturen oder bei Justizstrukturen, und gewisse wurden an private Stellen übertragen.³¹ Zudem blieb der genaue Verfahrensablauf lange Zeit kontrovers,³² und bestimmte Aspekte waren in den Gesetzgebungen von Bund und Kantonen nicht klar festgelegt³³. Der Bericht der ZHAW, der auf der Prüfung von Dutzenden konkreter Adoptionsdossiers der Kantonsarchive basiert, stellt auf allen Verfahrensstufen verschiedene Mängel fest: unzureichende oder verzögerte Beurteilung der adoptionswilligen Personen,³⁴ auf fingierte Kinder namen ausgestellte Aufnahmebewilligungen, keine Ernennung eines Vormunds,³⁵ fehlende Beaufsichtigung des Pflegekinderverhältnisses vor der Adoption, fehlende Zustimmung der leiblichen Eltern oder lediglich oberflächliche Prüfung der Dokumente des Kindes.³⁶

2.2.3.5 Die Rolle der Bundesbehörden

Das EJPD erhielt die Entscheide über die Akkreditierung von Adoptionsvermittlungsstellen von den kantonalen Aufsichtsbehörden.³⁷ Seine Aufgabe bestand darin, die übrigen Kantone zu informieren, und gemäss Artikel 24 Absatz 2 VAdoV war es zur Beschwerde gegen die Entscheide der Kantone berechtigt. Es scheint jedoch von diesem Beschwerderecht gegen die für Sri Lanka akkreditierten Schweizer Vermittlerinnen und Vermittler, insbesondere Alice Honegger, nicht Gebrauch gemacht zu haben. Innerhalb des EJPD war das BJ zuständig für die Erarbeitung der Entwürfe für Gesetzesrevisionen im Adoptionsbereich und leitete somit die Arbeit der Arbeitsgruppe «Drittwelt-Adoptionen» und die verschiedenen Revisionen der Verordnungen des Bundes. Aufgabe des Bundesamtes für Ausländerfragen (BFA)³⁸, das ebenfalls dem EJPD angegliedert war, war es, die Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen zu genehmigen, die von den kantonalen Migrationsbehörden für Kinder im Hinblick auf eine Adoption ausgestellt worden waren.³⁹ Dieses Genehmigungsverfahren auf Stufe Bund hatte zum Ziel, eine schweizweit kohärente Ausländerpolitik und eine einheitliche Anwendung des Gesetzes und der ausländerrechtlichen Vorschriften sicherzustellen. Aufgrund seiner Aufsichtsfunktion in diesem Bereich erliess das BFA auch Weisungen und Kreisschreiben zuhan-

³⁰ Bericht der ZHAW, S. 127 und 133.

³¹ Bericht der ZHAW, S. 50.

³² Bericht der ZHAW, S. 53.

³³ Insbesondere die Methoden und Kriterien für die Abklärung der adoptionswilligen Personen; vgl. Bericht der ZHAW, S. 170 ff.

³⁴ Bericht der ZHAW, S. 169 ff.

³⁵ Bericht der ZHAW, S. 189 f., mit Verweis auf ein Kreisschreiben vom 21.12.1988 des Bundesrates an die Vormundschaftsbehörden, mit der Aufforderung, einen unabhängigen Vormund zu ernennen.

³⁶ Bericht der ZHAW, Kapitel 6, S. 214 ff.

³⁷ Bericht der ZHAW, S. 142 f.

³⁸ Bis 1979: Eidgenössische Fremdenpolizei; von 1980 bis 2003: Bundesamt für Ausländerfragen; heute: Staatssekretariat für Migration (SEM).

³⁹ Bericht der ZHAW, S. 142.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

den der kantonalen Behörden und der Schweizer Vertretungen im Ausland. Seine Zuständigkeit beschränkte sich jedoch auf Erwägungen zur Migrationsgesetzgebung.⁴⁰ Die Entwicklung der Praxis des BFA im Zusammenhang mit der Verwendung von fingierten Personalien und provisorischen Bewilligungen entgegen den Vorschriften der PAVO ist im Bericht der ZHAW kritisch dargestellt.⁴¹

Die Schweizer Vertretung in Colombo⁴², die dem EDA angegliedert ist, stand an vorderster Front und liess dem BFA ab Mitte der 1970er-Jahre Informationen (Zeitungsartikel, Kopien der sri-lankischen Gesetzgebung) zum Thema Adoption zukommen.⁴³ Die Schweizer Vertretung stellte gestützt auf die Ermächtigung des BFA auch die Visa für die Einreise in die Schweiz aus.⁴⁴ Zudem informierte sie die Schweizer Eltern bis zu einem gewissen Grad über die erforderlichen Schritte vor Ort und unterstützte sie dabei.

2.2.3.6 Die Rolle der Vermittlungsstellen

Da keine direkte Zusammenarbeit zwischen den Schweizer und den sri-lankischen Behörden bestand, kam der Rolle der Vermittlungsstellen im Adoptionsverfahren zentrale Bedeutung zu. In der VAdoV war die Vermittlungstätigkeit wie folgt definiert (Art. 2): «Als Vermittlung gilt der Nachweis der Gelegenheit, ein unmündiges Kind zu adoptieren oder adoptieren zu lassen, und gegebenenfalls dessen Unterbringung bei Pflegeeltern zur späteren Adoption». Es gilt zwischen zwei Kategorien von Vermittlungsstellen zu unterscheiden: den schweizerischen und den sri-lankischen. Für Personen und private Organisationen in der Schweiz bestand eine Bewilligungspflicht und sie unterstanden der Aufsicht durch die kantonalen Behörden. Im betrachteten Zeitraum waren drei Vermittlungsstellen in Sri Lanka aktiv: Alice Honegger (Kanton St. Gallen), Terre des Hommes (Kanton Waadt) und das Bureau genevois d'adoption (BGA; Kanton Genf). Obwohl keine genauen Statistiken zu diesem Thema vorliegen, geht aus dem Bericht der ZHAW hervor, dass wahrscheinlich weniger als die Hälfte der Adoptionen aus Sri Lanka über eine dieser drei Vermittlungsstellen (hauptsächlich über Alice Honegger) erfolgte.⁴⁵ Die Rolle von Terre des Hommes und des BGA war von marginaler Bedeutung: Terre des Hommes stellte seine Aktivitäten in Sri Lanka rasch ein und das BGA ermöglichte jährlich nur sehr wenige Adoptionen, bei denen es das Schwergewicht auf die Vorbereitung der Adoptiveltern legte.⁴⁶ Trotzdem verweist der Bericht der ZHAW auf eine Reihe von Schwachstellen bei den Tätigkeiten dieser beiden Vermittlungsstellen und ihren Verbindungen zu Sri Lanka, die weiter untersucht werden sollten. Das Gleiche gilt für die Aufsicht, die damals durch die betroffenen Kantone ausgeübt wurde. Der Bericht der ZHAW befasst sich ausführlich⁴⁷ mit Alice Honegger, der Schlüsselfigur in der Schweiz im Zusammenhang mit Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka. Der Bericht geht auf ihre dubiosen Arbeitsmethoden, ihre Verbindungen zu Kinderhandelsnetzen in Sri Lanka und ihren Einfluss auf die Adoptionsverfahren der damaligen Zeit ein. Der Bericht der ZHAW kritisiert in diesem Zusammenhang die Nachsicht der Schweizer Behörden, die Alice Honegger ihre Bewilligung dauerhaft hätten entziehen können und müssen.⁴⁸ Schliesslich erwähnt der Bericht der ZHAW eine weitere

⁴⁰ Bericht der ZHAW, S. 172.

⁴¹ Bericht der ZHAW, S. 176 ff.; nach einer Verschärfung der Praxis im Jahr 1983 kam es nach einer Intervention von Alice Honegger und Nationalrat Edgar Oehler ab dem Sommer 1984 erneut zu einer Lockerung, mit der Möglichkeit, die Personalien des adoptierten Kindes zum Zeitpunkt der Beantragung der Visumerteilung per Telex aus Sri Lanka zu schicken.

⁴² Vor 1980 handelte es sich um eine Konsularagentur und nach 1980 um eine Botschaft; vgl. Bericht der ZHAW, S. 139.

⁴³ Bericht der ZHAW, S. 150.

⁴⁴ Bericht der ZHAW, S. 54.

⁴⁵ Bericht der ZHAW, S. 98 f.

⁴⁶ Terre des Hommes prägte jedoch ab den 1960er-Jahren generell die Praxis und Entwicklung der internationalen Adoption in der Schweiz; vgl. Bericht der ZHAW, S. 85.

⁴⁷ Bericht der ZHAW, insbesondere Kapitel 4.2.1 und 4.2.2.

⁴⁸ Die Aufsichtsbehörde des Kantons St. Gallen entzog ihr die Bewilligung für die Vermittlungstätigkeit zwischen Mai und November 1982 vorübergehend; vgl. Bericht der ZHAW, S. 69 ff.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Person in der Schweiz, Maria Elisabeth Cornelia Koran-Van der Hoorn⁴⁹, die in Adoptionen aus Sri Lanka involviert war, aber nach Ansicht der Behörden nicht der Bewilligungspflicht gemäss VAdoV unterstand. Der Bericht der ZHAW weist in diesem Zusammenhang auf die Probleme der unklaren Definition der Vermittlungstätigkeit hin.

Die andere Kategorie von Vermittlungsstellen setzte sich aus verschiedenen Personen zusammen, die vor Ort in Sri Lanka aktiv waren und von den Schweizer Ehepaaren direkt kontaktiert wurden, ohne eine Person oder Stelle in der Schweiz einzubeziehen. Es bestand keine rechtliche Verpflichtung, mit einer in der Schweiz akkreditierten Vermittlungsstelle zusammenzuarbeiten,⁵⁰ was damals von Fachleuten kritisiert wurde⁵¹. Der Bericht der ZHAW befasst sich insbesondere mit der Tätigkeit von Dawn de Silva, die an vielen Adoptionsverfahren in der Schweiz beteiligt war.⁵² Sie schien das Schweizer System gut gekannt zu haben, denn sie erteilte genaue Angaben zum Vorgehen, den Preisen und den nach Sri Lanka mitzubringenden Geschenken. Dabei verpflichtete sie die Adoptiveltern zu absoluter Geheimhaltung über alles. Im Januar 1987 wurde sie von der sri-lankischen Polizei wegen des Verdachts, in ihrem Hotel eine «Baby-Farm» zu führen, festgenommen. Es ist nicht bekannt, ob sie von der sri-lankischen Justiz jemals verurteilt wurde. Sie schien auf jeden Fall über sehr guten Rückhalt in Regierungskreisen verfügt zu haben.⁵³ Es ist generell nicht klar, ob und gegebenenfalls wie die in Sri Lanka tätigen Vermittlungsstellen von den lokalen Behörden beaufsichtigt wurden. Mehrere dieser Vermittlungsstellen hatten direkte Kontakte zu Spitälern und Kinderheimen.⁵⁴

2.2.3.7 Hinweise auf rechtswidrige Praktiken und die Reaktion der Schweizer Behörden

Ab 1981 stellte die Schweizer Botschaft in Colombo dem BFA regelmässig Zeitungsartikel über die rechtswidrigen Praktiken im Zusammenhang mit internationalen Adoptionen zu.⁵⁵ Gemäss der sri-lankischen Presse fand 1981 bei weniger als zehn Prozent der 800 an Ausländerinnen und Ausländer vermittelten Kinder eine Adoption unter regulären Bedingungen statt. Der Sozialminister Asoka Karunaratne räumte in einem Gespräch mit einer Zeitung ein, dass die sri-lankischen Gesetze unzureichend seien, um Kinderhandel zu unterbinden.⁵⁶

Die Informationen der sri-lankischen Zeitungen wurden auch von den Schweizer Zeitungen aufgegriffen und mit Berichten von Schweizer Ehepaaren ergänzt (vgl. den Artikel im Tages-Anzeiger vom 10. Mai 1982 oder in der Schweizer Illustrierten vom 24. Mai 1982). Auf der Grundlage insbesondere dieser Artikel sowie verschiedener anderer Archivquellen und der Bestätigung all dessen durch heutige Erkenntnisse der Adoptierten bei der Herkunftssuche präsentiert der Bericht der ZHAW eine Bestandesaufnahme, die die rechtswidrigen Praktiken der damaligen Zeit vor Augen führt: fehlende oder gefälschte Daten in den Dokumenten der Kinder;⁵⁷ kommerzielle Praktiken der Vermittlungsstellen und exorbitante Preise;⁵⁸ «Baby-Farmen», die insbesondere von Anwälten geführt wurden;⁵⁹ Ausbeutung armer Frauen, die ihre

⁴⁹ Ebenfalls bekannt unter dem Namen Ries Koran; Bericht der ZHAW, S. 106.

⁵⁰ Diese Verpflichtung gibt es auch in der geltenden Gesetzgebung nicht.

⁵¹ Bericht der ZHAW, S. 99, wo auf den Bericht vom 23.07.1986 der Arbeitsgruppe «Drittweit-Adoptionen» der Sektion Zivilgesetzbuch im Bundesamt für Justiz verwiesen wird.

⁵² Bericht der ZHAW, S. 102 ff.

⁵³ Bericht der ZHAW, S. 105.

⁵⁴ Bericht der ZHAW, S. 113 ff.

⁵⁵ Bericht der ZHAW, S. 67, 153 und 197 ff.

⁵⁶ Bericht der ZHAW, S. 67.

⁵⁷ Bericht der ZHAW, S. 202 ff.

⁵⁸ Bericht der ZHAW, S. 195 f.

⁵⁹ Bericht der ZHAW, S. 122.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Babys verkauften, gezielt geschwängert oder über die Adoptionsabsichten getäuscht wurden;⁶⁰ Korruption; und den Beizug von «acting mothers» (Frauen, die bezahlt wurden, um sich vor Gericht als leibliche Mutter auszugeben und der Adoption zuzustimmen)⁶¹.

Nach der Zustellung der Artikel aus Sri Lanka wurde im BFA Ende Dezember 1981 eine erste Massnahme ergriffen. Ab diesem Datum beinhaltete die Ermächtigung für die Ausstellung eines Visums, die vom BFA für jeden Fall an die Schweizer Vertretung in Colombo geschickt wurde, eine zusätzliche Bedingung: Bei jedem einzelnen Dossier musste bestätigt werden, dass kein Kinderhandel vorliegt.⁶² Im Frühling 1982 fand zwischen dem BFA und der Botschaft ein Schriftwechsel statt, um zu klären, wer verantwortlich war und wie eine solche Überprüfung durchgeführt werden sollte: Während das BFA erwartete, dass sich die Botschaft darum kümmerte, liess diese verlauten, sie sei angesichts der grossen Anzahl an Dossiers und der Komplexität solcher Abklärungen nicht in der Lage, diese vorzunehmen. Der Schriftwechsel scheint jedoch nicht zu einem konkreten Ergebnis geführt zu haben. Eine weitere Massnahme, die im Mai 1982 ergriffen wurde, sah vor, dass alle Gesuche für Sri Lanka dem stellvertretenden Direktor des BFA unterbreitet werden mussten. Gleichzeitig entzog die Aufsichtsbehörde des Kantons St. Gallen Alice Honegger vorübergehend ihre Bewilligung für die Vermittlungstätigkeit. Nach Berichten und Informationen der sri-lankischen Behörden, der Schweizer Vertretung in Sri Lanka sowie von Adoptiveltern, die Alice Honegger entlasteten, wurde ihr im Oktober 1982 erneut eine Bewilligung ausgestellt.⁶³ Angesichts der Kritik aus fachlichen und privaten Kreisen wurde 1984 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich generell mit der Problematik der Adoption von Kindern aus der «Dritten Welt» befassen und eine Revision der Verordnungen des Bundes in diesem Bereich vorschlagen sollte. Die Arbeitsgruppe des BJ lieferte ihren Bericht am 23. Juli 1986 ab, und die PAVO und die VAdoV wurden 1989 revidiert (vgl. 2.2.3.2 oben).

Ein Schriftwechsel von 1987 zwischen dem BFA und der Schweizer Botschaft in Colombo zeigt, dass die Frage der vertieften Überprüfung der Adoptionsdossiers nach wie vor nicht geklärt war. Die Botschaft schien zu einer pragmatischen und resignierten Haltung übergegangen zu sein und liess verlauten, dass es gegenüber den Schweizer Adoptiveltern nicht zumutbar sei, das Visum abzulehnen, da die Adoption in Sri Lanka bereits ausgesprochen worden sei und die Adoptiveltern über ein Schreiben des BFA verfügten, das ihnen die Ausstellung eines Visums zusichere.⁶⁴ Nach weiteren Artikeln in den sri-lankischen Medien im Jahr 1987 über die «Baby-Farmen» verhängte die sri-lankische Regierung einen Stopp für neue internationale Adoptionsverfahren.⁶⁵ Obwohl der Adoptionsstopp bereits im Frühling 1988 wieder aufgehoben wurde, lässt sich in den Statistiken ab 1987 ein abrupter Rückgang der Bewilligungen zur Einreise in die Schweiz erkennen: Während in den Vorjahren jedes Jahr rund hundert Einreisebewilligungen ausgestellt wurden, belief sich deren Zahl danach im Durchschnitt auf etwa fünfzehn und ab 1994 auf weniger als fünf. Diese drastische Abnahme fand in einer Zeit statt, in der in der Schweiz (vgl. 2.2.3.2 und 2.2.3.5 oben) und in Sri Lanka (vgl. 2.2.3.3 oben) verschiedene Gesetzesreformen stattfanden. Der Bericht der ZHAW äussert sich jedoch nicht zu einem allfälligen Kausalzusammenhang oder zu anderen Gründen, die diesen Rückgang erklären könnten.

⁶⁰ Bericht der ZHAW, S. 200.

⁶¹ Bericht der ZHAW, S. 132 und 201.

⁶² Vgl. Bericht der ZHAW, S. 153 f.

⁶³ Bericht der ZHAW, S. 161 f.

⁶⁴ Bericht der ZHAW, S. 165.

⁶⁵ Bericht der ZHAW, S. 122 und 166; der Vorsteher des Department of Probation and Child Care Services räumte in einem Interview ein, dass er nicht in der Lage sei, diesen Praktiken ein Ende zu setzen.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Die Frage des Kinderhandelsskandals wurde auch in der Fragestunde vom 14. Juni 1982 im Nationalrat mit einer Frage von Nationalrätin Alma Bacciarini («Neugeborenenhandel in Sri Lanka und Taiwan») aufgegriffen.⁶⁶ In seiner Antwort hielt der Bundesrat fest, dass von Kinderhandel keine Rede sein könne, denn die Kinder würden den Adoptiveltern stets per gerichtlichem und nach sri-lankischem Recht formell geltendem Adoptionsentscheid zugesprochen und mit gültigen Papieren einreisen. Er räumte jedoch ein, dass es aufgrund von Informationen der Schweizer Vertretung nicht auszuschliessen sei, dass die Arbeitsweise der einheimischen Vermittler fragwürdig sei. Diese Haltung der Schweizer Behörden ist in verschiedenen Archivunterlagen zu erkennen: Die Schweizer Behörden anerkannten einen Teil der Probleme, machten aber geltend, über keine stichhaltigen Beweise zu verfügen, um weitere Schritte zu unternehmen; sie könnten sich nicht auf Zeitungsartikel stützen, während in Sri Lanka von offizieller Seite versichert würde, dass die Verfahren rechtmässig seien. Denn auch wenn am Anfang eine rechtswidrige Handlung wie eine Kindesentführung stand, konnte das Adoptionsverfahren anschliessend alle Aspekte der Rechtmässigkeit erfüllen (z. B. über den Bezug einer «acting mother»), wodurch die rechtswidrige Handlung schwierig zu erkennen war.

2.2.3.8 Schlussfolgerungen des Berichts der ZHAW

Der Bericht der ZHAW kommt zum Schluss, dass die Verfahren für die Adoption von Kindern aus Sri Lanka im Untersuchungszeitraum von zahlreichen Missbräuchen und Verfehlungen durchzogen waren. In Sri Lanka entwickelte sich ein Netz aus Anwälten und Vermittlern, die dubiose oder gar rechtswidrige Methoden einsetzten, um der Nachfrage europäischer Ehepaare nach Adoptivkindern nachzukommen. Diesen sehr lukrativen Tätigkeiten wurden von den sri-lankischen Behörden, die mehrmals erfolglos versuchten, den Adoptionen ein Ende zu setzen, kaum Grenzen gesetzt. Die Schweizer Behörden, die ab 1981 durch Presseartikel und Informationen der Schweizer Vertretung in Colombo informiert waren, beabsichtigten offenbar nicht, Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka zu stoppen, da sie ihrer Ansicht nach nicht über ausreichende Beweise verfügten. Es wurden verschiedene Massnahmen ergriffen, wie der vorübergehende Entzug der Bewilligung von Alice Honegger, der Erlass von Weisungen oder die Revision der (ausländer- und zivilrechtlichen) Verordnungen des Bundes, aber diese reichten ganz klar nicht aus, um die aufgedeckten Probleme einzudämmen. Die Zersplitterung der Zuständigkeiten aufgrund des Föderalismus trug zweifelsohne zur festgestellten Ineffizienz bei, da sich jede Behörde auf die Grenzen ihrer Zuständigkeiten berief. Der Bericht der ZHAW gelangt weiter zum Schluss, dass die historische Aufarbeitung dieses Themas und generell die Forschung zur Geschichte der internationalen Adoption in der Schweiz weitergeführt werden sollten.

2.3 Reaktion und Stellungnahme von Back to the Roots

Der Verein Back to the Roots⁶⁷, der adoptierte Personen aus Sri Lanka vertritt, wurde am 24. Februar 2018 von Sarah Ramani Ineichen (Präsidentin des Vereins), Sakuntula Küttel und Olivia Ramya Tanner gegründet. Alle drei wurden aus Sri Lanka in die Schweiz adoptiert und unternahmen Schritte, um nach ihren Wurzeln zu suchen, bis heute jedoch erfolglos. Back to the Roots will die Öffentlichkeit, die Politik und die Behörden für die Probleme der Vergangenheit sensibilisieren und aus Sri Lanka adoptierte Personen bei der Herkunftssuche unterstützen. Der Verein setzt sich dafür ein, dass die Adoptierten bei der historischen Aufarbeitung und der Revision des aktuellen Systems angehört werden.

⁶⁶ Bericht der ZHAW, S. 72 und 198.

⁶⁷ <https://backtotheroots.net>.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Back to the Roots begrüsst die Veröffentlichung des Berichts der ZHAW als einen ersten wichtigen Schritt, der zeige, dass die Behörden allmählich ihre Verantwortung wahrnehmen würden.⁶⁸ Der Verein unterbreitete dem Bundesrat und den Kantonen eine Reihe von konkreten Forderungen:

1. *Die vergangene Adoptionspraxis wird in der ganzen Schweiz aufgearbeitet. Die mit dem Bericht der ZHAW begonnene Arbeit muss auf alle Kantone und alle Vermittlungsstellen ausgeweitet werden. Die Aufarbeitung ist zukünftig von einer unabhängigen Expertenkommission zu überwachen.*
2. *Identifiziertes Unrecht wird öffentlich anerkannt und eine Wiedergutmachung garantiert, sowohl vom Bund als auch von den Kantonen.*
3. *Das geltende Adoptionsrecht und die heutigen Verfahren werden überprüft. Die Auswirkungen von Adoption an sich auf die betroffenen Kinder und ihre leiblichen Eltern soll wissenschaftlich besser untersucht werden. In allen Verfahren und Rechtsgrundlagen muss das Kindeswohl im Zentrum stehen.*
4. *Die Adoptierten werden bei der Herkunftssuche in der Schweiz und in Sri Lanka unterstützt. Die Adoptionsdokumente in der Schweiz sind für die Betroffenen besser zugänglich zu machen. Für Nachforschungen in Sri Lanka sind vertrauenswürdige Suchdienste zu engagieren. Die Herkunftssuche muss für die Adoptierten kostenlos sein. Die Betroffenen sind im Prozess der Herkunftssuche durch eine unabhängige Fachstelle zu unterstützen und psychologisch zu begleiten.*
5. *Mütter in Sri Lanka werden auf der Suche nach ihren Kindern unterstützt. Die Adoptierten wurden von ihren biologischen Müttern in Sri Lanka aufgrund von massivem gesellschaftlichem oder wirtschaftlichem Druck weggegeben. In einigen Fällen wurden die Kinder gestohlen oder von einem organisierten Netzwerk verschwunden gelassen. Die Mütter wurden nicht genügend gegen Ausbeutung geschützt. Sie müssen über die Geschehnisse aufgeklärt werden und von den Möglichkeiten erfahren, ihre Kinder wiederzufinden. Für die Adoptierten und suchende Mütter sind DNA-Tests bereitzustellen. Für viele sind DNA-Tests die einzige Möglichkeit, Familienangehörige zu finden.*

2.4 Reaktion und Stellungnahme der Kantone

In ihrer Stellungnahme vom 27. Februar 2020⁶⁹ anerkannte die KKJPD, dass der Bericht der ZHAW Mängel in den Adoptionsverfahren und -praktiken aufzeige. Zudem anerkannte sie die gravierenden Konsequenzen, die sich daraus für die Adoptierten ergeben, und hielt fest, dass sich die Unregelmässigkeiten über alle Ebenen der Verwaltung erstreckten, was eher auf eine falsche Einschätzung im Einzelfall als auf das föderalistische System zurückzuführen sei. Die KKJPD kündigte an, dass sie zusammen mit den Adoptierten prüfen wolle, wie diese von den Kantonen unterstützt werden können, und gab bekannt, zu diesem Zweck eine Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern von Betroffenen, Kantonen und Bund einzusetzen (vgl. Ziff. 3.8 unten). An ihrer Sitzung vom 31. Januar 2020 empfahl der Vorstand der KKJPD den Kantonen bereits, den Zugang zu den Dokumenten und Informationen so einfach wie möglich zu gestalten, auf Gebühren für die Behandlung von Gesuchen um Herkunftssu-

⁶⁸ Medienmitteilung vom 27.02.2020, abrufbar unter: <https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2020/02/MM-BTTR-Reaktion-ZHAW-Bericht-d-1.pdf>.

⁶⁹ Die Stellungnahme der KKJPD ist auf der Website des BJ abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/ille-gale-adoptionen/stgn-kkjpd-ber-zhaw-d.pdf>.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

che zu verzichten und wenn möglich eine unabhängige Stelle als Anlaufstelle für die Adoptierten zu bezeichnen. Weitere Massnahmen würden geprüft und unter Einbezug der Betroffenen und der verschiedenen beteiligten Behörden umgesetzt werden.

Der Kanton St. Gallen anerkannte in seiner Medienmitteilung vom 27. Februar 2020⁷⁰, dass die St. Galler Behörden – wie bereits im Bericht vom Januar 2019⁷¹ dargelegt – ihre Aufsichtsfunktion in Bezug auf die Vermittlungstätigkeiten von Alice Honegger strenger hätten wahrnehmen müssen. In der Zwischenzeit seien alle Akten der ehemaligen Vermittlungsstelle in das Staatsarchiv überführt worden, was es dem Kanton St. Gallen nun ermögliche, ein Projekt zur vollständigen Untersuchung aller Adoptionen und Pflegeverhältnisse von Kindern aus Sri Lanka im Zeitraum von 1973 bis 1997 zu starten. Zudem verzichte der Kanton St. Gallen auf die Erhebung von Gebühren für Beratungen zur Herkunftssuche und habe den Verein Back to the Roots mit einer Spende von 20 000 Franken unterstützt.

In seiner Medienmitteilung vom 27. Februar 2020⁷² hielt der Staatsrat des Kantons Genf fest, dass er die Betroffenen bei der Suche nach ihrer Herkunft unterstützen werde und eine Ad-hoc-Gruppe beauftragt habe, allfällige Hindernisse bei der Suche aus dem Weg zu räumen und die Koordination zwischen den verschiedenen beteiligten kantonalen Stellen sicherzustellen. Weiter gibt der Staatsrat bekannt, dass er externe Expertinnen und Experten mit der historischen Aufarbeitung der Situation im Kanton Genf beauftragen wird, sofern der Bund keine nationale Studie zu diesem Thema lanciert.

In seiner Meldung vom 27. Februar 2020⁷³ teilte der Kanton Bern mit, dass er angesichts der im Bericht der ZHAW aufgedeckten bestürzenden Tatsachen den Betroffenen bei der Suche nach ihren Wurzeln in Sri Lanka helfen will und in diesen Fällen auf Erhebung von Gebühren verzichtet.

In seiner Medienmitteilung vom 27. Februar 2020⁷⁴ äusserte der Regierungsrat des Kantons Solothurn seine Betroffenheit über die Ergebnisse des historischen Berichts und ging davon aus, dass es im Kanton Solothurn ebenfalls unrechtmässige Adoptionsfälle gegeben habe, auch wenn dieser im Rahmen dieser Studie nicht untersucht worden sei. Personen, die im Untersuchungszeitraum aus Sri Lanka adoptiert wurden, könnten daher auf unbürokratische Unterstützung bei der Suche nach ihrer Herkunft zählen. Weiter teilte der Regierungsrat mit, den Verein Back to the Roots 2019 mit einer Spende von 7000 Franken unterstützt zu haben.

Auch andere Kantone unterstützten 2019 die Tätigkeiten von Back to the Roots.⁷⁵

2.5 Bedarf an historischer Forschung und Perspektiven

Der Bericht der ZHAW weist in seinen Schlussfolgerungen darauf hin, dass zum Thema der internationalen Adoption in der Schweiz weiterer Forschungsbedarf besteht. Zum einen

⁷⁰ Die Stellungnahme des Kantons St. Gallen ist auf der Website des BJ abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/illlegale-adoptionen/stgn-kkjpd-ber-zhaw-d.pdf>.

⁷¹ Dieser Bericht wurde im Auftrag des Amtes für Soziales des Departements des Innern des Kantons St. Gallen erstellt. Er ist auf der Website dieses Amtes abrufbar unter: <https://www.sg.ch/content/dam/sgch/gesundheitssoziales/familie/Adoptionen%20von%20Kindern%20aus%20Sri%20Lanka%20in%20den%20Jahren%201979%20bis%201997%20-%20Bericht%20von%20Sabine%20Bitter.pdf>.

⁷² Die Stellungnahme des Kantons Genf ist auf der Website des Kantons abrufbar unter: <https://www.ge.ch/document/adoption-enfants-provenance-du-sri-lanka-annes-80>.

⁷³ Die Stellungnahme des Kantons Bern kann auf der Website des Kantons abrufbar unter: https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/direktion/organisation/kja/aktuell.meldungNeu.html/jgk/de/meldungen/dir/kja/2020/02/20200226_1635_publication_der_historischenanalysebetreffenddas-postulatruiz1741.

⁷⁴ Die Stellungnahme des Kantons Solothurn ist auf der Website des Kantons abrufbar unter: [https://so.ch/staatskanzlei/medien/medienmitteilung/news/unregelmassigkeiten-bei-adoptionen-von-kindern-aus-sri-lanka/?tx_news_pi1\[controller\]=News&tx_news_pi1\[action\]=detail&cHash=40cb6875e137dfdb1d1dfa9670f2e1ad](https://so.ch/staatskanzlei/medien/medienmitteilung/news/unregelmassigkeiten-bei-adoptionen-von-kindern-aus-sri-lanka/?tx_news_pi1[controller]=News&tx_news_pi1[action]=detail&cHash=40cb6875e137dfdb1d1dfa9670f2e1ad).

⁷⁵ Die Unterstützung erfolgte in der Regel über die Lotteriefonds (Swisslos); vgl. <https://backtotheroots.net/ueber-uns/finanzierung/>.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

gehe es darum, in allen Kantonen eine umfassende Aufarbeitung durchzuführen, um ein vollständiges Bild des Systems der internationalen Adoption in der Schweiz vor der Ratifikation des Haager Übereinkommens im Jahr 2003 zu erhalten. Zum anderen sollte die Forschung auf andere Herkunftsländer als Sri Lanka ausgedehnt werden. So zeigen die Statistiken, dass in den 1980er-Jahren viele Kinder aus Indien und Lateinamerika (insbesondere Brasilien, Chile, Kolumbien und Peru) adoptiert wurden. Ein Blick über die Schweizer Grenzen hinaus wäre ebenfalls hilfreich: Auch andere Länder, wie die Niederlande⁷⁶ oder Chile⁷⁷, befassen sich zurzeit mit der Geschichte und den vergangenen Skandalen im Bereich der internationalen Adoption.

Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 76 «Fürsorge und Zwang» («NFP 76») wurde am 2. November 2020 ein wissenschaftlicher Bericht für eine Recherche zu Fürsorge und Zwang im Adoptions- und Pflegekinderwesen publiziert.⁷⁸ Der Bericht legt den aktuellen Forschungs- und Quellenstand dar und dokumentiert die Forschungslücken in diesem Bereich, insbesondere zum Verhältnis zwischen binnenschweizerischen und internationalen Adoptionen, sowie die Entwicklung und die Kontrollprobleme im System der internationalen Adoption. Die Leitungsgruppe des NFP 76 wird gestützt auf die Ergebnisse dieser Forschungsarbeiten über die Beauftragung von Vertiefungsstudien zu diesem Thema entscheiden.

Die Forschenden haben zudem jederzeit die Möglichkeit, beim Schweizerischen Nationalfonds (SNF)⁷⁹ Forschungsprojekte zu spezifischen Themen einzureichen, was angesichts der Forschungslücken im Bereich der internationalen Adoption zu begrüssen wäre.

Interessierte Kreise können nach der Eröffnung einer neuen Prüfrunde einen Themenvorschlag für ein neues nationales Forschungsprogramm einreichen. Die Auswahl des Themas, die dem Bundesrat obliegt, erfolgt nach einem Bottom-up-Prozess.⁸⁰

2.6 Andere aktuelle Rechtsfragen

2.6.1 Zugang zu den Dokumenten und Herkunftssuche

Der Zugang zu den Dokumenten in den Archiven der Schweizer Behörden ist im Allgemeinen der Ausgangspunkt für jede Suche nach der Herkunft einer adoptierten Person. Der Bericht der ZHAW hält fest, dass in den Archiven generell wenige Unterlagen zu den Adoptionsvorkehrungen in Sri Lanka im konkreten Fall vorhanden sind. Er weist darauf hin, dass die Verteilung der relevanten Dokumente auf die Archive von Gemeinden, Kantonen und Bund ein zusätzliches Hindernis für die historische Aufarbeitung und für die Adoptierten auf Herkunftssuche darstellt. Auf diesen Punkt wird unter Ziffer 3 näher eingegangen. Eine andere Schwierigkeit besteht darin, dass häufig nur Privatpersonen (Vermittlungsstellen ebenso wie Adoptiveltern) oder ausländische Behörden über Unterlagen verfügen und es nicht möglich (oder je nach Fall sehr schwierig) ist, diese von ihnen zu erhalten, wenn sie eine Herausgabe verweigern.

⁷⁶ Eine unabhängige Kommission wurde beauftragt, einen Bericht über die internationalen Adoptionen in der Vergangenheit zu erstellen und sich dabei in einer ersten Phase auf Brasilien, Kolumbien, Indonesien, Sri Lanka und Bangladesch zu konzentrieren; vgl. <https://www.com-mitteinvestigatingintercountryadoption.nl/>.

⁷⁷ <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-48929112>.

⁷⁸ <https://www.bfh.ch/soziale-arbeit/de/aktuell/news/2020/nfp-76-fremdplatzierung-forschungsstand/>.

⁷⁹ <http://www.snf.ch>.

⁸⁰ Das Verfahren ist hier beschrieben: <https://www.sbf.admin.ch/sbf/de/home/forschung-und-innovation/forschung-und-innovation-in-der-schweiz/foerderinstrumente/nationale-forschungsprogramme-nfp.html#1271623339>.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

2.6.2 Strafrechtliche Implikationen

Der Bericht der ZHAW verweist auf viele potenziell kriminelle Machenschaften: Entführung von Babys, unter Druck erwirkte Zustimmungen zur Adoption, Korruption von Beamten und Richtern. Es gibt jedoch nur wenige Hinweise auf allfällige strafrechtliche Verurteilungen dieser Taten in Sri Lanka – es seien zwar Ermittlungen aufgenommen worden, die jedoch nicht zielführend waren.⁸¹ Der Bericht der ZHAW erwähnt auch einen Bericht der sri-lankischen Behörden, dessen genauer Inhalt jedoch nicht bekannt ist.⁸² In diesem Bericht wurde eingeräumt, dass illegale Handlungen stattfanden, aber aufgrund von Gesetzeslücken keine strafrechtliche Verurteilung ausgesprochen wurde. In der Schweiz, so der Bericht der ZHAW, wurde gegen die Vermittlerin Alice Honegger, die von den St. Galler Behörden akkreditiert war, ein Verfahren eröffnet, das jedoch nur zum vorübergehenden Entzug der Akkreditierung während einiger Monate im Jahr 1982 führte⁸³ und keine strafrechtlichen Folgen hatte.

In diesem Zusammenhang ist auf mehrere möglicherweise relevante Verbesserungen des Schweizer Strafrechts hinzuweisen, die erst nach dem Untersuchungszeitraum erfolgten. So zählen beispielsweise die aktive Bestechung von fremden Amtsträgern erst seit dem 1. Mai 2000 und die passive Bestechung erst seit dem 1. Juli 2006 zu den Bestechungsstraftatbeständen (Neunzehnter Titel des Schweizerischen Strafgesetzbuches [StGB]⁸⁴). Ausserdem sieht die Schweizer Gesetzgebung erst seit 2003 Straftaten im Zusammenhang mit internationalen Adoptionen vor, die im Bundesgesetz vom 22. Juni 2001⁸⁵ zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen (BG-HAÜ) verankert sind: die Aufnahme ohne Bewilligung und Widerhandlung gegen Auflagen (Art. 22), das Verschaffen unstatthafter Vermögensvorteile (Art. 23) und Kinderhandel zum Zweck der Adoption (Art. 24). Aufgrund des Rückwirkungsverbots im Strafrecht sind diese Strafbestimmungen erst für Taten anwendbar, die nach deren Inkrafttreten ausgeübt worden sind. Zuvor konnten nur allgemeinere Straftaten in Betracht gezogen werden, insbesondere die Urkundenfälschung (Elfter Titel des StGB) oder die Entführung (Art. 183 oder 220 StGB). Menschenhandel nach Art. 182 StGB steht in Verbindung mit dem Kriterium der Ausbeutung⁸⁶ des Opfers, was bei Adoptionen im Allgemeinen nicht der Fall ist.

Bei diesen theoretisch in Frage kommenden Tatbeständen wäre allerdings für jeden Einzelfall die Anwendbarkeit des StGB bzw. die Zuständigkeit der Schweizer Strafverfolgungsbehörden genauer zu prüfen (vgl. Art. 3 ff. StGB). Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich das strafrechtlich relevante Verhalten grösstenteils *in Sri Lanka* abgespielt hat (bspw. Urkundenfälschungen nach Art. 251 ff. StGB oder Entziehen von Minderjährigen nach Art. 220, 1. Tatvariante StGB). Die Strafverfolgung dieser Taten läge primär in der Zuständigkeit Sri Lankas und müsste nach sri-lankischem Recht erfolgen. Das StGB ist zwar unter bestimmten Voraussetzungen auch auf Auslandstaten anwendbar (vgl. nach geltendem Recht v. a. Art. 5–7 StGB). Allerdings ist fraglich, ob diese Voraussetzungen tatsächlich erfüllt waren bzw. müsste dies anhand eines konkreten Einzelfalls und gestützt auf die damals geltenden Regeln beurteilt werden.

Bezüglich einer Entführung (Art. 183 StGB) oder Weigerung, eine minderjährige Person dem Inhaber des Aufenthaltsbestimmungsrechts zurückzugeben bzw. herauszugeben (Art. 220, 2. Tatvariante StGB), wäre beim Verbringen eines Kindes von Sri Lanka in die Schweiz ein

⁸¹ Bericht der ZHAW, S. 111 und 200 f.

⁸² Bericht der ZHAW, S. 126 f. und 133

⁸³ Bericht der ZHAW, S. 96 ff.

⁸⁴ SR 311.0

⁸⁵ SR 211.221.31

⁸⁶ Der frühere Art. 196 StGB sah lediglich die sexuelle Ausbeutung vor; seit der am 1.12.2006 in Kraft getretenen Revision umfasst der neue Art. 182 StGB die sexuelle Ausbeutung, die Ausbeutung der Arbeitskraft des Opfers und die Entnahme eines Körperorgans.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Begehungsort in der Schweiz und damit die Anwendbarkeit des StGB (gestützt auf Art. 3 und 8) zwar grundsätzlich denkbar. Vorausgesetzt ist aber auch, dass die im strafrechtlichen Sinne rechtswidrigen Umstände zum Zeitpunkt des Verbringens des Kindes in die Schweiz weiterhin bestanden, und dass die Person, die das Kind in die Schweiz brachte, vorsätzlich handelte. Auch dies kann nur anhand des konkreten Einzelfalls beurteilt werden. In Fällen, in denen ein Kind von seinen (zukünftigen) Adoptiveltern in die Schweiz gebracht wurde, ohne dass diese wussten, dass das Kind in Sri Lanka seinen leiblichen Eltern rechtswidrig weggenommen worden war, scheint ein vorsätzliches Handeln allerdings ausgeschlossen. In vielen Fällen dürfte somit keine in der Schweiz begangene Straftat vorliegen.

Ganz abgesehen davon wären die Taten in aller Regel verjährt und somit eine Strafverfolgung in der Schweiz heute nicht mehr möglich.

Der Bericht der ZHAW zeigt: Jedes Adoptionsverfahren ist einmalig und erfolgt unter Einbezug vieler verschiedener Personen und Behörden in der Schweiz und in Sri Lanka. Wie oben dargelegt, lässt sich nur mit einer eingehenden Prüfung im Einzelfall ermitteln, ob eine oder mehrere Straftaten begangen wurden und ob die Schweiz für die Strafverfolgung zuständig wäre oder gewesen wäre.

2.6.3 Leistungen gemäss OHG

Im Rahmen der bisherigen Arbeiten stellte sich auch die Frage, inwiefern Adoptierte aus Sri Lanka allenfalls Unterstützung durch die Opferhilfe (gestützt auf das Bundesgesetz vom 23. März 2007⁸⁷ über die Hilfe an Opfer von Straftaten, OHG) erhalten könnten. Dazu kann Folgendes gesagt werden:

Die Leistungen gemäss OHG sind grundsätzlich auf Opfer von Straftaten beschränkt, die in der Schweiz begangen wurden (Art. 3 OHG).

Bei Straftaten im Ausland werden die Leistungen der Opferhilfeberatungsstellen nur gewährt, wenn das Opfer im Zeitpunkt der Straftat und im Zeitpunkt der Gesuchstellung Wohnsitz in der Schweiz hat (Art. 17 Abs. 1 Bst. a OHG). Es steht fest, dass diese Voraussetzungen zum Zeitpunkt der kriminellen Handlungen in Sri Lanka nicht erfüllt waren. Das OHG schliesst ausserdem jegliche Entschädigung oder Genugtuung für Opfer von Straftaten im Ausland aus.⁸⁸

Damit Leistungen gemäss OHG in Frage kommen, müsste folglich bestimmt werden, ob die in Sri Lanka begangenen Straftaten in der Schweiz fortgesetzt wurden. Dies könnte sich vor dem Hintergrund der vorstehenden Erläuterungen als schwierig erweisen (2.6.2).

2.6.4 Gültigkeit der Adoption

Gleichzeitig mit der Volladoption nahm der Gesetzgeber 1973 auch die Anfechtung in das Zivilgesetzbuch auf, weil er diesen Punkt klar regeln wollte.⁸⁹ Um die Rechtssicherheit des Status des Kindesverhältnisses und den Grundsatz der Unauflöslichkeit der Volladoption sicherzustellen, gelten für die Anfechtung (Art. 269–269b ZGB) strenge Voraussetzungen und Fristen.⁹⁰ Bei fehlender Zustimmung (Art. 269 ZGB) kann die Adoption nur aufgehoben werden,

⁸⁷ SR 312.5

⁸⁸ Nach altem Recht musste das Opfer für die Gewährung solcher Leistungen zum Zeitpunkt der Straftat und der Einreichung des Gesuchs das Schweizer Bürgerrecht und Wohnsitz in der Schweiz haben (siehe Art. 11 Abs. 3 aOHG in Verbindung mit Art. 48 Bst. a OHG).

⁸⁹ Botschaft des Bundesrates vom 12.05.1971 über die Änderung des Zivilgesetzbuches (Adoption und Art. 321 ZGB), BBl 1971 I 1200 f. (Ziff. 3.5.4).

⁹⁰ BGE 137 I 154 E. 3

Bericht Po. Ruiz 17.4181

wenn das Wohl des Kindes nicht ernstlich beeinträchtigt wird.⁹¹ Bei anderen schwerwiegenden Mängeln (Art. 269a ZGB) ist die Anfechtung ausgeschlossen, wenn der Mangel inzwischen behoben ist oder ausschliesslich Verfahrensvorschriften betrifft. Die Anfechtung hat innert sechs Monaten seit Entdeckung des Anfechtungsgrundes und in jedem Falle innert zwei Jahren seit der Adoption zu erfolgen.

In der Lehre wird auch eine mögliche Nichtigkeit (und nicht nur eine Anfechtung) bei extrem schwerwiegenden Mängeln erwähnt, wie beispielsweise einer Adoption, die nicht von einer staatlichen Behörde ausgesprochen oder die durch kriminelle Aktivitäten erwirkt wurde. In einer Kommentierung wird dieser Kategorie insbesondere die Fälschung von Zivilstandsdocumenten zugeordnet. Dabei wird präzisiert, dass in jedem Fall die betroffene Person das Gericht anrufen müsse, um auf dem Weg einer Feststellungsklage eine solche Nichtigkeit anerkennen zu lassen und eine Berichtigung des Personenstandsregisters zu bewirken.⁹² Diese Kommentierung wurde jedoch von der kantonalen und bundesgerichtlichen Rechtsprechung nie bestätigt. Es ist daher grösste Vorsicht geboten bei der Annahme, dass eine Gesetzeslücke bestehen könnte, gerade auch im Wissen, dass der Gesetzgeber bei der jüngsten Revision des Adoptionsrechts, die am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist,⁹³ das Anfechtungssystem nach den Artikeln 269 und 269a ZGB nicht geändert hat.

2.7 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

2.7.1 Haltung des Bundesrates

Der Bundesrat nimmt den Bericht der ZHAW und dessen Schlussfolgerungen zur Kenntnis. Er dankt den Autorinnen für die geleistete Arbeit und stellt fest, wie es auch der Bericht betont, dass noch viele Fragen offen sind. Der Bericht der ZHAW deckt zahlreiche, teilweise schwerwiegende Unregelmässigkeiten im Rahmen der Verfahren zur Adoption von Kindern aus Sri Lanka im Untersuchungszeitraum auf. Der Bundesrat anerkennt die Verfehlungen der Schweizer Bundes- und Kantonsbehörden in dieser Hinsicht und insbesondere gegenüber den Kindern, deren Adoptionsverfahren von rechtswidrigen Handlungen betroffen war.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die damaligen Verfehlungen der Behörden das Leben der betroffenen Personen bis heute prägt. Der Unterstützung bei der Herkunftssuche kommt daher eine besondere Bedeutung zu (vgl. dazu Ziffer 3). Der Bericht der ZHAW hat dazu beigetragen, Adoptiveltern die Widerrechtlichkeit oder Unregelmässigkeit gewisser damaliger Adoptionspraktiken bewusst zu machen. Der Bundesrat möchte die Adoptiveltern ermutigen, heute ihr Möglichstes zu tun, um ihre Adoptivkinder bei der Herkunftssuche zu unterstützen.

Gegenüber den Adoptierten und ihren Familien drückt der Bundesrat sein Bedauern über die Verfehlungen der Behörden aus. Auch wenn sich die Situation seit den 1980er-Jahren glücklicherweise verbessert hat, will der Bundesrat die heutige Praxis kritisch untersuchen, um rechtswidrige Praktiken in der internationalen Adoption zu bekämpfen und den Schutz der Kinder in den Adoptionsverfahren weiter zu stärken und ihr Wohl in den Mittelpunkt zu stellen. Die Ereignisse dieser Zeit dürfen sich nicht wiederholen.

⁹¹ Urteil des BGer 5C.18/2004 vom 30.08.2004 E. 3

⁹² PETER BREITSCHMID, Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Zivilgesetzbuch I (Art. 1–456 ZGB), Hrsg.: Geiser Thomas/Fountoulakis Christiana, 6. Aufl., Basel 2018, N. 3 zu Art. 269 ZGB.

⁹³ AS 2017 3699

Bericht Po. Ruiz 17.4181

2.7.2 Empfehlungen und Perspektiven

Der Bericht der ZHAW hält fest, dass sowohl auf Kantons- als auch auf Bundesebene zusätzlicher Bedarf an historischer Forschung besteht.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Aufarbeitung von historischen Fakten grundsätzlich die Aufgabe der freien wissenschaftlichen Forschung ist. Er ermutigt die Wissenschaftsgemeinschaft, sich des Themas der internationalen Adoption anzunehmen und im Rahmen insbesondere des Schweizerischen Nationalfonds entsprechende Projekte zu lancieren. Der Bundesrat begrüsst zudem die in mehreren Kantonen laufenden und angekündigten Projekte zu diesem Thema.

Der Bericht der ZHAW konzentriert sich auf Sri Lanka, weist jedoch darauf hin, dass auch andere Herkunftsländer untersucht werden sollten (insbesondere Indien; aus diesem Land hat die Schweiz in der Vergangenheit dreimal so viele Kinder adoptiert wie aus Sri Lanka). Aus diesem Grund wird das BJ bis Ende Jahr einen auf eine Analyse des Bundesarchivs beschränkten Forschungsauftrag in Auftrag geben, um eine erste Bestandsaufnahme der Situation im Zusammenhang mit anderen Herkunftsländern zu erhalten. Dies soll weiterführende Forschungsarbeiten der Wissenschaftsgemeinschaft erleichtern. Nach Ansicht des Bundesrates ist es hingegen nicht zweckmässig, dass der Bund ausserhalb dieses Rahmens andere oder umfassendere historische Forschungsarbeiten zu den Sri-Lanka-Adoptionen durchführt. Er soll sich auf die beiden anderen Themenbereiche dieses Berichts konzentrieren: die konkrete Unterstützung der Adoptierten bei der Suche nach ihrer Herkunft (Ziff. 3 unten) und die Analyse und Reform des geltenden rechtlichen Rahmens (Ziff. 4 unten).

3 Herkunftssuche

3.1 Einleitung

Mit dem Postulat Ruiz 17.4181 wird der Bundesrat beauftragt, die Bemühungen und die zur Verfügung stehenden Mittel zu erläutern, die die betroffenen Personen bei der Suche nach ihrer Herkunft unterstützen sollen.

Zur Erfüllung des Postulats sind zunächst der Rahmen und die Praxis der Herkunftssuche im Allgemeinen und danach die Frage der Herkunftssuche in Sri Lanka im Besonderen zu beleuchten. Die kantonalen Auskunftsstellen⁹⁴ sowie die privaten Suchdienste⁹⁵, die Vermittlungsstellen, die Organisation Espace A⁹⁶ und der Verein Back to the Roots wurden daher eingeladen, ihre Erfahrungen und Anregungen zum Thema mitzuteilen. Das vorliegende Kapitel stützt sich vorwiegend auf die Informationen, die von diesen Akteuren Ende 2019 zur Verfügung gestellt wurden und hier zusammengefasst wiedergegeben werden. Das Phänomen der Herkunftssuche ist für eine Vielzahl von Behörden allerdings relativ neu, denn sie haben erst im Laufe der beiden letzten Jahre erste Erfahrungen gesammelt. Im vorliegenden Kapitel wird eine Bestandsaufnahme der Bemühungen und der Mittel vorgenommen, die zur Verfügung stehen, um die betroffenen Personen bei der Suche nach ihrer Herkunft zu unterstützen. Sie muss möglichst umfassend sein. Denn die Informationen werden dazu dienen,

⁹⁴ Die Auskunftsstellen aller Kantone haben zwischen August und Dezember 2019 geantwortet.

⁹⁵ PACH, der Internationale Sozialdienst - Schweiz, sowie das Schweizerische Rote Kreuz wurden im Januar und Februar 2020 befragt.

⁹⁶ Siehe unten Ziff. 3.5.3.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

die betroffenen Personen zu informieren, die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren zu verbessern und die künftigen Arbeiten zu erleichtern.⁹⁷

3.2 Gesetzlicher Rahmen

Mit dem Inkrafttreten des HAÜ93⁹⁸ für die Schweiz sowie des BG-HAÜ⁹⁹ wurde der Grundsatz des Rechts des Adoptivkindes auf Kenntnis seiner Herkunft eingeführt, das im Übrigen bereits in Artikel 7 KRK¹⁰⁰, in Kraft für die Schweiz seit dem 26. März 1997, verankert ist. Mit der am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Gesetzesrevision vom 17. Juni 2016¹⁰¹ wurde das **uneingeschränkte Recht der adoptierten Person, die Identität ihrer leiblichen Eltern zu erfahren** (Art. 268c ZGB), bekräftigt. Für eine allfällige Kontaktaufnahme ist jedoch die Zustimmung der gesuchten Person erforderlich, deren Persönlichkeitsrechte zu wahren sind (Art. 268d Abs. 2 ZGB). Zudem hat die adoptierte Person nun ein Recht auf Auskunft über die direkten Nachkommen der leiblichen Eltern, wenn diese Nachkommen volljährig sind und der Bekanntgabe zugestimmt haben. Der Grundsatz des Adoptionsgeheimnisses wurde ebenfalls bestätigt. Der Gesetzgeber hat jedoch für die leiblichen Eltern die Möglichkeit eingeführt, Auskunft über das Kind zu erhalten, das sie früher zur Adoption freigegeben hatten, wenn dieses volljährig ist und zustimmt oder wenn das noch minderjährige adoptierte Kind, das urteilsfähig ist, sowie seine Adoptiveltern ihre Zustimmung geben. Neu haben auch die direkten Nachkommen der leiblichen Eltern die Möglichkeit, identifizierende Informationen über die adoptierte Person (ihren [Halb-] Bruder oder ihre [Halb-] Schwester) zu erhalten, wenn diese nach Erreichen der Volljährigkeit der Bekanntgabe zugestimmt hat (Art. 268b Abs. 3 ZGB).

Die in der Revision vom 17. Juni 2016 geänderten Gesetzesbestimmungen, unter anderem über das Adoptionsgeheimnis und die Auskunft über die leiblichen Eltern und deren Nachkommen, gelten auch für Adoptionen, die vor dem Inkrafttreten dieser Änderung ausgesprochen wurden (Art. 12c SchIT ZGB).

Die schweizerische Gesetzgebung kennt keine spezifischen Regeln für die **Herkunftssuche im Zusammenhang mit einer internationalen Adoption**. Das HAÜ93¹⁰² verpflichtet die Vertragsstaaten, die Angaben über die Herkunft des Kindes (leibliche Familie, Krankheitsgeschichte) aufzubewahren und dem adoptierten Kind den Zugang zu diesen Angaben zu gewährleisten. Diese Verpflichtung wird jedoch dadurch abgeschwächt, dass der Zugang zum Dossier nur gewährt wird, soweit das Recht des betreffenden Staates dies zulässt.

Die Herkunftssuche bleibt in der **ausschliesslichen Zuständigkeit der Kantone** und erfolgt über die kantonale Auskunftsstelle (Art. 268d ZGB, vgl. unten Ziff. 3.3.2). Zudem hat jeder Kanton eine Stelle zu bezeichnen, welche die leiblichen Eltern, deren direkten Nachkommen sowie das Kind auf Wunsch beratend unterstützt (Art. 268d Abs. 4 ZGB). Das Gesetz präzisiert nicht näher, worin diese Beratung besteht. Ungefähr zwei Drittel der Kantone haben in ihrem kantonalen Recht keine spezifischen Bestimmungen über die Herkunftssuche vorgesehen. In den anderen Kantonen behandeln die kantonalen Gesetzesbestimmungen in der Re-

⁹⁷ Siehe unten Ziff. 3.8.

⁹⁸ Vgl. Art. 30 HAÜ93.

⁹⁹ Das BG-HAÜ überträgt der Zentralen Behörde des Bundes unter anderem die Aufgabe, die Zentralen Behörden der Kantone in Rechtsfragen zu beraten, die Schweiz gegenüber ausländischen Zentralen Behörden zu vertreten und den Erfahrungsaustausch zwischen den Zentralen Behörden der Kantone, den Adoptionsvermittlungsstellen und den Bundesbehörden zu fördern, vgl. Art. 2 Abs. 2 BG-HAÜ.

¹⁰⁰ Vgl. BGE 128 I 63 E. 3 und 4.

¹⁰¹ AS 2017 3699; BBl 2015 877; vgl. für eine Analyse der neuesten Entwicklungen auf dem Gebiet der Herkunftssuche SANDRO KÖRBER/HEIDI STEINEGGER, Zu wissen, von wem man abstammt, ist mehr als ein Grundrecht, FamPra.ch 1/2020, S. 1 ff.

¹⁰² Art. 30 HAÜ93

Bericht Po. Ruiz 17.4181

gel nur die damit zusammenhängenden Fragen (Zuständigkeit oder Kosten). Nur zwei Kantone¹⁰³ sind derzeit daran, interne Richtlinien zu erarbeiten. Die anderen Kantone haben bestenfalls interne Prozesse entwickelt, welche die verschiedenen Verfahrensschritte oder die Zuständigkeiten festlegen.

3.3 Organisation

3.3.1 Bund

Im Rahmen seines Auftrags, die Schweiz gegenüber den ausländischen Behörden zu vertreten und den Bereich der Adoption auf schweizerischer Ebene zu koordinieren,¹⁰⁴ klärt das BJ mit Unterstützung der schweizerischen Vertretungen in den Herkunftsstaaten ab, wie bei einem Gesuch um Herkunftssuche im Ausland vorzugehen ist, oder handelt gegebenenfalls sogar ein Zusammenarbeitsprotokoll aus und stellt die so erhaltenen Informationen den Kantonen zur Verfügung. Das BJ leitet jedoch die Gesuche um Herkunftssuche nur an die Staaten weiter, die das HAÜ93 ratifiziert haben. Zudem bildet es eine Plattform für den Informationsaustausch zwischen den verschiedenen kantonalen Auskunftsstellen und nimmt an den nationalen und internationalen Konferenzen zum Thema der Herkunftssuche teil.

3.3.2 Kantone

Artikel 268d ZGB sieht vor, dass die Aufgabe der kantonalen Auskunftsstelle¹⁰⁵ der für das Adoptionsverfahren zuständigen kantonalen Behörde übertragen wird. Diese ist somit für die Erteilung der Auskunft über die leiblichen Eltern, über deren direkten Nachkommen und über das Kind zuständig. Bis heute hat nur der Kanton Graubünden eine andere als die Zentrale Behörde des Kantons als kantonale Auskunftsstelle im Sinne von Artikel 268d Absatz 1 ZGB bestimmt. Als Beratungsstelle im Sinne von Artikel 268d Absatz 4 ZGB fungiert manchmal die gleiche Behörde wie die Auskunftsstelle¹⁰⁶, manchmal wird die Beratung aber auch an eine andere Stelle der kantonalen Verwaltung¹⁰⁷ oder an eine private Organisation delegiert¹⁰⁸.

Fast kein Kanton hat spezifische zusätzliche Ressourcen für die Bearbeitung von Gesuchen zur Herkunftssuche vorgesehen. Sie erledigen diese Aufgabe im Rahmen ihres allgemeinen Auftrags als zuständige Adoptionsbehörde. Die mit der Bearbeitung der Gesuche beauftragten Personen verfügen im Allgemeinen über eine soziale oder juristische Ausbildung, seltener handelt es sich um Verwaltungspersonal. Die Kantone, die als Beratungsstelle (Art. 268d Abs. 4 ZGB) eine andere Stelle bezeichnet haben als die Auskunftsstelle nach Artikel 268d Absatz 1 ZGB, zeigen sich mit der Zusammenarbeit zufrieden, auch wenn die bisherigen Erfahrungen noch begrenzt sind.

3.3.3 Private Organisationen

Als Suchdienste im Sinne von Artikel 268d Absatz 2 ZGB gelten private Organisationen, die bei Bedarf von der Auskunftsstelle nach Artikel 268d Absatz 1 ZGB oder von der gesuchstellenden Person beauftragt werden können, um die gesuchte(n) Person(en) zu finden.

¹⁰³ GE und ZH.

¹⁰⁴ Vgl. Art. 2 Abs. 2 BG-HAÜ und Art. 2 Abs 1 Bst. a AdoV.

¹⁰⁵ Die Liste der kantonalen Auskunfts- und Beratungsstellen ist abrufbar auf der Website des BJ unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/adoption/herkunftssuche/zustaendigkeiten.pdf.download.pdf/zustaendigkeiten.pdf>.

¹⁰⁶ AG, BE, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, NE, OW, SG, SH, SO, TI, VD, VS, ZG und ZH.

¹⁰⁷ AI und AR.

¹⁰⁸ LU, NW, SZ, TG und UR.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Auch Vermittlungsstellen¹⁰⁹ spielen bei der Herkunftssuche eine Rolle, sofern dies in ihren Statuten vorgesehen ist. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass einige ehemalige Vermittlungsstellen, die nicht mehr in der Platzierung von Kindern zur Adoption tätig sind, für die durch ihre Vermittlung platzierten Personen¹¹⁰ weiterhin Dienstleistungen im Bereich der Herkunftssuche anbieten.

Zudem gibt es verschiedene Vereinigungen, welche die Interessen einer bestimmten Personengruppe¹¹¹ vertreten oder psychologische Unterstützung für Menschen anbieten, die nach ihrer Herkunft suchen, jedoch keine Suche direkt vor Ort betreiben¹¹² (siehe unten Ziff. 3.5).

3.3.4 Statistiken

Die Mehrheit der Kantone führt (noch) keine systematische Statistik über die Gesuche um Herkunftssuche. Die meisten von ihnen waren jedoch in der Lage anzugeben, wie viele Gesuche sie im Jahr 2018 behandelt haben (zwischen 0¹¹³ und 63¹¹⁴ pro Kanton, insgesamt 325¹¹⁵). Sie stellen einen deutlichen Anstieg der Gesuche um Herkunftssuche fest.

Das Schweizerische Rote Kreuz berichtet von 12 Beratungsgesprächen pro Jahr für adoptierte Personen in den Jahren 2018 und 2019 und 2 Suchen nach einer Person im Ausland im Jahr 2018.¹¹⁶ Der Internationale Sozialdienst Schweiz (nachfolgend: SSI) berichtet, im Jahr 2018 59 und im Jahr 2019 40 derartige Gesuche bearbeitet zu haben. Der Verein Pflege- und Adoptivkinder Schweiz (nachfolgend: PACH) teilt mit, dass er im Jahr 2018 217 Beratungsgespräche zur Herkunftssuche durchgeführt hat, die jedoch viele Fragen im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes am 1. Januar 2018 betrafen. Im Jahre 2019 gibt PACH 61 geführte Beratungsgespräche zur Herkunftssuche an. Espace A seinerseits verzeichnet diesbezüglich für das Jahr 2019 34 Beratungsgespräche mit psychologischer Unterstützung.

Die von Adoptionsvermittlungsstellen vorgelegten Statistiken bestätigen, dass die Herkunftssuche ein relativ neues Phänomen ist und stark vom Alter der adoptierten Personen abhängt. Die heute noch akkreditierten Vermittlungsstellen geben an, nur ein 1 bis 10 Mal pro Jahr für eine Herkunftssuche angefragt zu werden. Dies ist wahrscheinlich darauf zurückzuführen, dass die Kinder, für die diese Vermittlungsstellen gearbeitet haben, noch klein sind. Die überwiegende Mehrheit der Vermittlungsstellen, die zu Beginn der Ära der internationalen Adoptionen aktiv waren, hat inzwischen ihre Tätigkeiten eingestellt. Das Hilfswerk Terre des Hommes beispielsweise, das weiterhin die über ihre Vermittlungsstelle adoptierten Personen bei der Suche nach ihrer Herkunft unterstützt, gibt an, im Jahr 2018 109 Menschen bei ihrer Suche begleitet zu haben.¹¹⁷

Diese ersten Zahlen sind nur ein allgemeiner Richtwert: Es ist schwierig, sie zu vergleichen, weil die Leistungen der verschiedenen Stellen und Organisationen sowie die einzelnen Situationen unterschiedlich sind. Das Unterstützungsgesuch kann sich auf ein Gespräch oder die

¹⁰⁹ Vom Bund bewilligte private Vermittlungsstellen im Sinne von Art. 12 ff. AdoV; vgl. die Liste unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/ge-sellschaft/adoption.html>.

¹¹⁰ Einige ehemalige Vermittlungsstellen nehmen bei der Herkunftssuche eine aktive Rolle ein, während andere ihre Dienste auf die Einsicht in die Dossiers oder auf ein Gespräch mit der adoptierten Person beschränken. Die meisten der ehemaligen Vermittlungsstellen bieten jedoch keinerlei Dienstleistungen an oder haben dem BJ dazu keine Informationen geliefert.

¹¹¹ Zum Beispiel: Back to the Roots für adoptierte Personen aus Sri Lanka, Born in Lebanon für adoptierte Personen aus dem Libanon, Brazil Baby Affair für adoptierte Personen aus Brasilien, Dongari für adoptierte Personen aus Südkorea. Diese Liste ist nicht abschliessend.

¹¹² Espace A.

¹¹³ AI, AR, JU, OW, UR und ZG.

¹¹⁴ ZH (diese Zahl beinhaltet die im Zeitraum vom 4. Juli bis zum 31. Dezember 2018 eingegangenen Gesuche).

¹¹⁵ 21 Kantone waren in der Lage, diese Frage zu beantworten.

¹¹⁶ Das Rote Kreuz meldet ferner, 2018 aus dem Ausland ein Herkunftsgesuch eines in der Schweiz adoptierten Kindes erhalten zu haben.

¹¹⁷ 28 Mal in Einzelgesprächen und 81 Mal in Begleitung zu den Dossiers oder per Telefon, laut dem Bericht 2018 des Service ROAD, «was eine Steigerung von 50 % gegenüber der Statistik von 2017 und sogar eine Verdreifachung im Vergleich zu 2015/2016 darstellt».

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Bereitstellung von Dokumenten beschränken, während es in anderen Fällen eine Unterstützung für mehrere Jahre, möglicherweise bis zur Wiedervereinigung mit der Herkunftsfamilie beinhalten kann. Tatsache ist jedenfalls, dass die Anzahl der Unterstützungsgesuche deutlich zugenommen hat und wahrscheinlich noch weiter ansteigen wird.

3.4 Dienstleistungen der Behörden bei der Herkunftssuche

3.4.1 Im Allgemeinen

Rund zwei Drittel der Kantone stellen auf ihren Websites Informationen zum Thema Herkunftssuche zur Verfügung. Die Informationen sind allerdings teilweise sehr dürftig (nur Angabe der zu kontaktierenden Stelle oder Person).

Nach einem ersten schriftlichen oder mündlichen Kontakt werden die gesuchstellenden Personen in der Regel zunächst gebeten, ein **Gesuchsformular** auszufüllen. Die überwiegende Mehrheit der Kantone verfügt über ein solches Formular, das online oder auf Anfrage erhältlich ist. Der VZBA¹¹⁸ sowie die CLACA¹¹⁹ haben geplant, ein Standardformular zu erarbeiten und es ihren Mitgliedern zur Verfügung zu stellen. Ein persönliches Gespräch ist in allen Kantonen möglich, entweder mit einer Sozialarbeiterin bzw. einem Sozialarbeiter, einer Juristin bzw. einem Juristen oder beiden, ausnahmsweise mit einer bzw. einem Verwaltungsangestellten.

Die von den kantonalen Auskunftsstellen angebotenen **Dienstleistungen** bestehen in allen Kantonen in der Suche der Dossiers und relevanten Informationen bei schweizerischen Instanzen, bei denen sie sich befinden könnten (Archive, Vormundschaftsbehörden, Einwohnerkontrollen, Zivilstandsämter, Gerichte). In einigen Kantonen¹²⁰ gehen die Leistungen nicht weiter, weil die Informationen an PACH weitergeleitet werden, der sich um die Weiterleitung an die gesuchstellende Person kümmert. Die grosse Mehrheit der Kantone bietet eine persönliche Nachbetreuung an (persönliches Gespräch, begleitete Einsichtnahme in das Dossier). Einige gehen noch weiter und versuchen, gemeinsam mit der gesuchstellenden Person den Zweck der Suche, die Erwartungen und die möglichen Ergebnisse zu bestimmen. Bei nationalen Adoptionen suchen und kontaktieren die meisten Kantone die gesuchte Person aktiv, andere gehen sogar so weit, dass sie auf Anfrage die ersten Kontakte organisieren oder begleiten. In einer Minderheit der Kantone wird eine private Organisation (wie z. B. PACH) mit der Kontaktaufnahme betraut. Einige wenige Kantone unterstützen darüber hinaus bei der Suche nach Informationen, die nicht in den Dossiers enthalten sind, die aber eine Kontextualisierung der Adoption sowie eine Aktivierung des Netzwerks und der Kontakte zur Erleichterung der Sucharbeit ermöglichen. Zwei Kantone haben angegeben, auf diesem Gebiet keinerlei Erfahrung und kein Standardverfahren für Gesuche erarbeitet zu haben.

Die **Beratungsleistungen** im Sinne von Artikel 268d Absatz 4 ZGB sind im Gesetz, das keine psychologische Unterstützung vorsieht, nicht näher umschrieben. Die kantonalen Auskunftsstellen, die in den meisten Kantonen auch als Beratungsstellen bezeichnet wurden, haben angegeben, sie seien nicht in der Lage, den gesuchstellenden Personen selber psychologische Unterstützung anzubieten. Ein Kanton¹²¹ kann punktuell die Dienste einer Kinderpsychiaterin in Anspruch nehmen, die mit der Zentralen Behörde des Kantons zusammenarbei-

¹¹⁸ Dem Verband der Kantonalen Zentralbehörden Adoption (AACA - Association des autorités centrales cantonales en matière d'adoption) gehören 15 Kantone aus der Deutschschweiz an; vgl. <https://adoption-schweiz.ch>.

¹¹⁹ Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption. Der Konferenz gehören die sechs Westschweizer Kantone und der Kanton Tessin an.

¹²⁰ LU, NW, SZ und UR; AI, AR und OW haben angegeben, auf diesem Gebiet noch keine Erfahrungen zu haben.

¹²¹ VD.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

tet, andere verpflichten sich, die Person mit einer externen Fachperson in Verbindung zu bringen, und wieder andere wenden sich im Rahmen von Beratungsdiensten an den Sozialdienst ihrer Ämter. In all diesen Fällen handelt es sich nicht um eine Therapie im eigentlichen Sinn, die in die Kompetenz der Gesundheitsfachleute fällt.

Die überwiegende Mehrheit der Kantone nennen die Kantonsarchive als **Informationsquellen**. Auch die Archive der Zentralen Behörden der Kantone, der Zivilstands- oder Vormundschaftsbehörden und der Gerichte werden häufig genannt. Seltener wenden sich die Kantone an die Vermittlungsstellen, die Einwohnerkontrollen, die Migrationsbehörden oder an die Archive der Gemeinde/des Bezirks.

Für den Fall, dass die Person bei ihrer Herkunftssuche ihr Adoptionsdossier nicht von den Adoptiveltern erhalten kann (verlorenes Dossier, nicht willige oder verstorbene Adoptiveltern), versuchen die kantonalen Auskunftsstellen (bzw. würden sie versuchen), das Dossier über einen anderen Weg wiederherzustellen (Archive anderer kantonalen Behörden, der Vermittlungsstelle, eigene Archive, möglicherweise Kontakt mit der Behörde des Herkunftsstaates), um den **Zugang zum Dossier** zu gewährleisten. Einige Kantone¹²² geben an, dass sie den Dialog zwischen Eltern und Kind suchen und eine Mediation anstreben wollen. Wenn sie jedoch keinen Erfolg haben, können sie die Adoptiveltern nicht zwingen, die Dokumente herauszugeben. In diesem Fall müsste die adoptierte Person ihre Rechte auf dem Rechtsweg geltend machen. Da Privatpersonen nicht zur Aufbewahrung von Dokumenten verpflichtet sind, stellt ein Kanton¹²³ die aktuelle Praxis in Frage und schlägt vor, die Originaldokumente bei der kantonalen Behörde aufzubewahren.

3.4.2 Bei Dossiers mit internationalem Bezug

Es bestehen grosse Unterschiede und Unsicherheiten bezüglich des Umfangs der Mittel, die für die Suche nach den Informationen zur Verfügung stehen bzw. eingesetzt werden, um die gesuchten Personen aufzufinden. Dies kommt insbesondere bei Adoptionen vor, die nicht nach dem HAÜ93 (vor dessen Ratifizierung oder mit einem Nichtvertragsstaat) erfolgt sind. Während also einige Kantone versuchen, Auskunft über leibliche Eltern im Ausland zu finden, beschränken sich andere auf die in der Schweiz verfügbaren Informationen. Bei der Suche nach der leiblichen Familie im Ausland richten die kantonalen Auskunftsstellen in den meisten Fällen ein Gesuch an die ausländische Zentrale Behörde (möglicherweise über die Zentrale Behörde des Bundes, wenn es sich um einen Vertragsstaat des HAÜ93 handelt) und/oder verweisen die gesuchstellende Person an einen spezialisierten Suchdienst (SSI und Rotes Kreuz¹²⁴). Seltener wenden sie sich an die Schweizer Botschaft im betreffenden Land oder an die Botschaft des betreffenden Landes in der Schweiz sowie an die Vermittlungsstelle, die damals die Adoption unterstützt hat. Einige Kantone haben auf diesem Gebiet bis heute keine Erfahrung.

Es wurde festgestellt, dass Adoptionsdossiers aus den 1980er-Jahren im Allgemeinen nur sehr wenige oder sogar keine ausländischen Dokumente enthielten, was es besonders schwierig machte, nach der Herkunft zu suchen und die einzelne Geschichte zu verstehen.

Die Überprüfung, ob die gesetzlichen Bestimmungen im Ausland (namentlich bezüglich des Adoptionsgeheimnisses oder des Datenschutzes) eingehalten werden, liegt weitgehend im

¹²² BE, BL, NE und TI.

¹²³ AG.

¹²⁴ Hier ist anzufügen, dass PACH, den einige Kantone als Beratungsstelle im Sinne von Art. 268d Abs. 4 bezeichnet haben, keine Suchen im Ausland unternehmen kann.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Ermessen der ausländischen Behörden oder der in der Schweiz kontaktierten Stellen (BJ, private Suchdienste). Einige Kantone¹²⁵ geben an, dass sie sich über die gesetzlichen Rahmenbedingungen im Ausland informieren, indem sie die Gesetze konsultieren oder ein Gesuch an die ausländische Zentrale Behörde oder die Schweizer Botschaft vor Ort stellen.

3.4.3 Im Zusammenhang mit den Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka

Auf Schweizer Initiative hin fand im Januar 2018 in Genf ein Treffen zwischen Vertreterinnen und Vertretern der Zentralen Behörde von Sri Lanka¹²⁶ und verschiedener europäischer Staaten¹²⁷ sowie des SSI statt. Bei diesem Treffen wurde ein mögliches Zusammenarbeitsprotokoll mit dem Ziel diskutiert, die Vorgehensweise bei der Behandlung der Gesuche um Herkunftssuche in Sri Lanka zu vereinheitlichen, auch für die Dossiers, die auf die Zeit vor der Ratifizierung des HAÜ93 zurückgehen.

Im Juli 2019 hat eine Delegation des BJ Sri Lanka besucht. Bei diesem Arbeitsbesuch konnte sie die sri-lankische Zentrale Behörde und verschiedene Regierungsbehörden und -organisationen treffen. Der amtliche Verfahrensablauf für die Herkunftssuche konnte mit der Zentralen Behörde geklärt und das Zusammenarbeitsprotokoll, das 2018 in Genf entworfen wurde, in den folgenden Monaten fertig gestellt werden¹²⁸. Die Kontakte mit dem sri-lankischen Office for missing persons (OMP; Büro für vermisste Personen) haben jedoch keine Perspektiven für eine effiziente Unterstützung durch dieses Büro eröffnet. Es stellte sich heraus, dass das OMP ein neu geschaffenes Gremium ist, dessen Mandat auf die Zwangsverschleppungen während des Bürgerkriegs beschränkt ist.

Ende 2019 belief sich die Zahl der Gesuche um Herkunftssuche an die kantonalen Auskunftsstellen von Personen aus Sri Lanka, die in den 1970er- und 1980er-Jahren adoptiert wurden, auf 38¹²⁹, von denen 14 über das BJ¹³⁰ an die sri-lankische Zentrale Behörde weitergeleitet wurden. Vier Kantone¹³¹ geben an, dass sie für die Bearbeitung von Gesuchen adoptierter Personen aus Sri Lanka keine Gebühr erheben. Die übrigen Kantone bearbeiten diese Gesuche gleich wie alle anderen, wobei sie möglicherweise den Dienststellenchef oder das BJ früher einbeziehen. Die von den Kantonen bei diesen Nachforschungen festgestellten Komplikationen stehen vor allem im Zusammenhang mit fehlenden Dokumenten oder Informationen über die Vorgeschichte des Kindes in den Dossiers und in geringerem Masse mit der Schwierigkeit, den Namen der leiblichen Eltern ausfindig zu machen oder das Verfahren und die gesetzlichen Grundlagen der damaligen Zeit zu rekonstruieren, mit den Erwartungen der adoptierten Personen, die nicht erfüllt werden können, mit dem von den adoptierten Personen zum Ausdruck gebrachten Bedürfnis nach Wiedergutmachung sowie mit den Verjährungsfristen. Nur zwei Kantone¹³² haben sich bereit erklärt, DNA-Tests im Zusammenhang mit der Herkunftssuche in Sri Lanka zu finanzieren, während andere das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für die Finanzierung solcher Tests oder die Notwendigkeit einer regionalen oder

¹²⁵ FR, NW, SG und SH.

¹²⁶ Department of Probation and Child Care Services (Ministry of Women and Child Affairs and Social Security).

¹²⁷ Flämische Gemeinschaft Belgiens, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Niederlande, Norwegen, Schweden und Schweiz.

¹²⁸ Das Protokoll ist abrufbar auf der Website des BJ unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/en/data/gesellschaft/adoption/illlegale-adoptionen/zusammenarbeitsprotokoll-herkunftssuche-e.pdf.download.pdf/zusammenarbeitsprotokoll-herkunftssuche-e.pdf>.

¹²⁹ Einige kantonale Auskunftsstellen nehmen diese Funktion erst seit dem 1. Januar 2018 wahr und wissen nicht, ob vor diesem Datum andere Gesuche eingereicht worden sind.

¹³⁰ Von den 14 Gesuchen, die bis zum 30.6.2020 auf amtlichem Wege übermittelt wurden, konnten nur 3 abgeschlossen werden; in keinem dieser Fälle konnten die leiblichen Eltern gefunden werden. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass es einer Person gelang, ihre leibliche Mutter zu finden, indem sie sich zum Geburtsort begab, während die Suche auf dem amtlichen Wege nicht erfolgreich war. Die Suche in Sri Lanka dauerte zwischen 3 und 9 Monaten.

¹³¹ AG, BE, SG und SO.

¹³² AI und VD.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

sogar nationalen Koordination in dieser Frage anführen. Vier Kantone¹³³ haben sich an die OHG-Beratungsstelle (Hilfe an Opfer von Straftaten) ihres Kantons gewandt, um abzuklären, ob adoptierten Personen auf diese Weise Hilfe gewährt werden könne.¹³⁴

Nur eine Minderheit der Kantone berichtet von Dossiers, bei denen der Verdacht auf Unregelmässigkeiten aufgekommen war. Die Ressourcen, die zur Lösung dieses Problems eingesetzt werden können, scheinen sich auf eine engere Begleitung der gesuchstellenden Person, auf eine Anfrage nach Unterstützung durch das BJ oder eine spezialisierte Organisation im Herkunftsstaat sowie auf die Vermittlung der gesuchstellenden Person an einen in der Sache erfahrenen Verein in der Schweiz zu beschränken.

3.4.4 Austausch von praktischen Erfahrungen

Die kantonalen Auskunftsstellen der Deutschschweiz und der lateinischen Schweiz trafen sich mehrmals zu Tagungen zum Erfahrungsaustausch. An diesen Zusammenkünften versuchten die Kantone gemeinsame Richtlinien für die Behandlung von Gesuchen¹³⁵ zu erarbeiten sowie Best Practices¹³⁶ und entsprechende Empfehlungen zu formulieren¹³⁷. Die kantonalen Auskunftsstellen der lateinischen Schweiz planen ferner, ein Merkblatt für ihr Vorgehen zu verfassen. Die kantonalen Auskunftsstellen haben allgemein den Wunsch nach einer stärkeren Harmonisierung geäussert.

Zudem tauschen sich die kantonalen Behörden in der Regel dreimal pro Jahr im Rahmen des VZBA und der CLACA über spezifische Fragen im Zusammenhang mit der Herkunftssuche aus.

Im Mai 2018 fand eine nationale Tagung zur Frage der Herkunftssuche statt, die gemeinsam von PACH, SSI und Espace A mit Unterstützung des Roten Kreuzes sowie des Bundes organisiert wurde, an der unter anderem zahlreiche kantonale Auskunftsstellen und Vertretungen von Adoptiertenvereinen teilnahmen. Bei dieser Gelegenheit konnten in einem multidisziplinären Rahmen rechtliche, ethische und psychologische Fragen zur Herkunftssuche sowie die Begleitung von Personen bei ihrer Identitätssuche thematisiert werden.¹³⁸

3.5 Rolle der privaten Organisationen

3.5.1 Suchdienste

3.5.1.1 Im Allgemeinen

Die Suchdienste¹³⁹ wurden eingeladen, einen Fragebogen zu beantworten, in dem die bei der Herkunftssuche angebotenen Dienstleistungen im Einzelnen aufzuführen und über erste praktische Erfahrungen, insbesondere mit Sri Lanka¹⁴⁰, zu berichten war.

¹³³ BE, FR, GE und SG.

¹³⁴ In Genf verfügt die OHG-Beratungsstelle nicht über ein Budget zur Unterstützung adoptierter Personen. Für eine psychologische Unterstützung wäre eher eine Organisation wie Espace A zuständig. In den übrigen Kantonen war das Gesuch um Abklärung zum Zeitpunkt der Vernehmlassung (Herbst 2019) in Bearbeitung. Diese Frage wird im Rahmen der KKJPD/BJ-Arbeitsgruppe zu behandeln sein.

¹³⁵ Z. B. haben sich die Kantone darauf geeinigt, dass der Wohnkanton das Gesuch auch dann prüft, wenn die gesuchstellende Person in diesem Kanton weder geboren noch adoptiert worden ist, siehe «Praxisempfehlungen des VZBA für Auskunftsstellen», Stand August 2020.

¹³⁶ Insbesondere: Musterformular für die Gesuchseinreichung (in Vorbereitung) und Empfehlungen für die Praxis (internes Dokument).

¹³⁷ Vgl. Richtlinien der CLACA für die psychosoziale Beurteilung der Adoptionsvoraussetzungen vom 14.3.2018, genehmigt durch die CLPPJ am 25.6.2019.

¹³⁸ Das Tagungsprogramm ist abrufbar auf der Website des BJ unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/herkunftssuche.html>.

¹³⁹ Internationaler Sozialdienst (SSI), Schweizerisches Rotes Kreuz und Pflege- und Adoptivkinder Schweiz (PACH).

¹⁴⁰ Die Antworten der Suchdienste widerspiegeln die Situation am 31.01.2020.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Die Mehrheit der Kantone arbeitet nicht direkt mit einem Suchdienst zusammen, aber die gesuchstellenden Personen werden an ihn verwiesen, wenn es sich zeigt, dass die Suchmöglichkeiten des Kantons begrenzt sind. Die von diesen Suchdiensten für ihre Dienstleistungen erhobenen Gebühren stellen für einen Teil der gesuchstellenden Personen ein Hindernis dar. Ein Kanton¹⁴¹ gibt an, ausnahmsweise zumindest einen Teil dieser Kosten übernehmen zu können, wenn sich die gesuchstellende Person in ernstlichen finanziellen Schwierigkeiten befindet.

Die meisten Kantone, die für die Herkunftssuche mit einer privaten Organisation¹⁴² zusammenarbeiten, haben einen Dienstleistungs- oder Subventionsvertrag abgeschlossen, in dem auch die Kostenfrage geregelt ist.

3.5.1.2 Dienstleistungen

PACH hat mit einigen Deutschschweizer Kantonen Dienstleistungsverträge abgeschlossen und übernimmt in diesem Rahmen die in Artikel 268d Absätze 2 und 4 ZGB vorgesehenen Aufgaben. Die anderen Suchdienste arbeiten im Auftrag des Kantons oder im Einzelfall für eine Privatperson. Im Allgemeinen bieten die Suchdienste Beratung und Unterstützung bei der Suche nach Dokumenten und Personen in der Schweiz oder im Ausland sowie eine psychosoziale Begleitung an, bei der insbesondere die Erwartungen der gesuchstellenden Person, die möglichen Auswirkungen einer Herkunftssuche und die Rechte des Einzelnen thematisiert werden. Schliesslich wird auch eine Unterstützung bei der Kontaktaufnahme mit der gesuchten Person erwähnt. Im Allgemeinen werden die Gespräche und die Unterstützung von Mitarbeitenden durchgeführt, die speziell in den mit der Herkunftssuche verbundenen Fragen ausgebildet sind. Alle drei Suchdienste verfügen über interne Richtlinien, ein Konzept oder einen internen Leitfaden für die Durchführung der Gespräche über die Herkunftssuche. Ausserdem haben ihre Mitarbeitenden eine Ausbildung in Sozialarbeit oder in Psychologie, in Familienmediation oder in Recht und eine langjährige Erfahrung im Bereich der Herkunftssuche. Zudem sind interne Schulungskurse zur Unterstützung bei der Herkunftssuche sowie Teamarbeit vorgesehen.¹⁴³

3.5.1.3 Erste Kontakte

Die meisten Suchdienste haben auf ihren Websites allgemeine Angaben zur Herkunftssuche von adoptierten Personen aufgeschaltet. Nachdem die gesuchstellende Person per E-Mail, Telefon, Formular oder Brief mit den Suchdiensten Kontakt aufgenommen hat, prüfen diese zunächst ihre Möglichkeiten und leiten die Person allenfalls an die kantonale Auskunftsstelle oder an eine andere Instanz weiter, die ihr besser helfen kann, oder vereinbaren mit ihr ein erstes Gespräch. Bei diesem ersten Treffen werden unter anderem die Erwartungen der gesuchstellenden Person, die dem Suchdienst zur Verfügung stehenden Möglichkeiten sowie die möglichen Auswirkungen der Herkunftssuche auf die gesuchstellende Person sowie auf die gesuchte Person thematisiert.

3.5.1.4 Herkunftssuche bei internationalen Adoptionen

PACH bietet bei internationalen Fällen nur Beratungsdienste an, ohne Suche der Person im Ausland. Die beiden anderen Suchdienste können hingegen auf ihr internationales Netzwerk von Partnern zurückgreifen, um zu versuchen, Informationen, Adoptionsdokumente oder Personen im Ausland zu finden. Die Schwierigkeiten hängen unter anderem mit dem Mangel an

¹⁴¹ VD.

¹⁴² Es handelt sich um PACH, Adesso, SSI und Espace A.

¹⁴³ Der SSI und das Rote Kreuz geben diesbezüglich an, eine Interventionskultur zu betreiben.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

persönlichen Ressourcen der Teams im Herkunftsstaat zusammen sowie mit der Tatsache, dass es manchmal keine zentralen Register gibt. Zudem werden in den Dokumenten oft Lücken festgestellt, insbesondere wenn die leiblichen Eltern nicht genannt sind. Die lokalen Partner des Roten Kreuzes sind verpflichtet, das im jeweiligen Land geltende Recht, vor allem das Datenschutzrecht, einzuhalten. Zudem verfügt das Rote Kreuz über einen internen Verhaltenskodex zum Datenschutz.¹⁴⁴ Der SSI weist darauf hin, dass er die Arbeitsmethoden seiner lokalen Partner vor deren Aufnahme in das SSI-Netz prüft und in engem Kontakt mit ihnen bleibt, wodurch er die Qualität der Dienstleistungen kontrollieren kann. Für die bereits erfahrenen Suchdienste scheint die Zusammenarbeit mit den kantonalen Auskunftsstellen gut zu funktionieren. Die Suche beginnt jeweils im Kanton, und die Suchdienste kommen dann zum Zug, wenn Schritte im Ausland notwendig werden. Die Suchdienste teilen mit, sehr gute Kontakte untereinander zu haben, sodass sie Erfahrungen austauschen oder Anträge weiterleiten können, wenn eine andere Organisation eher für die Unterstützung der gesuchstellenden Person geeignet erscheint. Bei Verdacht auf Unregelmässigkeiten in einem Adoptionsdossier sucht der SSI das Gespräch mit der gesuchstellenden Person, um die Möglichkeiten zu prüfen, sie zu unterstützen, beispielsweise mit der Durchführung eines DNA-Tests.

3.5.1.5 Herkunftssuche bei Personen, die in den 1970er- und 1980er-Jahren aus Sri Lanka adoptiert wurden

Wie in den übrigen Fällen internationaler Adoptionen beteiligt sich PACH nicht an der Herkunftssuche im Ausland, sondern unterstützt und berät die gesuchstellende Person in der Schweiz. Die beiden anderen Suchdienste verfügen über keine Statistiken über die Anzahl der in den letzten Jahren vorgenommenen Nachforschungen. Das Rote Kreuz hat einige wenige durchgeführt, die sich bisher immer als erfolglos erwiesen haben. Der Verein führt weiter aus, dass die Herkunftssuche von adoptierten Personen für das sri-lankische Rote Kreuz keine Priorität darstelle, es konzentriere seine Aktivitäten vielmehr auf die Bedürfnisse aufgrund der Bürgerkriegssituation, die im Land geherrscht habe. Daher gebe es derzeit keine Möglichkeiten für das sri-lankische Rote Kreuz, in Sri Lanka eine Herkunftssuche im Zusammenhang mit einer Adoption durchzuführen. Um die gesuchstellende Person so gut wie möglich auf die Realität, mit der sie vielleicht konfrontiert wird, vorzubereiten, thematisiert der SSI von Anfang an die Problematik der rechtswidrigen Praktiken, welche die Verfahren für Adoptionen aus Sri Lanka in den 1970er- und 1980er-Jahren beeinträchtigt haben könnten. Die Möglichkeit eines DNA-Tests sowie die Folgen, welche die Herkunftssuche für die eigene Wahrnehmung der Adoptionsgeschichte haben können, werden vom SSI ebenfalls angesprochen. Bald können Gesuche wieder zur Bearbeitung vor Ort weitergeleitet werden, da der SSI derzeit daran ist, eine Arbeitsvereinbarung mit einem zuverlässigen Partner in Sri Lanka abzuschliessen.

3.5.2 Die Vermittlungsstellen

Die heute noch tätigen akkreditierten Vermittlungsstellen¹⁴⁵ geben an, dass ihre Dienstleistungen im Bereich der Herkunftssuche die Einsichtnahme in die Adoptionsdossiers mit einem persönlichen Gespräch und gegebenenfalls die Bereitstellung der Dokumente umfassen. Einige führen Nachforschungen über die leibliche Familie im Herkunftsstaat durch, wenn nötig über ihre Vertretung vor Ort, oder begleiten die gesuchstellenden Personen gegebenenfalls bei einem Erstkontakt. Die Vermittlungsstellen arbeiten mit den kantonalen Auskunftsstellen, den Zentralen Behörden der Herkunftsstaaten oder den Institutionen zusammen, aus denen

¹⁴⁴ Restoring Family Links Code of Conduct on Data Protection.

¹⁴⁵ Am 31.8.2020 verfügten zehn Vermittlungsstellen über eine Bewilligung des BJ, vgl. die aktuelle Liste auf der Website des BJ: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/adoption/vermittlungsstellen.pdf.download.pdf/vermittlungsstellen.pdf>.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

die durch ihre Vermittlung untergebrachten Kinder stammen, seltener mit NGOs. Einige Vermittlungsstellen verfügen noch über sehr wenig Erfahrung, da die von ihnen platzierten Kinder noch nicht volljährig sind.

Von den rund 30 Vermittlungsstellen, die ihre Tätigkeit in den letzten sechzehn Jahren eingestellt haben, teilt die überwiegende Mehrheit mit, keine Dienstleistungen im Bereich der Herkunftssuche anzubieten, oder hat auf diesbezügliche Anfragen des BJ nicht geantwortet. Einige wenige geben an, dass sie bei der Herkunftssuche eigentlich keine Funktion hätten, den adoptierten Personen jedoch für eine Besprechung oder für die Einsichtnahme in ihre Dossiers zur Verfügung stehen. Vier ehemalige Vermittlungsstellen spielen jedoch eine aktive Rolle bei der Herkunftssuche und begleiten die adoptierten Personen bei ihrer Suche, manchmal bis in den Herkunftsstaat.¹⁴⁶

3.5.3 Espace A

Espace A¹⁴⁷ ist ein Verein von Fachleuten für psychische Gesundheit, der sich seit 20 Jahren auf Fragen im Zusammenhang mit der Adoption, Pflegeplatzierung und der medizinisch unterstützten Fortpflanzung spezialisiert hat. Seine Aufgabe ist es, die von diesen Themen betroffenen Menschen zu begleiten und zu unterstützen. Als neutrale und professionelle Organisation bietet Espace A Personen bei ihrer Herkunftssuche eine individuelle Unterstützung an, um mit ihnen zusammen ihr Projekt auszuarbeiten, ihre Erwartungen zu definieren und sie auf die möglichen Ergebnisse vorzubereiten.¹⁴⁸ Der Verein interveniert in allen Phasen der Suche, auch wenn diese abgeschlossen ist, um der Person zu helfen, die erhaltenen Informationen zu verarbeiten und sich in ihrer Lebensgeschichte neu zu positionieren. Espace A bietet jedoch keinen Suchdienst im eigentlichen Sinn an, sondern konzentriert sich auf die Begleitung. Bis heute arbeitet Espace A unabhängig und ohne staatlichen Auftrag.

Der Verein Espace A weist darauf hin, dass er in der Begleitung der Herkunftssuche im internationalen Kontext Erfahrung hat und in diesem Zusammenhang in den Adoptionsdossiers immer wieder auf Unregelmässigkeiten oder sogar strafbare Handlungen gestossen ist. Das interdisziplinäre Mitarbeiterteam (zusammengesetzt aus Psychologinnen und Psychologen sowie einer Juristin) ist für die Betreuung von Menschen mit einem Trauma ausgebildet.

3.5.4 Back to the Roots

Der Verein Back to the Roots (siehe oben Ziff. 2.3) bietet adoptierten Personen aus Sri Lanka eine Austausch- und Unterstützungsplattform. Er ist oft die erste Anlaufstelle für die adoptierten Personen bei ihrer Herkunftssuche, da der Austausch mit anderen Betroffenen oft leichter fällt als der Kontakt mit Behörden. Dennoch werden sie nach und nach an die kantonalen Auskunftsstellen verwiesen.

Back to the Roots sammelt auch Informationen und Erfahrungen, die seine Mitglieder vor Ort im Rahmen ihrer eigenen Herkunftssuche gesammelt haben, bringt die Betroffenen über soziale Netzwerke oder persönliche Treffen miteinander in Kontakt, unterstützt die adoptierten Personen bei ihrer Herkunftssuche, bereitet sie auf die Reise in den Herkunftsstaat vor, namentlich anhand einer Checkliste mit den verschiedenen Schritten, die bei der Suche nach

¹⁴⁶ Bras Kind, Pro Kind, Vereinigung für Adoptionshilfe und Terre des Hommes. Die Vereinigung Helviet, die ihre Tätigkeiten mit Vietnam vor Kurzem eingestellt hat, ist daran, ein Konzept für die Herkunftssuche zu entwickeln, und sieht zur Unterstützung der Personen bei ihren Nachforschungen eine interdisziplinäre Begleitung vor (Psychologe und Vertretung der Organisation in Vietnam).

¹⁴⁷ <https://www.espace-a.org/>.

¹⁴⁸ Siehe die auf der Website von Espace A dazu veröffentlichte Broschüre: <https://anyflip.com/tnufk/hqaa/>.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Informationen in Sri Lanka vorzunehmen sind,¹⁴⁹ und organisiert DNA-Tests während ihrer Reisen nach Sri Lanka.¹⁵⁰

3.6 Kosten

3.6.1 Behörden

Die Arbeit der kantonalen Auskunftsstellen und das Beschaffen von Informationen und Dokumenten in der Schweiz kann mit verschiedenen Gebühren verbunden sein.¹⁵¹ Für die Regelung dieser sind die Kantone zuständig, was je nach Wohnkanton zu einer unterschiedlichen Behandlung führt. Ausserdem kann die anschliessende Personensuche, sei es in der Schweiz oder im Ausland, eventuell über einen privaten Suchdienst, für die gesuchstellenden Personen mit hohen Kosten verbunden sein, die sie nicht immer selber tragen können. Dasselbe gilt, wenn die gesuchstellende Person in ihren Herkunftsstaat reisen möchte, um dort Nachforschungen zu betreiben oder ihre leibliche Familie zu treffen.

Gebühren zahlen zu müssen, um sein eigenes Adoptionsdossier einzusehen und Auskünfte zu erhalten, auf die ein uneingeschränktes Recht besteht, verursacht bei den adoptierten Personen viel Unverständnis. Dies vor allem dann, wenn die Adoptionsverfahren Unregelmässigkeiten aufweisen.

Bei der Prüfung des Vorentwurfs zur Änderung des Zivilgesetzbuches (Adoptionsrecht) wurde diskutiert, ob die Dienstleistungen der schweizerischen Behörden unentgeltlich sein oder sogar Dienstleistungen privater Suchdienste finanziell unterstützt werden sollten. Artikel 268e Absatz 3 des Vorentwurfs sah noch vor, dass «sich der Kanton an den Kosten der Suche beteiligt, wenn begründete Zweifel bestehen, dass die Zustimmung zur Adoption eines leiblichen Elternteils, der sein adoptiertes Kind sucht, nicht vorlag oder diese unter dem Druck einer Behörde erfolgte».¹⁵² Dieser Vorschlag war von mehreren Vernehmlassungsteilnehmern¹⁵³ heftig kritisiert worden, die unter anderem die Schaffung eines Solidaritätsfonds¹⁵⁴ für diese speziellen Fälle bevorzugt hätten. Somit war er in dem den eidgenössischen Räten vorgelegten Entwurf fallen gelassen worden. In der parlamentarischen Beratung wies Bundesrätin Simonetta Sommaruga jedoch darauf hin, dass die Kantone zwar nicht gezwungen seien, sich an den Kosten zu beteiligen, dass es ihnen aber freistehe, die Herkunftssuche finanziell zu unterstützen und über die Höhe dieser Finanzierung zu entscheiden.¹⁵⁵

Die Mehrheit der Kantone erhebt keine Gebühren für ihre eigene Arbeit bei der Herkunftssuche, obwohl einige darauf hinweisen, dass sich dies in Zukunft ändern könnte. Von den Kantonen, die Gebühren erheben, verlangen einige¹⁵⁶ eine Pauschalgebühr (von Fr. 150 bis 300),

¹⁴⁹ https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2018/08/Herkunftssuche_DE.pdf.

¹⁵⁰ Back to the Roots bietet in Sri Lanka auch Informationen für leibliche Mütter auf der Suche nach ihrem Kind an und ermöglicht Ihnen DNA-Tests. Bis heute konnten dank diesen Tests bereits mehrere Familien wieder zusammengeführt werden.

¹⁵¹ Siehe namentlich das Kreisschreiben EAZW Nr. 20.18.10.01 vom 1.10.2018: «Nachforschungen der Zivilstandsbehörden im Zivilstandsregister und die damit verbundene Bekanntgabe der Informationen in Form einer schriftlichen Auskunft unterliegen der Gebührenpflicht. Sie werden gestützt auf einen Suchauftrag zur Abklärung eines Sachverhalts mit einer Gebühr von CHF 75.00 pro halbe Stunde in Rechnung gestellt. Dies gilt auch bezüglich einer Auskunft an die kantonale Auskunftsstelle gem. Art. 268d ZGB, da die erbrachte Dienstleistung im unmittelbaren Interesse einer Privatperson liegt.» Abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/bj/gesellschaft/zivilstand/weisungen/ks-07/20-18-10-01-d.pdf>.

¹⁵² Alle Dokumente im Zusammenhang mit der Revision des Adoptionsrechts sind auf der Website des BJ abrufbar: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/adoptionsrecht.html>.

¹⁵³ AG, BL, BS, LU, SG, TG, ZH; VZBA.

¹⁵⁴ AG, BL, BS, LU und VZBA.

¹⁵⁵ Siehe die Debatte im Nationalrat, Sommersession 2016, Erste Sitzung, 30.5.2016: AB 2016 N 727, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=37204>.

¹⁵⁶ NE, SO und TG.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

während andere¹⁵⁷ die Gebühren nach Zeitaufwand innerhalb einer vom kantonalen Recht geregelten Spannweite (von Fr. 90 pro Stunde bis zu insgesamt Fr. 2000) berechnen. Fast alle Kantone¹⁵⁸ haben in ihrem Recht die Möglichkeit vorgesehen, die Gebühren im Zusammenhang mit der Herkunftssuche zu ermässigen oder sogar ganz zu erlassen, insbesondere wenn die gesuchstellende Person bedürftig ist. Einige wenige kantonale Auskunftsstellen haben angegeben, dass sie die Gesuche der in den 1980er-Jahren adoptierten Personen aus Sri Lanka auf besondere Art und Weise behandeln, wobei die meisten darunter verstehen, dass für ihre eigenen Dienstleistungen keine Gebühren erhoben werden.¹⁵⁹

Fast alle Kantone¹⁶⁰ geben die Kosten, die von anderen Stellen (Zivilstandsamt, Kantonsarchive oder für Übersetzungen) erhoben werden, an die gesuchstellenden Personen weiter. Einige Kantone¹⁶¹ betonen, dass Ihnen die anderen Verwaltungsstellen für ihre Dienstleistungen im Zusammenhang mit einer Herkunftssuche nichts berechnen.

Wird das BJ mit der Weiterleitung eines Gesuchs um Herkunftssuche ins Ausland beauftragt, erhebt es keine Gebühren für den Versand der Dokumente. Ebenso stellen die Zentralen Behörden der Vertragsstaaten des HAÜ93 der Schweiz ihre Dienstleistungen in der Regel nicht in Rechnung. Die Möglichkeiten dieser Behörden sind jedoch begrenzt – durch ihre Ressourcen, insbesondere in personeller Hinsicht, und durch die gesetzlichen Bestimmungen, die ihre Tätigkeit in ihrem Land regeln. Wenn die Dossiers aufgrund falscher Dokumente Unregelmässigkeiten aufweisen, kommen die Behörden im Allgemeinen nicht weiter. Es ist daher notwendig, auch in Zukunft auf Suchdienste zurückgreifen zu können, die von den Behörden unabhängig sind und über einen grösseren Handlungsspielraum verfügen als diese.

3.6.2 Suchdienste

Bisher hat sich nur das Rote Kreuz kostenfrei um die Gesuche um Herkunftssuche gekümmert, wenn es von einer Privatperson direkt beauftragt wurde. Der SSI arbeitet mit einer maximalen Gebühr von 1400 Franken, wenn er von einer Privatperson beauftragt wird, zuzüglich der Kosten der Vertretung in Sri Lanka. Stammt das Mandat von einem Kanton, variieren die Gebühren je nach den bilateral ausgehandelten Tarifbedingungen. PACH berechnet den Stundenansatz gemäss dem Einkommen der gesuchstellenden Person, verlangt aber höchstes 140 Franken. In beiden Fällen kann die gesuchstellende Person in einer bescheidenen finanziellen Situation einen Antrag auf eine Gebührenermässigung stellen.

3.6.3 Andere private Organisationen

Die **Vermittlungsstellen** verrechnen den gesuchstellenden Personen im Allgemeinen ausschliesslich die Kosten für Übersetzungen, für die Vertretung vor Ort oder für die Reise der Schweizer Vertreterin oder des Schweizer Vertreters bei Begleitung ins Herkunftsland.

¹⁵⁷ AG (ab Juli 2020 sind im Kanton Aargau die Dienstleistungen der kantonalen Auskunftsstelle aufgrund einer Änderung der Verordnung zu diesem Thema nicht mehr gebührenpflichtig) AR, BE, BL, VS und ZG.

¹⁵⁸ Nur der Kanton BL weist darauf hin, nur in äusserst seltenen Fällen auf die Gebühren zu verzichten.

¹⁵⁹ Der Kanton VD gibt an, das kantonale Zivilstandsamt verzichte in diesen Fällen ebenfalls darauf, seine Dienstleistungen in Rechnung zu stellen.

¹⁶⁰ Nur der Kanton GR erklärt, von den gesuchstellenden Personen keine Rückerstattung dieser Kosten zu verlangen.

¹⁶¹ BS, JU, NE und VS.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Das erste Gespräch mit **Espace A** ist kostenlos. Danach beträgt der übliche Tarif 120 Franken pro Stunde, aber der Verein passt seinen Tarif an die finanziellen Möglichkeiten der gesuchstellenden Person an. Die Finanzierung der Beratungsgespräche im Zusammenhang mit einer Herkunftssuche durch Espace A ist dank privater Spenden gesichert.

Back to the Roots erhebt von den adoptierten Personen keine Gebühren für seine Beratungs- und Informationsdienste.¹⁶²

3.7 Erkannte Probleme und geäusserte Wünsche

3.7.1 Von den Kantonen

Die Kantone haben bei der Herkunftssuche generell **praktische Probleme** festgestellt. Unter anderem mangelt es an personellen Ressourcen in den kantonalen Auskunftsstellen und die fehlende Definition bestimmter Begriffe in den gesetzlichen Grundlagen führen zu Schwierigkeiten¹⁶³. Die fehlende Praxis und die daraus resultierende fehlende Erfahrung,¹⁶⁴ die unvollständige Dokumentation in den alten Dossiers sowie die mit einer Auskunftsreise verbundenen Kosten führen ebenfalls zu Unsicherheiten. Die Mehrheit der Kantone äussert daher den Wunsch nach einer stärkeren Koordination und Harmonisierung in diesen Bereichen. Aber auch im Hinblick auf die Festlegung der örtlichen Zuständigkeit der kantonalen Auskunftsstellen, bei der Behandlung von Verfahren mit Zahlvaterschaften,¹⁶⁵ beim Zugang zu den Archiven und den Dossiers,¹⁶⁶ bei der Definition der Dienstleistungen von Auskunfts- und Beratungsstellen, bei der Harmonisierung der von den Auskunftsstellen und anderen kantonalen Ämtern erhobenen Gebühren sowie beim Vorgehen bei der Bearbeitung der Gesuche wird ein einheitliches Vorgehen gewünscht.

Ausserdem haben die Kantone **Gesetzeslücken** festgestellt, insbesondere was den Status der untergebrachten Kinder betrifft, deren Adoption nie zustande gekommen ist, oder im Bereich der Herkunftssuche durch die Nachkommen der adoptierten Person (insbesondere wenn diese bereits verstorben ist) oder umgekehrt durch die leiblichen Grosseltern der adoptierten Person.¹⁶⁷ Im Übrigen ist es für die kantonalen Auskunftsstellen schwierig, mit gewissen spezifischen Situationen umzugehen (z.B. wenn die gesuchte Person bereits verstorben ist oder der leibliche Elternteil sich weigert seine weiteren leiblichen Kinder über die Adoption zu informieren).

Die Kantone weisen auch darauf hin, dass einer Suche Grenzen gesetzt sind oder sie gar unmöglich ist, wenn sich die gesuchte Person im Ausland befindet. Folgender Faktoren können

¹⁶² Seit der Gründung des Vereins haben sich nicht weniger als 160 Personen, die aus Sri Lanka oder anderen Staaten adoptiert wurden, an Back to the Roots gewandt, um sich im Zusammenhang mit ihrer Herkunftssuche beraten zu lassen.

¹⁶³ Insbesondere die Begriffe «weitere Informationen über diese» in Art. 268c Abs. 3 ZGB und «Auskunft, durch die keine Rückschlüsse auf die Identität möglich sind» in Art. 268c Abs. 2 ZGB sind schwierig zu interpretieren und erfordern aus Sicht der Kantone eine genauere Definition.

¹⁶⁴ Z. B. wenn es um den Entscheid geht, auf welchem Weg die Informationen übermittelt werden sollen. (Schriftlich? Einsicht in das Adoptionsdossier gewähren? Das Dossier oder eine Kopie davon aushändigen?)

¹⁶⁵ Bis Ende 1977 kannte die Schweiz zwei Formen der Kindeserkennung: die Anerkennung mit Standesfolge und die Anerkennung ohne Standesfolge. Eine Kindeserkennung mit Standesfolge musste mündlich auf dem Zivilstandsamt angemeldet und durch dieses im Anerkennungsregister eingetragen werden. Damit entstand ein rechtliches Kindesverhältnis zwischen Vater und Kind. Die Anerkennung ohne Standesfolge – auch Zahlvaterschaft genannt – begründete kein Kindesverhältnis, sondern nur eine Alimentenzahlungspflicht und wurde deshalb nicht im Zivilstandsregister eingetragen. Rechtlich sind Vater und Kind in diesem Fall somit zu keinem Zeitpunkt miteinander verwandt gewesen und es besteht gemäss dem EAZW weder ein Anspruch auf Bekanntgabe der aktuellen Personalien eines in einem Zahlvatervertrag aufgeführten Verpflichteten noch ein Anspruch auf Kenntnis allfälliger Nachkommen des Zahlvaters, vgl. Kreisschreiben EAZW Nr. 20.18.10.01 vom 1.10.2018. <https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/bj/gesellschaft/zivilstand/weisungen/ks-07/20-18-10-01-d.pdf>.

¹⁶⁶ Inkl. der rechtlichen Fragen zum Datenschutz bei der Dossiereinsicht.

¹⁶⁷ In dieser Hinsicht hält die Botschaft fest: «Aus der Formulierung von Art. 268c ZGB, die den betreffenden Auskunftsanspruch ausdrücklich nur dem adoptierten Kind zugesteht, wird ausserdem der Schluss gezogen, dass weder seine leiblichen Eltern oder allfälligen (auch leiblichen) Geschwister noch seine Adoptiveltern oder Nachkommen einen entsprechenden Anspruch haben», Botschaft des Bundesrates vom 28.11.2014 zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Adoption), BBl 2015 877, S. 915 (Punkt 2.6.3).

Bericht Po. Ruiz 17.4181

dabei zum Tragen kommen: oft sehr lange Wartezeiten, um eine Antwort zu erhalten, Schwierigkeiten bei der Lokalisierung der Familie,¹⁶⁸ Übersetzungskosten zulasten der gesuchstellenden Person und generelle Schwierigkeiten bei der Kommunikation mit ausländischen Behörden. Ganz allgemein scheinen die Aufgaben und die Grenzen des Einsatzes der kantonalen Auskunftsstellen bei **internationalen Herkunftssuchen** unklar zu sein. Dies trifft umso mehr zu, wenn bei der Suche mögliche rechtswidrige Praktiken im Adoptionsverfahren zu Tage treten und/oder wenn die Suche über die Kanäle der Behörden zu keinen Ergebnissen führt, wie dies in den Fällen aus Sri Lanka der Fall sein kann.

Die Kantone stellen sich auch eine Reihe von Fragen zum **Zugang zu den Dokumenten**, insbesondere zu den Archiven einer anderen Behörde, manchmal eines anderen Kantons.¹⁶⁹ Ausserdem ist es zum Beispiel mangels gesetzlicher Grundlage nicht immer einfach, die notwendigen Auskünfte von der anderen Behörde zu erhalten.¹⁷⁰ Es kommt auch vor, dass sich die Adoptiveltern weigern, das Adoptionsdossier an ihr Kind weiterzugeben, obwohl nur sie über eine vollständige Version des Dossiers verfügen, was bei den älteren Dossiers zu internationalen Adoptionen oft der Fall ist. Da keine spezifische gesetzliche Bestimmung besteht, auf deren Grundlage die kantonalen Auskunftsstellen sie dazu verpflichten könnten, müssen die Kantone dafür sorgen, dass die Bedeutung der Identitätssuche und die Notwendigkeit der Transparenz gegenüber ihrem Adoptivkind im Rahmen der Vorbereitung der Adoption vom Verfahrensbeginn an thematisiert werden.

3.7.2 Von den privaten Organisationen

Die Suchdienste haben darauf hingewiesen, dass die Verfahren und Verantwortlichkeiten zum Zeitpunkt der Adoption weiterhin nicht klar sind und dass es sehr schwer zu bestimmen ist, ob die Originaldokumente im Besitz der adoptierten Personen oder der Schweizer Behörden die effektiven Tatsachen wiedergeben. Hinzu kommt, dass die unterschiedliche Behandlung von adoptierten Personen (mit Zugang zur Behördenunterstützung bei der Herkunftssuche) und solchen, die nicht adoptiert worden sind (z. B. Pflegekinder), obwohl sie aus der gleichen Familie stammen können, schwer zu rechtfertigen ist. Nach ihrer Auffassung ist das Gesetz zu eng gefasst, weil es die Suche nach den leiblichen Grosseltern nicht zulässt, beispielsweise für den Fall, dass die leiblichen Eltern bereits gestorben sind. Schliesslich wurde die Frage aufgeworfen, wie mit einem Gesuch um Suche nach einem Halbbruder oder einer Halbschwester umgegangen werden soll, wenn der leibliche Elternteil den Kontakt mit dem Adoptivkind verweigert und aller Wahrscheinlichkeit nach die Adoptionsgeschichte gegenüber seinen anderen Kindern nie offengelegt hat.

Die Suchdienste haben ebenfalls auf die Notwendigkeit einer Koordination oder Harmonisierung hingewiesen. Dies insbesondere im Bereich der von den Zentralen Behörden erhobenen Gebühren, der Übersetzungen, der Kriterien für die Gebührenrückerstattung sowie der Weiterleitung von Gesuchen an Staaten, die das HAÜ93 nicht ratifiziert haben. Aber auch bei der Beratung über die Nutzung der DNA-Datenbanken (Rechtslage und Risiken), bei der Art und Weise der Behandlung von ausländischen Gesuchen um Herkunftssuche in der Schweiz, bei der Information der Betroffenen über den Suchprozess, bei der Art der Dokumente, die sie

¹⁶⁸ In gewissen Staaten gibt es keine Einwohnerkontrolle.

¹⁶⁹ Wie kann das Verfahren für den Zugang zu den Archiven in einem anderen Kanton vereinheitlicht werden? Umfasst das Recht auf Einsicht in das eigene Dossier auch das Recht auf Einsicht in die Vormundschaftsakte? Wer ist zuständig zu entscheiden, welcher Teil des Dossiers dem Betroffenen abgegeben werden kann? Die kantonale Auskunftsstelle oder die Behörde, bei der sich das betreffende Archiv befindet?

¹⁷⁰ Die Zentrale Ausgleichsstelle (zentrales Vollzugsorgan des Bundes im Bereich der 1. Säule der Sozialversicherungen) kann beispielsweise Informationen (Adressen gesuchter Personen) nur an die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) und nicht an die kantonalen Auskunftsstellen weitergeben. Da in gewissen Kantonen die KESB als kantonale Auskunftsstelle eingerichtet wurde, entsteht damit eine Ungleichbehandlung zwischen den verschiedenen kantonalen Behörden, die nur mit einer Gesetzesrevision geändert werden kann. Der Aufbau eines nationalen Adressdienstes, wie er vom Bundesrat vorgesehen ist, könnte dieses Problem lösen <https://www.ad-min.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-76062.html>.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

erhalten können (z. B. Dossier der Vormundschaftsbehörde?) und bei der Möglichkeit, Unterstützung von einem Suchdienst zu erhalten wird auf die fehlende einheitliche Struktur hingewiesen. PACH würde im Übrigen eine Zentralisierung der Kompetenzen und des Wissens im Bereich der Herkunftssuche sowie eine verstärkte internationale Zusammenarbeit begrüßen. Das Rote Kreuz fragt sich auch, ob in Betracht gezogen werden könne, für den Suchdienst eine Vollmacht in jenen Fällen auszustellen, in denen die gesuchstellenden Personen in der Vergangenheit durch den Kontakt mit den Behörden schwer traumatisiert worden sind. Es würde die Publikation einer amtlichen Informationsbroschüre über die Rechte, die Mittel und das Verfahren zur Herkunftssuche begrüßen. Schliesslich wünscht sich das Rote Kreuz, dass in Zusammenarbeit mit den Suchdiensten und den kantonalen Auskunftsstellen im Interesse der gesuchstellenden Personen eine Liste von Best practices und Suchmöglichkeiten in den Herkunftsstaaten erstellt wird. Der SSI seinerseits weist auf die Notwendigkeit einer Intensivierung des Austauschs mit den kantonalen Auskunftsstellen hin, um die Dienstleistungen jeder Stelle zu klären und die Arten der Zusammenarbeit festzulegen, damit die gesuchstellenden Personen besser informiert werden können.

Das Rote Kreuz würde sich wünschen, dass neutrale Beratungsstellen nach dem Vorbild der OHG-Beratungsstellen die Befugnis erhalten, die Bearbeitung von Gesuchen um Herkunftssuche zu übernehmen, weil die Tatsache, dass sich die gleiche Behörde, die an der Adoption beteiligt war, Jahre später mit der Herkunftssuche beschäftigt, für viele adoptierte Personen problematisch ist. PACH hält es für richtig, dass die Suche nach Informationen in der Zuständigkeit der kantonalen Behörden liegt, weil sie diesbezüglich über die besten Möglichkeiten verfügen. Hingegen ist er der Meinung, dass die Suchdienste systematischer in die Begleitung und Beratung einbezogen werden sollten.

Gemäss der Erfahrung von Espace A ist die Dauer der Bearbeitung der Gesuche für Menschen bei ihrer Herkunftssuche durch die kantonalen Auskunftsstellen belastend. Zudem wünscht Espace A, dass allen Personen bei ihrer konkreten Nachforschung systematisch externe psychologische Unterstützung angeboten wird.

Die Herausforderungen und Probleme, mit denen die Vermittlungsstellen bei der Herkunftssuche konfrontiert sind, überschneiden sich mit jenen, die von den Kantonen und den Suchdiensten genannt werden: langsame Verwaltungsverfahren bei den schweizerischen und ausländischen Behörden, die heikle Aufgabe der psychosozialen Betreuung der gesuchstellenden Personen und die sehr geringen Chancen, die leibliche Familie in gewissen Herkunftsstaaten ausfindig zu machen.

3.7.3 Durch Back to the Roots

Back to the Roots teilte mit, dass die kantonalen Behörden heute mit den Herausforderungen gefälschter Dokumente in den Adoptionsdossiers konfrontiert sind. Viele der Betroffenen haben das Gefühl, von den kantonalen Behörden zu wenig Unterstützung zu erhalten, und das nötige Vertrauensverhältnis lässt sich nur schwer aufbauen. Schnell werden dabei die schlechten Erfahrungen einiger weniger als Beispiele angeführt. Das Beschaffen von Dokumenten wird als zeitaufwendig und anstrengend beschrieben und ist oft mit Kosten verbunden. Zahlreiche Dossiers sind unvollständig und die verfügbaren Dokumente erweisen sich oft als gefälscht, was den Erfolg der Herkunftssuche verhindert.¹⁷¹ Schliesslich haben die Nachforschungen in Sri Lanka durch die Behörden keinerlei Ergebnisse gebracht, die Nachforschungen durch private Suchdienste waren bisher ebenfalls erfolglos und die Suche dauert

¹⁷¹ Der Verein schätzt, dass die Dokumente in den Dossiers nur in etwa dreissig Prozent der Fälle erlauben, die Herkunftsfamilie aufzufinden.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

mehrere Jahre. Die adoptierten Personen, die nach Sri Lanka reisen, stehen vor vielen Herausforderungen: Sofern sie eine vertrauenswürdige Person gefunden haben, die ihnen bei Übersetzungen und Verwaltungsangelegenheiten behilflich sein kann, ist der Zugang zu Dokumenten (Zivilstandsamt, Spitäler, Gerichte usw.) angesichts der geltenden Gesetze und Regelungen, die den Zugang nicht erlauben oder von der Genehmigung eines Gerichts abhängig machen, sehr schwierig oder sogar unmöglich.¹⁷² Back to the Roots verfügt nicht über die Ressourcen, um adoptierte Personen individuell bei ihren Nachforschungen in Sri Lanka zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund verlangt Back to the Roots, dass sich adoptierte Personen für ihre Herkunftssuche an eine unabhängige spezialisierte Stelle wenden können, die im alleinigen Interesse der betroffenen Personen handelt und nicht am Adoptionsverfahren beteiligt war. Eine solche Stelle sollte auch in der Lage sein, psychologische Unterstützung anzubieten und die Verfahrensschritte bis zu einer Familienzusammenführung zu begleiten.

3.7.4 Durch die internationalen Gremien

Am 18. Oktober 2019 verabschiedete der UNO-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte seine Abschliessenden Bemerkungen zum vierten periodischen Bericht der Schweiz. Der Ausschuss begrüsst zwar die Änderungen beim Adoptionsgeheimnis, die am 1. Januar 2018 in Kraft getreten sind, stellt aber fest, dass aus einem Drittland adoptierte Kinder nur mit Zustimmung der Behörden dieses Landes nach ihrer Herkunft suchen können, und dass bei diesem Vorgehen die notwendige und angemessene Unterstützung fehlt (Art. 10). Daher empfiehlt der Ausschuss «dem Vertragsstaat, sich vermehrt dafür einzusetzen, dass von schweizerischen Eltern aus Drittländern adoptierte Personen bei der Herkunftssuche angemessene Unterstützung, auch psychologischer und finanzieller Art, erhalten und ihnen bei Bedarf Übersetzungsdienste zur Verfügung gestellt werden. Ausserdem empfiehlt er gesetzliche und administrative Mittel zu verstärken, um adoptierte Personen bei diesen Schritten zu begleiten»¹⁷³.

3.8 Schlussfolgerungen und Ausblick

Das Phänomen der internationalen Adoption nahm Mitte der 1970er-Jahre seinen Anfang und erreichte seinen Höhepunkt in den 1980er- und 1990er-Jahren. Die Erfahrung zeigt, dass die Identitätssuche der adoptierten Personen am häufigsten im Erwachsenenalter einsetzt, ja sogar erst nach dem dreissigsten Lebensjahr. Gesuche um Herkunftssuche im Ausland sind daher ein relativ neues Phänomen, was vermutlich den Mangel an Mitteln und Erfahrung der kantonalen Behörden erklärt. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass die Anzahl der Gesuche um Herkunftssuche in den kommenden Jahren zunehmen wird.

Auch wenn es den Behörden und privaten Stellen noch an Erfahrung im Bereich der Herkunftssuche fehlt, insbesondere im internationalen Kontext und spezifisch in jenem Sri Lankas, scheint doch bereits jetzt klar zu sein, dass sowohl aus der Sicht der Betroffenen als auch aus der Sicht der Behörden und privaten Stellen ein sehr grosser Bedarf an Unterstützung besteht. Es ist deshalb dringend notwendig, diesen Bereich in der Schweiz zu stärken. Die Herkunftssuche in Sri Lanka zeigt die enormen Schwierigkeiten, mit denen die adoptierten Personen konfrontiert sein können: Die Verfahren können langwierig, kompliziert, kostspielig und psychisch belastend sein, und dies ohne Erfolgsgarantie. Bei einer internationalen

¹⁷² Vgl. dazu die umfassenden Informationen inkl. der Umschreibung der administrativen Schritte und der praktischen Schwierigkeiten im Merkblatt von Back to the Roots zur Herkunftssuche in Sri Lanka, https://backtotheroots.net/wp-content/uploads/2018/08/Herkunftssuche_DE.pdf.

¹⁷³ Der umfassende Bericht ist abrufbar unter: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fCHE%2fCO%2f4&Lang=en.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Suche, insbesondere wenn das Dossier Unregelmässigkeiten aufweist und falsche Informationen enthält, verschärfen sich diese Schwierigkeiten. Ein Grossteil der Herkunftssuchen droht zu scheitern, wenn die Adoptiveltern, die ehemaligen Vermittlungsstellen (von denen die meisten nicht mehr tätig sind) oder die ausländischen Behörden nicht kooperieren. Es ist daher wesentlich, auch im Zusammenhang mit den heutigen internationalen Adoptionen und den in den Kinderdossiers enthaltenen Angaben daraus zu lernen.

Das BJ wird seine Beziehungen zu den Herkunftsstaaten, die Vertragsstaaten des HAÜ93 sind, verstärken und mit ihnen Lösungen für konkrete Fälle suchen. Eine enge Zusammenarbeit mit den ausländischen Behörden ist umso notwendiger in den Dossiers, die Unregelmässigkeiten aufweisen. In diesem Sinn wird das BJ die Kantone auch fortan bei der Organisation von Arbeitstreffen unterstützen, die der Herkunftssuche, dem Erfahrungsaustausch und der Bündelung von Ressourcen in diesem Bereich gewidmet sind, z. B. indem es die Informationen nach Herkunftsland zusammenstellt. Speziell in Bezug auf Sri Lanka wird sich das BJ weiterhin bemühen, die Unterstützungs- und Suchmöglichkeiten in Zusammenarbeit mit den Kantonen, der Zentralen Behörde Sri Lankas, den Suchdiensten und dem Verein Back to the Roots zu verbessern.

Die KKJPD hat im März 2020 beschlossen, eine Arbeitsgruppe zur Herkunftssuche einzusetzen, die am 20. August 2020 ihre erste Sitzung abhielt. Diese Arbeitsgruppe, unter Vorsitz des BJ und der KKJPD, will die Frage der Unterstützung der Herkunftssuche in allen Fällen von internationalen Adoptionen vertiefen, ohne sich auf die Adoptionen aus Sri Lanka zu beschränken. Sie setzt sich aus einer Vertretung des Bundes, der Kantone, von adoptierten Personen und privaten Partnern (Suchdiensten und Adoptionsvermittlungsstellen) zusammen, um einen möglichst breiten Meinungsaustausch zu gewährleisten. Ihre Aufgabe umfasst folgende Punkte: Abklärung der Bedürfnisse der adoptierten Personen; Klärung der Rollen der verschiedenen staatlichen und privaten Akteure; Zugang zu Dokumenten und Archiven in der Schweiz und im Ausland (einschliesslich der Dokumente der ehemaligen Vermittlungsstellen, die ihre Tätigkeit vollständig eingestellt haben); Prüfung der konkreten Möglichkeiten der Unterstützung von Personen auf der Suche nach ihrer Herkunft, insbesondere die finanzielle Unterstützung für bestimmte Bereiche der Suche.

Im Übrigen wird sich die Arbeitsgruppe auch mit der Frage der Schaffung einer unabhängigen Fachstelle zur Bearbeitung der Gesuche um Herkunftssuche befassen. Der Gesetzgeber hat die Aufgabe der kantonalen Auskunftsstelle für die Herkunftssuche aufgrund ihrer Kompetenzen im psychosozialen Bereich und ihrer umfassenden Kenntnisse des spezifischen Bereichs der Adoption den für das Adoptionsverfahren zuständigen Zentralen Behörden der Kantone übertragen. Ein Teil der Personen auf Herkunftssuche äussert jedoch Zurückhaltung, sich gerade an diejenigen Behörden zu wenden, die an ihrem Adoptionsverfahren beteiligt waren, das zuweilen diesen Behörden zuzuschreibende Unregelmässigkeiten aufwies. Dem sollte Rechnung getragen werden. Bereits an seiner Sitzung vom 31. Januar 2020 hatte der Vorstand der KKJPD den Kantonen geraten, den Zugang zu Dokumenten und Auskünften so weit wie möglich zu erleichtern, auf Gebühren für die Bearbeitung von Gesuchen um Herkunftssuche zu verzichten und, wenn möglich, eine neutrale Stelle zu bezeichnen, die für die adoptierten Personen als erste Anlaufstelle dienen könnte. Der Bundesrat unterstützt jegliche Massnahmen zur Erleichterung der Herkunftssuche.

Die Arbeitsgruppe der KKJPD stellt somit sicher, dass die Überlegungen zur Analyse der aktuellen Situation im Bereich der Herkunftssuche, wie in diesem Bericht dargelegt, weitergeführt werden. Die Arbeitsgruppe wird sich auf die rasche und gezielte Verbesserung der Unterstützung im Bereich der Herkunftssuche konzentrieren. Sodann wird die Expertengruppe mögliche Vorschläge für Gesetzesänderungen prüfen. Sie wird den Anpassungsbedarf der

Bericht Po. Ruiz 17.4181

geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen eingehend analysieren müssen und Vorschläge für eine künftige Politik zur internationalen Adoption in der Schweiz formulieren (siehe unten Ziff. 4.5).

4 Internationale Adoption heute

4.1 Einführung und Methodik

Sowohl das Postulat Ruiz als auch der vorliegende Bericht konzentrieren sich auf die Vorkommnisse in der Vergangenheit und auf die Herkunftssuche. In diesem begrenzten Rahmen ist die in diesem Kapitel dargelegte Analyse des heutigen Systems eine vorläufige Analyse, die als Grundlage für künftige Reformarbeiten dienen kann. Diese werden eine breitere Beteiligung der verschiedenen betroffenen Behörden sowie der Zivilgesellschaft und insbesondere der Adoptivfamilien und der adoptierten Personen erfordern.

Die vorläufige Analyse basiert auf den in diesem Bereich zahlreich vorhandenen Quellen und internationalen Standards (vgl. Ziff. 6 Anhang), auf dem Austausch mit den Zentralen Behörden der Kantone, auf einer kritischen Analyse des schweizerischen Systems, die vom Internationalen Referenzzentrum für die Rechte von familienlosen Kindern des Internationalen Sozialdienstes durchgeführt wurde, sowie auf Beobachtungen und Erfahrungen mit allen Akteuren in diesem Bereich im Rahmen von nationalen und internationalen Konferenzen, Expertentreffen oder dem Austausch mit den Betroffenen.

4.2 Entwicklung der internationalen Adoption seit den 1980er-Jahren

4.2.1 Statistiken

Nach einem Höchststand im Jahr 2004 ist die internationale Adoption in den letzten Jahren drastisch zurückgegangen. In den meisten Aufnahmestaaten gibt es heute drei bis vier Mal weniger Adoptionen als vor fünfzehn Jahren. Die Zahlen sprechen für sich: von mehr als 20 000 sank die Anzahl auf weniger als 5000 Adoptionen pro Jahr in den USA, von 4000 auf weniger als 1000 in Frankreich und von 5000 auf weniger als 500 in Spanien.¹⁷⁴ In der Schweiz sieht es ähnlich aus: Gab es Mitte der 2000er-Jahre mehr als 400 internationale Adoptionen, so waren es in den letzten Jahren weniger als 100.¹⁷⁵

Dieser Rückgang, der verschiedene Ursachen hat,¹⁷⁶ wirkt sich deutlich aus. Die Behörden bearbeiten weniger Fälle, was die Aufrechterhaltung spezifischer Kenntnisse erschwert. Die Anzahl der akkreditierten Vermittlungsstellen nimmt mit den Schliessungen in den Herkunftsstaaten ab und ihr finanzielles Überleben ist bedroht. Gleichzeitig hat sich auch das Profil der adoptionsbedürftigen Kinder verändert: Es handelt sich hauptsächlich um ältere Kinder (älter als fünf Jahre), Geschwister oder Kinder mit zum Teil schweren gesundheitlichen Problemen. Jede Analyse und Beurteilung des gegenwärtigen Systems der internationalen Adoption wird diese neue Realität berücksichtigen müssen.

¹⁷⁴ Vgl. die Tabellen mit den internationalen Statistiken, die von Prof. P. Selman zusammengestellt wurden und auf der Website der Haager Konferenz abrufbar sind unter: <https://assets.hcch.net/docs/a8fe9f19-23e6-40c2-855e-388e112bf1f5.pdf>.

¹⁷⁵ Vgl. die Statistiken auf der Website des BJ (www.adoption.admin.ch) und des BFS (<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/adoptionen.html>).

¹⁷⁶ SELMAN Peter, The Global Decline of Intercountry Adoption: What Lies Ahead?, in: Social Policy and Society, Cambridge, 2012, abrufbar unter: http://journals.cambridge.org/abstract_S1474746412000085; MIGNOT Jean-François, L'adoption internationale dans le monde: les raisons du déclin, in: Population & Sociétés, 2015/2 (N°519), S. 1 ff., abrufbar unter: https://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=POP-SOC_519_0001.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

In der Schweiz war es lange Zeit nicht möglich, zuverlässige und aussagekräftige Statistiken im Bereich der internationalen Adoptionen zu erstellen. Das BFS führt die Adoptionsstatistik gemäss der Verordnung über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes¹⁷⁷ auf der Grundlage von Daten, die in elektronischer Form über die zentrale Datenbank Infostar¹⁷⁸ eingehen. Allerdings erhält das BFS von Infostar nicht alle relevanten Daten, insbesondere nicht über den Wohnort der Adoptiveltern zum Zeitpunkt der Adoption.¹⁷⁹ Ausserdem sind nicht notwendigerweise alle Adoptiveltern in diesem Register eingetragen¹⁸⁰ und es gibt verschiedene Verfahrensarten, was die Sache zusätzlich erschwert: im Ausland ausgesprochene und in der Schweiz gestützt auf das HAÜ93 anerkannte Adoption, in der Schweiz ausgesprochene Adoption nach einer mindestens einjährigen Unterbringung in der künftigen Adoptivfamilie und im Ausland ausgesprochene und in der Schweiz gestützt auf das IPRG anerkannte Adoption. Vor diesem Hintergrund hat das BJ neue Statistiken veröffentlicht, die auf den von den Zentralen Behörden der Kantone gelieferten Daten der letzten zehn Jahre über den Zuzug von Kindern (adoptiert oder zu adoptierende) basieren. Auf dieser Grundlage ist es möglich, sich ein genaues Bild der Anzahl der Kinder zu machen, die im Rahmen eines internationalen Adoptionsverfahrens jährlich in die Schweiz kommen.

Adoptionen von Schweizer Kindern im Ausland sind sehr selten. Die Fälle beschränken sich auf Adoptionen innerhalb der Familie.

4.2.2 Internationale Gesetzgebung – hauptsächliche Quellen

4.2.2.1 Kinderrechtskonvention

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (Kinderrechtskonvention; KRK) wurde am 20. November 1989 in New York abgeschlossen und trat für die Schweiz am 26. März 1997 in Kraft. Artikel 21 KRK enthält spezifische Verpflichtungen in Bezug auf nationale und internationale Adoptionen und legt eine Reihe von Grundprinzipien fest. Dem Kindeswohl¹⁸¹ ist bei der Adoption die höchste Bedeutung zuzumessen. Die Adoption stellt eine der möglichen alternativen Schutzmassnahmen für Kinder dar, die der elterlichen Fürsorge entbehren oder davon bedroht sind.¹⁸² Die Adoption muss daher von den zuständigen Behörden überwacht und bewilligt werden. Diese müssen auch sicherstellen, dass die betroffenen Personen (hauptsächlich die leiblichen Eltern) aufgeklärt sind und zugestimmt haben. Artikel 21 unterstreicht auch den subsidiären Charakter der internationalen Adoption und das Verbot jeglicher unstatthaften Vermögensvorteile für die beteiligten Personen. Artikel 7 KRK handelt vom allgemeinen Recht jedes Kindes, seine Eltern zu kennen und von ihnen betreut zu werden, und legt das Recht fest, seine Herkunft zu kennen (vgl. oben Ziff. 3)

4.2.2.2 Haager Übereinkommen von 1993

Das Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (HAÜ93), das am 29. Mai 1993 abgeschlossen wurde, ist

¹⁷⁷ SR 431.012.1

¹⁷⁸ Informatisiertes Ständeregister Infostar.

¹⁷⁹ Dieses Problem sollte mit der Einführung von Infostar New Generation gelöst werden, das bis 2024 in Betrieb genommen werden soll.

¹⁸⁰ Vgl. Art. 15a Abs. 2 der Zivilstandsverordnung (ZStV; SR 211.112.2): «Eine ausländische Person, deren Daten nicht abrufbar sind, wird spätestens dann in das Personenstandsregister aufgenommen, wenn sie von einem in der Schweiz zu beurkundenden Zivilstandsereignis betroffen ist». Da die Adoption nicht als Zivilstandsereignis im Sinne der Verordnung gilt, wird sie nicht eingetragen, wenn im Register noch kein Teil der Adoptiveltern erfasst ist.

¹⁸¹ Vgl. die Publikation von UNICEF zum Begriff des Kindeswohls im Zusammenhang mit der internationalen Adoption, «UNICEF: The best interests of the child in Intercountry adoption», abrufbar unter: <https://www.unicef-irc.org/publications/712-the-best-interests-of-the-child-in-intercountry-adoption.html>.

¹⁸² Vgl. diesbezüglich die Richtlinien der UNO über die alternative Schutzmassnahme für Kinder («Lignes directrices des Nations Unies relatives à la protection de remplacement pour les enfants »): <https://www.unicef.org/protection/files/100426-UNGuidelines-French.pdf>.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

der multilaterale Referenzvertrag in diesem Bereich. Das HAÜ93 zählt mehr als 100 Vertragsstaaten¹⁸³ und ist für die Schweiz am 1. Januar 2003 in Kraft getreten.

Die Haager Konferenz für Internationales Privatrecht, zu deren Mitgliedern die Schweiz gehört, setzt regelmässig Spezialkommissionen ein, in denen Vertrags- und Beobachterstaaten zusammenkommen, um die praktische Funktionsweise des HAÜ93 zu diskutieren. Jede Spezialkommission hat Schlussfolgerungen und Empfehlungen herausgegeben.¹⁸⁴ Die Haager Konferenz hat auch eine Reihe von Leitfäden, Erläuterungen, Musterformularen und anderen praxisrelevanten Dokumenten veröffentlicht.¹⁸⁵ Verschiedene Arbeitsgruppen, insbesondere zu Fragen der Finanzen oder rechtswidrigen Vorgehensweisen, unterstützen die Arbeit der Haager Konferenz. Die Schweiz beteiligt sich aktiv in diesen verschiedenen Gremien.

Das HAÜ93 will vor allem Garantien schaffen, damit die internationalen Adoptionen zum Wohl des Kindes und unter Wahrung seiner Grundrechte stattfinden (Art. 1 Bst. a HAÜ). In dieser Hinsicht konkretisiert es die Grundsätze von Artikel 21 KRK und insbesondere das Subsidiaritätsprinzip bei internationalen Adoptionen (vgl. Abs. 2 und 3 der Präambel). Das Übereinkommen betont die Notwendigkeit, Massnahmen zur Verhinderung der Entführung und des Verkaufs von Kindern sowie den Handel mit Kindern vorzusehen (Art. 1 Bst. b und Abs. 4 der Präambel).

Um diese Ziele zu erreichen, sieht das Übereinkommen insbesondere ein institutionalisiertes System der Zusammenarbeit zwischen den Vertragsstaaten vor. Es handelt sich also in erster Linie um ein Rechtshilfeübereinkommen. Diese Zusammenarbeit erfolgt über die Vermittlung der Zentralen Behörden, die ein System der direkten Kommunikation einrichten. Die Behörden des Herkunftsstaates des Kindes müssen ermitteln, ob das Kind adoptierbar ist und ob die leiblichen Eltern der Adoption zugestimmt haben. Die Behörden des Aufnahmestaats müssen sicherstellen, dass die künftigen Adoptiveltern für die Adoption qualifiziert und geeignet sind und dass das Adoptivkind in den Aufnahmestaat einreisen und sich dort aufhalten kann. Während der Matching-Phase schlägt der Herkunftsstaat ein Kinderdossier zu einem Dossier potenzieller künftiger Adoptiveltern vor. Die Behörden beider Staaten überprüfen die Angaben im Dossier und müssen ihre Zustimmung geben, damit das Adoptionsverfahren fortgesetzt werden kann. Nur die Adoptionen, bei denen bescheinigt wird, dass sie gemäss dem Übereinkommen erfolgten, können in allen Vertragsstaaten kraft Gesetzes anerkannt werden (Art. 23 HAÜ93).

4.2.3 Innerstaatliche Gesetzgebung

4.2.3.1 Zivilgesetzbuch

Das Zivilgesetzbuch legt in Artikel 264 ff. ZGB die allgemeinen Voraussetzungen fest, die von den künftigen Adoptiveltern zu erfüllen sind (insbesondere Alter, Heirat, persönliche, soziale und materielle Situation). Das Gesetz regelt ebenfalls die Voraussetzungen und das Verfahren, die einzuhalten sind, wenn die Adoption in der Schweiz ausgesprochen werden muss (weil sie nicht im Herkunftsstaat ausgesprochen wird oder in der Schweiz nicht anerkannt werden kann). Es regelt auch die Frage der Auskunft über die leiblichen Eltern, über deren direkten Nachkommen und über das Adoptivkind.

¹⁸³ Die aktualisierte Liste der Vertragsstaaten ist auf der Website der Haager Konferenz (www.hcch.net) abrufbar unter: Adoption>Etat présent.

¹⁸⁴ Vgl. die zusammenfassende Tabelle der Haager Konferenz: <https://assets.hcch.net/docs/02185a94-fd72-488c-bae6-04c73869d051.pdf>.

¹⁸⁵ Alle Dokumente sind abrufbar unter: <https://www.hcch.net> unter Adoption.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Eine Teilrevision, die am 1. Januar 2018 in Kraft getreten ist, erlaubt es nunmehr Personen, die in einer eingetragenen Partnerschaft oder in einer faktischen Lebensgemeinschaft leben, das Kind ihrer Partnerin oder ihres Partners zu adoptieren. Zudem wurden bestimmte Adoptionsvoraussetzungen flexibler gestaltet (Mindestalter, Dauer der Beziehung) und das Adoptionsgeheimnis wurde gelockert (vgl. dazu oben Ziff. 3).

4.2.3.2 Verordnungen des Bundes

Die Verordnung vom 29. Juni 2011¹⁸⁶ über die Adoption (AdoV) ist seit dem 1. Januar 2012 in Kraft. Sie regelt das Verfahren für die Aufnahme von Kindern zur Adoption (sowohl bei nationalen als auch bei internationalen Adoptionen) sowie die Bewilligung zur Adoptionsvermittlung und die Aufsicht über diese Tätigkeit. Diese beiden Bereiche wurden bisher in zwei getrennten Verordnungen behandelt, einerseits in der Verordnung vom 29. November 2002 über die Adoptionsvermittlung (die ihrerseits die Verordnung vom 28. März 1973 über Adoptionsvermittlung ersetzte) und andererseits in der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption (vgl. oben Ziff. 2.2.3.2). Diese Verordnungen waren bereits Ende der 1970er- und in den 1980er-Jahre teilweise revidiert worden.

Die AdoV legt die Kriterien und das Verfahren für die Abklärung der künftigen Adoptiveltern fest. Sie regelt ebenfalls das Verfahren für die Bewilligung der Aufnahme eines bestimmten Kindes auf Vorschlag der Behörden des Herkunftsstaates. Dieses Verfahren ist auf kantonaler Ebene für die Adoptionen aus Vertragsstaaten oder Nichtvertragsstaaten des HAÜ93 dasselbe. Die AdoV legt auch die Bewilligungspflicht für private Adoptionsvermittlungsstellen sowie deren Pflichten und die Aufsicht durch das BJ fest.

4.2.3.3 Das Bundesgesetz zur Umsetzung des HAÜ93

Mit der Ratifizierung des HAÜ93 erliess die Schweiz ein Ausführungsgesetz, das die Aufgabenverteilung und die Koordination des Verfahrens gemäss Übereinkommen mit den schweizerischen Institutionen und Verfahren klar regelt. Das Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen (BG-HAÜ) regelt somit die Kompetenzverteilung zwischen der Zentralen Behörde des Bundes (Bundesamt für Justiz) und den Zentralen Behörden der Kantone sowie verschiedene Verfahrensfragen. Es enthält auch ein Kapitel, das für alle internationalen Adoptionen gilt, unabhängig davon, ob sie nach dem HAÜ93 oder mit Nichtvertragsstaaten erfolgen. Diese allgemeinen Schutzmassnahmen betreffen die Ernennung eines Vormundes oder eines Beistandes für das Kind ab dem Zeitpunkt der Einreise in die Schweiz (Art. 17 und 18 BG-HAÜ), Massnahmen bei Aufnahme ohne Bewilligung (Art. 19 BG-HAÜ) und die Unterhaltspflicht der künftigen Adoptiveltern (Art. 20 BG-HAÜ). Schliesslich hat das BG-HAÜ eine Reihe von strafrechtlichen Bestimmungen eingeführt, die speziell den Bereich der internationalen Adoption betreffen, nämlich die Aufnahme ohne Bewilligung und die Zuwiderhandlung gegen Auflagen (Art. 22), das Verbot unstatthafter Vermögensvorteile (Art. 23) und den Kinderhandel im Hinblick auf die Adoption (Art. 24).

4.2.3.4 Das Bundesgesetz über das internationale Privatrecht

Wenn es keinen völkerrechtlichen Vertrag gibt, wird die Anerkennung ausländischer Entscheidungen durch das IPRG geregelt. So sieht Artikel 78 IPRG vor, dass ausländische Adoptionen in der Schweiz anerkannt werden, wenn sie im Wohnsitz- oder Heimatstaat der adoptierenden Person oder der adoptierenden Ehegatten ausgesprochen worden sind, sofern

¹⁸⁶ SR 211.221.36

Bericht Po. Ruiz 17.4181

sie mit dem schweizerischen Ordre public nicht offensichtlich unvereinbar sind (Art. 27 IPRG).¹⁸⁷

Artikel 76 IPRG sieht auch die Möglichkeit vor, dass Auslandschweizerinnen und Auslandsschweizern eine Adoption an ihrem Heimatort in der Schweiz bewilligt werden kann. Diese Möglichkeit besteht nur, wenn sich eine Adoption an ihrem Wohnsitz als unmöglich erweist oder es unzumutbar ist, dort die Einleitung eines Adoptionsverfahrens zu verlangen. Die Hauptschwierigkeit besteht darin, eine Abklärung über die künftigen Adoptiveltern als auch über das zu adoptierende Kind aus der Entfernung durchzuführen. Es kann sich auch als schwierig herausstellen, den Nachweis der Adoptierbarkeit des Kindes und die Zustimmung der leiblichen Eltern zu erhalten, insbesondere wenn das Kind aus einem Staat stammt, der die Volladoption nicht kennt.

Die Schwierigkeiten, die sich aus der Anwendung des IPRG im Bereich der internationalen Adoption ergeben, werden unter Ziffer 4.3.7 näher erläutert.

4.3 Analyse der aktuellen schweizerischen Praxis und Gesetzgebung

4.3.1 Einführung

Die Schweiz hat keine eigentliche Politik für die internationale Adoption festgelegt. Im Gegensatz zu anderen Staaten hat sie ihre Zusammenarbeit nicht auf bestimmte Staaten beschränkt, unterstützt den Bereich weder mit Subventionen noch bietet sie ausländischen Behörden spezielle technische Hilfsprogramme an. Dies hat sich im Laufe der Jahre aufgrund neuer Verträge, neuer Gesetze oder der Zusammenarbeit privater Vermittlungsstellen mit neuen Herkunftsstaaten so ergeben. Zudem ist die internationale Adoption nicht in einem einzigen Gesetz geregelt, sondern stützt sich auf das Zivilgesetzbuch, die AdoV und das BG-HAÜ. Letzteres¹⁸⁸ überträgt dem BJ die Aufgabe, allgemeine Weisungen über den Vollzug des Übereinkommens zu erlassen. Damit kann das BJ rasch und wirksam reagieren, wenn den schweizerischen Behörden beispielsweise Missbrauchsvorwürfe oder schwerwiegende Verfahrensverletzungen in einem bestimmten Herkunftsstaat zur Kenntnis gebracht werden. Das kam in der Vergangenheit bereits vor, zum Beispiel mit Guatemala, Marokko, Nepal oder Äthiopien.¹⁸⁹ Dies hat den Vorteil, dass die Massnahme rasch und flexibel ergriffen werden kann, hat aber den Nachteil, dass sie lediglich eine nachträgliche Reaktion auf festgestellte Tatsachen darstellt.

Die Frage, ob eine eigentliche internationale Adoptionspolitik in der Schweiz erarbeitet werden sollte, wird unten unter Ziffer 4.4 erörtert.

4.3.2 Organisation und Rolle der Behörden

4.3.2.1 Rolle der Kantone

An einem Verfahren zur internationalen Adoption sind verschiedene kantonale Behörden beteiligt.

¹⁸⁷ Der Basler Kommentar zum Internationalen Privatrecht nennt als Beispiele für eine Unvereinbarkeit mit dem Ordre public das Fehlen der Zustimmung zur Adoption durch die leiblichen Eltern oder des urteilsfähigen Kindes, das Fehlen einer Abklärung der wesentlichen Umstände und der Eignung der künftigen Adoptiveltern durch den Herkunftsstaat des Kindes oder die offensichtliche Umgehung der schweizerischen Adoptionsbestimmungen, vgl. DAVID URWYLER/SONJA HAUSER, Basler Kommentar Internationales Privatrecht, Hrsg.: Honsell/Vogt/Schnyder/Berti, 3. Aufl., Basel 2013, Art. 78 IPRG N 16.

¹⁸⁸ Art. 2 Abs. 2 Bst. d BG-HAÜ

¹⁸⁹ Alle Weisungen der ZBB sind auf der Website des BJ veröffentlicht: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Die **Zentralen Behörden der Kantone**¹⁹⁰ (ZBK; Art. 316 Abs. 1^{bis} ZGB) haben folgende Zuständigkeiten: Abklärung der Eignung der künftigen Adoptiveltern, Ausstellen der Eignungsbescheinigung, Entscheid über die Unterbringung eines bestimmten Kindes bei den künftigen Adoptiveltern, Sicherstellen der Folgemaassnahmen und der Überwachung der Betreuung des Kindes bis zum Adoptionsentscheid, falls erforderlich Entscheid über die Rückführung des Kindes in seinen Herkunftsstaat sowie Bescheinigung, dass die Adoption, wenn sie in der Schweiz ausgesprochen wurde, gemäss dem Übereinkommen nach Artikel 23 HAÜ93 erfolgte. Zudem führen die ZBK Kontrollen durch und nehmen zuhanden des BJ Stellung, insbesondere im Hinblick auf die Bewilligung von Vermittlungsstellen. Sie liefern ferner statistische Daten und Angaben zu den Kosten des Adoptionsverfahrens.¹⁹¹ Je nach Kanton kann die Zentrale Behörde, eine andere Stelle in der kantonalen Verwaltung oder das Gericht für den Adoptionsentscheid zuständig sein.

Je nach Grösse des Kantons ist die ZBK unterschiedlich organisiert: Entweder kann sie allein für den Bereich der Adoption zuständig sein oder übernimmt neben der Adoption noch weitere Aufgaben.¹⁹²

Die ZBK treffen sich durchschnittlich dreimal pro Jahr unter der Leitung der CLACA (für die lateinischen Kantone) und des VZBA (für die Deutschschweizer Kantone) zu einem Informations- und Erfahrungsaustausch.

Die **Migrationsbehörden** sind für die Voraussetzungen für den Aufenthalt des ausländischen Kindes in der Schweiz zuständig. Sie sind dafür zuständig, die Einreise des Kindes in die Schweiz zu bewilligen,¹⁹³ wenn das BJ dafür nicht zuständig ist¹⁹⁴.

Die **Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden** (KESB) ernennen für das zur Adoption angenommene bzw. im Ausland adoptierte Kind einen Vormund oder einen Beistand. Sie sind auch für den Schutz des Kindes verantwortlich, sobald das Mandat des Vormundes oder des Beistandes abgelaufen ist, weitere Schutzmassnahmen aber erforderlich sind.

Die **kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen** müssen über die Anerkennung einer im Ausland ausgesprochenen Adoption entscheiden (Art. 32 IPRG).

4.3.2.2 Rolle des Bundes

Das **BJ** wurde als Zentrale Behörde des Bundes im Sinne des HAÜ93¹⁹⁵ bezeichnet. In diesem Kontext wurde ihm die Aufgabe übertragen, Mitteilungen und Berichte über internationale Adoptionen entgegenzunehmen und weiterzuleiten, die Zentralen Behörden der Kantone in Rechtsfragen zu beraten, die Schweiz gegenüber ausländischen Zentralen Behörden zu vertreten, allgemeine Weisungen zur Umsetzung des Haager Übereinkommens zu erlassen sowie den Erfahrungsaustausch und die Koordination in Adoptionsfragen zwischen den Zentralen Behörden der Kantone, den Adoptionsvermittlungsstellen und den Bundesbehörden auf

¹⁹⁰ Die Liste aller Zentralen Behörden der Kantone ist abrufbar auf der Website des BJ unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption.html#>.

¹⁹¹ Siehe Art. 268 und 316 Abs. 1^{bis} ZGB, Art. 3 BG-HAÜ und Art. 2 AdoV.

¹⁹² In vielen Kantonen ist die ZBK ebenfalls für die Bewilligungen und Aufsicht über die Pflegeplatzierung von Kindern ohne Adoption zuständig (Art. 316 Abs. 1 ZGB).

¹⁹³ Art. 8 BG-HAÜ und Art. 8 AdoV

¹⁹⁴ Art. 10 BG-HAÜ

¹⁹⁵ Art. 2 al. 1 BG-HAÜ und Art. 2 AdoV

Bericht Po. Ruiz 17.4181

dem Gebiet des Adoptionswesens zu fördern.¹⁹⁶ Das BJ ist zudem gegen kantonale Entschiede beschwerdelegitimiert. Es geht also in erster Linie um eine Koordinationsaufgabe in der Schweiz und um eine Kontaktstelle zu den ausländischen Behörden, die im Rahmen der Verfahren gemäss HAÜ93 zur Anwendung kommen.

Generell ist das BJ für die Bewilligung und Überwachung der Vermittlungstätigkeit zuständig. Seit dem Inkrafttreten der AdoV am 1. Januar 2012 wurden zudem gewisse Aufgaben des BJ auf den gesamten Bereich der internationalen Adoptionen (Nichtvertragsstaaten) ausgedehnt.¹⁹⁷ Dazu gehören der Erlass von Weisungen und Empfehlungen, die Vertretung der Schweiz in ausländischen Adoptionsbehörden, die Förderung der Koordination zwischen allen an der Adoption Beteiligten sowie die Beratung und Information der kantonalen Behörden. Bei Adoptionsverfahren mit Nichtvertragsstaaten ist das BJ nicht in die Verfahren involviert und hat kein Beschwerderecht, was seine allgemeine Koordinations- und Vertretungsaufgabe erschwert.

Gestützt auf einen Entscheid des BJ oder der kantonalen Migrationsbehörde stellen die **schweizerischen Vertretungen im Ausland** ein Dokument aus, das dem betroffenen Kind die Einreise in die Schweiz erlaubt.¹⁹⁸ Sie prüfen und beglaubigen die ursprünglichen Adoptionsunterlagen, nötigenfalls durch vertiefte Überprüfung durch ihre Rechtsberatungen, und leiten die Unterlagen an die zuständige kantonale Aufsichtsbehörde im Zivilstandswesen weiter, falls der ausländische Adoptionsentscheid anerkannt und in das schweizerische Zivilstandsregister eingetragen werden soll.¹⁹⁹

4.3.2.3 Vorteile und Nachteile

Diese Organisation hat den Vorteil der (geografischen und sprachlichen) Nähe der Behörden zu den Adoptiveltern und den adoptierten Kindern, die unerlässlich erscheint, um das notwendige Vertrauensverhältnis zwischen den Adoptivfamilien und den Behörden zu gewährleisten und die erforderlichen persönlichen Kontakte sicherzustellen. Auch kantonale Besonderheiten sind besser bekannt und können erklärt werden, und der Kontakt zwischen den verschiedenen Akteuren (ZBK, Zivilstandsamt, Migrationsbehörden, KESB, Gericht) wird erleichtert. Die Tatsache, dass die ZBK auch in anderen verwandten Bereichen (z. B. Zivilstandsamt oder Kinderschutz) tätig sind, kann ein Vorteil sein für die Schaffung Synergien.²⁰⁰

Angesichts der rückläufigen Zahl der Adoptionen ist es jedoch insbesondere für die kleineren Kantone schwierig, einen ausreichend hohen Wissensstand auf diesem Gebiet beizubehalten und eine Praxis zu etablieren. Die Behandlung eines Adoptionsverfahrens stellt daher eine grosse Investition bezüglich (personeller und finanzieller) Ressourcen dar, was der Effizienz der Verwaltung und auch der Qualität der Dienstleistung abträglich ist. Dies gilt umso mehr bei Verfahren, die sich nicht nach dem HAÜ93 richten, wenn keine akkreditierte Vermittlungsstelle beteiligt ist: die Kontrolle der Verfahren und insbesondere der rechtlichen, ethischen und finanziellen Aspekte obliegt dann vollständig den ZBK.²⁰¹ In solchen Fällen können die schweizerischen Vertretungen im Ausland beigezogen werden, insbesondere die Vertrauens-

¹⁹⁶ Art. 2 BG-HAÜ

¹⁹⁷ Art. 2 Abs. 1 AdoV.

¹⁹⁸ Siehe die Weisungen und Erläuterungen des SEM im Ausländerbereich (Weisungen AIG): <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-d.pdf> (insbesondere 5.4.1).

¹⁹⁹ Siehe die Weisung 10.20.02.01 vom 1.02.2020 des EAZW: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/zivilstand/weisungen-07/10-20-02-01-d.pdf.download.pdf/10-20-02-01-d.pdf>.

²⁰⁰ Z. B. im Bereich der Überprüfung der Dokumente des Kindesdossiers.

²⁰¹ Im geltenden schweizerischen Recht wird das Einreichen eines Adoptionsgesuchs in einem Staat, der das HAÜ93 nicht ratifiziert hat, weder beschränkt noch verboten. Darüber hinaus ist es im Gegensatz zur Praxis in anderen Staaten nicht zwingend erforderlich, eine akkreditierte Vermittlungsstelle einzuschalten.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

anwälte oder -anwaltinnen der Vertretungen. Meistens verfügen diese jedoch über keine Erfahrung im Bereich der internationalen Adoption und die Überprüfungen vor Ort, die sich in der Regel auf formale Aspekte beschränken, können sehr zeitaufwändig und kostspielig sein.

Gemäss Artikel 2 Absatz 3 AdoV kann die ZBK ihre Aufgaben ganz oder teilweise auf einen anderen Kanton oder an eine interkantonale Behörde übertragen. Die CLACA hatte eine vorläufige Evaluation der Durchführbarkeit einer solchen Delegation vorgenommen mit dem Ziel, die ZBK kleinerer Kantone zu entlasten und ihnen zu ermöglichen, einen guten Kenntnisstand für die Durchführung von Adoptionsverfahren aufrechtzuerhalten. Sie kam jedoch zum Schluss, dass eine solche Neuorganisation mit einem Verbrauch an personellen Ressourcen und hohen Kosten verbunden wäre, was angesichts des Rückgangs der internationalen Adoptionen ab Mitte der 2000er-Jahre nicht angemessen wäre. Folglich wurde der Harmonisierung der Verfahren und der Entwicklung gemeinsamer Modelle der Vorzug gegeben.

Bei der jüngsten Teilrevision des Adoptionsrechts sprachen sich die CLACA und der VZBA für eine mögliche (zumindest teilweise) Zentralisierung der internationalen Adoptionsverfahren beim Bund aus.²⁰² Angesichts der Entwicklung der internationalen Adoption muss die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen neu geregelt werden, um festzulegen, welche Organisation am besten geeignet wäre. Zumindest sollte aus Gründen der Kohärenz die Zuständigkeit des BJ auf Verfahren, die sich nicht nach dem HA93 richten, ausgedehnt werden, was die Kantone in einem gewissen Masse entlasten und eine einheitliche Anwendung der geltenden rechtlichen und ethischen Vorschriften gewährleisten würde.

4.3.3 Kritische Analyse des Verfahrens gemäss dem Haager Übereinkommen

4.3.3.1 Einführung

Das BJ hat eine Broschüre mit dem Titel «Adoption in der Schweiz»²⁰³ herausgegeben, in der die wichtigsten Grundsätze eines Adoptionsverfahrens in der Schweiz zusammengefasst und schematisch dargestellt sind. Der Kürze halber wird in diesem Kapitel nicht auf die Einzelheiten des Adoptionsverfahrens eingegangen, sondern nur auf die kritischen Punkte, die eine Vertiefung im Hinblick auf eine Verbesserung des Systems erfordern.

4.3.3.2 Phase der Abklärung und Eignung

Die AdoV sieht vor, dass die künftigen Adoptiveltern für geeignet erklärt werden, ein Kind zu adoptieren, wenn sie unter anderem genügend auf die Adoption vorbereitet wurden und namentlich von der ZBK empfohlene, **geeignete Vorbereitungs- oder Informationsveranstaltungen** besucht haben.²⁰⁴ Die Kantone können frei bestimmen, nach welchen Kriterien diese Vorbereitung zu erfolgen hat und überprüft wird. Einige ZBK haben die Teilnahme an Vorbereitungskursen für obligatorisch erklärt, während andere eine individuelle Information der künftigen Adoptiveltern und gegebenenfalls eine Empfehlung für bestimmte Vorbereitungsseminare vorziehen. Einige bedauern, dass die Verpflichtung zur Teilnahme an Vorbereitungskursen nicht gesetzlich verankert ist, während andere einwenden, dass bei einer obligatorischen spezifischen Vorbereitung sichergestellt werden müsste, dass eine ausreichende Anzahl von Kursen angeboten wird und das spezifische Profil des Kindes im Zentrum des Adoptionsprojektes zu berücksichtigen ist (älteres Kind, Kind mit besonderen Bedürfnissen

²⁰² Vgl. Stellungnahmen der CLACA und des VZBA im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung, online abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/adoptionsrecht.html>. Bereits an der fünften schweizerischen Tagung zur internationalen Adoption vom 7. und 8.11.2013 in Sitten haben die ZBK für eine Zentralisierung gewisser Verfahrensaspekte beim BJ plädiert, wobei die ZBK nur die Aufgaben behalten würden, die eine Nähe zu den Adoptivfamilien erfordern. Die Unterlagen der Tagung sind abrufbar auf der Website des BJ unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/publikationen.html>.

²⁰³ Die Broschüre ist auf der Website des BJ abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/bro-adoption-d.pdf> oder kann beim Bundesamt für Bauten und Logistik bestellt werden.

²⁰⁴ Art. 5 Abs. 2 Bst. d Ziff. 4 AdoV

Bericht Po. Ruiz 17.4181

usw., für die eine individuelle Vorbereitung eher angezeigt sein könnte). Ausserdem sollten Ausnahmen vorgesehen werden, um der Vielfalt der Situationen Rechnung zu tragen (zweite Adoption, innerfamiliäre Adoption, Berufserfahrung auf dem Gebiet der Kinderbetreuung usw.). Schliesslich scheint es angesichts der rückläufigen Zahl der internationalen Adoptionen derzeit schwierig zu sein, eine ausreichende Zahl qualitativ hochwertiger Vorbereitungskurse vor der Adoption sicherzustellen, weil diese von privaten Anbietern durchgeführt werden, die in der Regel keine staatlichen Subventionen erhalten. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die verschiedenen Sprachregionen des Landes (VZBA und CLACA) an einem Konzept zur Überprüfung der von Privatpersonen angebotenen Vorbereitungskurse gearbeitet haben.²⁰⁵

Dauer, Methodik und Kosten der Abklärungsverfahren sind von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich, obwohl sich die ZBK bemühen, einige Aspekte dieser Verfahren zu harmonisieren.

4.3.3.3 Phase des Kindervorschlags und Matching

Sobald der Kindervorschlag durch die ausländische Zentrale Behörde oder die Vermittlungsstelle eingetroffen ist, erteilt die ZBK unter den Voraussetzungen von Artikel 7 AdoV die Bewilligung zur Aufnahme des Kindes: Die künftigen Adoptiveltern müssen über eine gültige Eignungsbescheinigung verfügen; das Dossier des Kindes muss einen ärztlichen Bericht sowie einen Bericht über die bisherige Lebensgeschichte des Kindes umfassen; die verschiedenen erforderlichen Zustimmungen (der leiblichen Eltern, je nach Alter diejenige des Kindes, der ausländischen Behörden) müssen im Dossier enthalten sein. Das BJ übermittelt die Bewilligung des Kantons der ausländischen Zentralen Behörde (Art. 17 HAÜ93).

Die **Diskrepanz** zwischen dem Profil des Kindes, für das die künftigen Adoptiveltern abgeklärt werden und eine Eignungsbescheinigung erhalten, und den Bedürfnissen der Herkunftsstaaten in Bezug auf die internationale Adoption ist derzeit eines der Hauptprobleme. Tatsächlich gibt es in den Herkunftsstaaten immer weniger Kinder, die für eine internationale Adoption vermittelt werden können,²⁰⁶ bzw. Kinder, die eine Auslandsadoption benötigen, sind immer älter oder haben ein besonderes Profil (namentlich in medizinischer Hinsicht). Die angehenden Adoptiveltern möchten hingegen im Allgemeinen ein möglichst kleines und gesundes Kind adoptieren. Die Herkunftsstaaten sind oft überlastet, weil sie im Verhältnis zur Anzahl der unterzubringenden Kinder zu viele Fälle wartender Eltern haben,²⁰⁷ was die Wartezeit bis zum Kindervorschlag erheblich verlängert. Gewisse Staaten legen eine Quote²⁰⁸ oder ein vorübergehendes Moratorium fest, um diesem Problem zu begegnen. Die Schweiz hingegen beschränkt in ihrer Rechtsordnung weder die Zahl der Dossiers, die im Ausland eingereicht werden können, noch die Zahl der Staaten, mit denen eine Zusammenarbeit möglich ist. Wenn der Herkunftsstaat keine Quote festlegt, wäre es denkbar, die Zahl der ins Ausland übermittelten Dossiers zu begrenzen,²⁰⁹ um die Ressourcen der Behörden der Herkunftsstaat-

²⁰⁵ Die von der VZBA akkreditierten Kurse sind auf der Website des Verbandes abrufbar unter: <https://adoption-schweiz.ch/vorbereitungskurse-fuer-angehende-adoptiveltern/>; im lateinischen Teil des Landes ist die Akkreditierung der Vorbereitungskurse im.

²⁰⁶ Die Ursachen sind vielfältig, aber sie umfassen: starker Rückgang der Müttersterblichkeitsrate, aufgrund eines gestiegenen Lebensstandards in einigen traditionellen Herkunftsstaaten weniger Kinder, die weggegeben werden, Zunahme der nationalen Adoption, längere Verfahren, insbesondere aufgrund der Suche nach einer dauerhaften Lösung für das Kind im Herkunftsstaat usw.

²⁰⁷ Aus dem [Bericht](#) vom 22.10.2016 über die illegalen Adoptionen der Sonderberichterstatterin für Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie geht hervor, dass der Nachfragedruck der Aufnahmestaaten einer der Hauptfaktoren ist, der illegale Adoptionen begünstigt, vgl. § 59 f. (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>).

²⁰⁸ Zum Beispiel teilt Thailand der Schweiz jedes Jahr die Anzahl der Gesuche mit, die sie für das laufende Jahr einreichen darf; Haiti hat ein System mit Quoten pro Vermittlungsstelle vorgesehen.

²⁰⁹ Zum Beispiel gestützt auf die durchschnittliche Anzahl der in den letzten drei Jahren eingereichten Gesuche oder erhaltenen Kindervorschläge, wie es in Spanien praktiziert wird.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

ten zu schonen und um diese nicht unter Druck zu setzen. In diesem Zusammenhang empfehlen manche Experten²¹⁰ jedoch, die jährlichen Quoten aufzugeben und stattdessen die Reverse-Flow-Methode anzuwenden, bei der ein Adoptionsgesuch nur in Bezug auf ein bestimmtes Kind angenommen wird, bei dem im Voraus festgestellt wurde, dass es einer internationalen Adoption bedarf. Diese Methode hat den Vorteil, jeglichen Druck von den Behörden der Herkunftsstaaten wegzunehmen. Sie wird zurzeit aber nur punktuell bei Kindern mit sehr besonderen Bedürfnissen angewandt.

Die **schweizerische Gesetzgebung** ist teilweise nicht mit dem Recht der Herkunftsstaaten vereinbar. Beispielsweise steht in Artikel 9 Absatz 2 BG-HAÜ: «Verlangt der Heimatstaat keine Pflegezeit vor einer Adoption und hatten die Adoptiveltern und das Kind noch keinen persönlichen Kontakt, so bewilligt die Zentrale Behörde des Kantons die Adoption nur unter der Auflage, dass die Adoptiveltern das Kind zuvor besuchen». Dies ist insofern gerechtfertigt, weil eine im Ausland in Anwendung des HAÜ93 ausgesprochene Volladoption in der Schweiz automatisch und ohne Anfechtungsmöglichkeit anerkannt wird.²¹¹ Gewisse Herkunftsstaaten²¹² weigern sich jedoch, den künftigen Adoptiveltern ein Treffen mit dem Kind zu gestatten, bevor das Verfahren abgeschlossen ist, um das Kind nicht zu verunsichern. Es könnte durch ein Treffen mit seinen künftigen Eltern destabilisiert werden, wenn sie ohne es abreisen, um das Gerichtsverfahren abzuwarten. Da die Verfahren in diesen Staaten sehr langwierig sind, ist es schwierig, von den angehenden Adoptiveltern zu verlangen, mit ihrem künftigen Kind bis zum Abschluss des Adoptionsverfahrens, das bis zu einem Jahr dauern kann, im Herkunftsstaat zu bleiben.

Seit dem Inkrafttreten des revidierten schweizerischen Adoptionsrechts am 1. Januar 2018 ist es nicht mehr möglich, von der **Zustimmung** eines der leiblichen Elternteile (dessen Kindesverhältnis feststeht) mit der Begründung abzusehen, er habe sich nicht ernsthaft um das Kind gekümmert. Daher sollten jedem Kindervorschlag aus dem Ausland alle erforderlichen Dokumente beigelegt sein, insbesondere die Zustimmung der leiblichen Eltern zur Volladoption ihres Kindes. Es ist jedoch nicht immer einfach, solche Dokumente in den Partnerstaaten zu erhalten. Denn in deren Gesetzgebung können bezüglich der Zustimmung Ausnahmen vorgesehen sein, etwa für den Fall der schwerwiegenden Vernachlässigung. Zudem entsprechen die diesbezüglich vom Ausland weitergeleiteten Dokumente nicht immer den formellen Anforderungen, die von den zuständigen schweizerischen Behörden für den Adoptionsentscheid verlangt werden, obwohl sie den lokalen Standards entsprechen. Einige Kantone schlagen vor, dass die Kontrolle der formellen und rechtlichen Aspekte der Dossiers zentral durch das BJ und nicht durch die Kantone vorzunehmen sei, um das nötige Know-how für diese Aufgabe sicherzustellen.

Das **Subsidiaritätsprinzip** ist ein im HAÜ93 verankerter zentraler Grundsatz.²¹³ Er verlangt, dass eine internationale Adoption erst dann in Betracht gezogen werden kann, nachdem die Möglichkeiten einer dauerhaften Unterbringung des Kindes in einer Familie²¹⁴ im Herkunftsstaat, wenn möglich bei den leiblichen Eltern oder der erweiterten Familie, hinreichend geprüft worden sind. Bei einer Adoption innerhalb der Familie wird das Kind zwar in der Tat bei seiner erweiterten Familie in der Schweiz untergebracht, manchmal aber aus dem einfachen Grund, dass das Kind in der Schweiz bessere Lebens- und Bildungschancen hat, während

²¹⁰ Vgl. den Bericht vom 22.12.2016 über die illegalen Adoptionen der Sonderberichterstatterin für Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie, Rz. 78 (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>).

²¹¹ Mit Ausnahme des Anfechtungsgrundes gemäss Art. 269 und 269a ZGB.

²¹² Dies ist namentlich der Fall für Burkina Faso und Togo.

²¹³ Präambel und Art. 4 Bst. b HAÜ93.

²¹⁴ Im Gegensatz zur Unterbringung in einer Institution.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

seine Eltern noch im Herkunftsstaat leben, wenn auch unter (sehr) bescheidenen Verhältnissen. Für die schweizerischen ZBK ist es daher sehr heikel, die Aufnahme dieses Kindes abzulehnen, obwohl die zuständigen Behörden des Herkunftsstaates dies empfehlen, und dabei ihre eigene Auslegung des Subsidiaritätsprinzips vor diejenige der Behörden des Herkunftsstaates zu stellen. Da es in der Schweiz nur die Volladoption gibt, bedeutet das für das Kind neben der kulturellen Entwurzelung auch einen Bruch der Familienstruktur, denn seine Eltern werden zu Onkel und Tante und allfällige Geschwister zu seinen Cousins. Deshalb fordern einige Kantone, die Voraussetzungen für die Einwanderung zu lockern, damit ein Kind in eine Pflegefamilie aufgenommen werden kann, oder für diese speziellen Fälle wieder die einfache Adoption einzuführen.²¹⁵ In den anderen Fällen von Adoptionen (die nicht innerhalb der Familie stattfinden) ist der Grund für die Freigabe eines Kindes zur Adoption häufig die Armut oder die Tatsache, dass die Eltern mangels staatlicher Kinderbetreuungsstrukturen, die es ihnen ermöglichen würden, einer Arbeit nachzugehen, das Kind nicht angemessen betreuen können. Es ist jedoch die Aufgabe der Staaten, im Rahmen eines nationalen Kinder- und Familienschutzprogramms geeignete Vorkehrungen zu treffen, um zu verhindern, dass Familien aus diesen Gründen getrennt werden.²¹⁶ Auch hier gehen die Auffassungen auseinander, welche Lösung dem Kindeswohl am besten entspricht. Armut sollte nie der einzige Grund zur Rechtfertigung der Unterbringung eines Kindes in einem Heim sein. Doch in vielen Herkunftsländern bleibt das die Realität.

Schliesslich haben einige Herkunftsstaaten eine besondere Art, das Subsidiaritätsprinzip ausulegen. So stellt in den USA die Tatsache, dass eine leibliche Mutter die künftige Adoptivfamilie für ihr Kind selber auswählt, eine Ausnahme von der Verpflichtung dar, eine dauerhafte Lösung für das Kind im Herkunftsstaat selbst zu suchen. Obwohl diese Praxis²¹⁷ umstritten, ja höchst problematisch ist, gibt es demgegenüber Stimmen, die darin den Vorteil einer sehr frühen Unterbringung sehen²¹⁸. Dadurch bliebe dem Kind das Trauma aufeinanderfolgender Beziehungsbrüche mit seiner unmittelbaren Umgebung erspart (zunächst mit der leiblichen Mutter, danach mit dem Personal des Spitals, der Institution oder der Pflegefamilie, die sich um das Kind kümmern). Eine wesentliche Frage bleibt offen: Während die Eltern mit Wohnsitz in den USA jedes Jahr Hunderte von Kindern im Ausland adoptieren, bedeutet das System der Wahl der leiblichen Mutter, dass ein Teil der amerikanischen adoptionsbedürftigen Kinder selbst zur Adoption ins Ausland geschickt wird, was zweifellos gegen Wortlaut und Geist des HAÜ93 verstösst. Indem die Schweiz die Adoption gesunder amerikanischer Babys (die somit in den USA durchaus eine geeignete Familie finden könnten) in der Schweiz zulässt, folgt sie implizit dieser Auslegung des Subsidiaritätsprinzips.²¹⁹ Die gleiche Frage lässt sich auch für Kinder aus Mitgliedsstaaten der Europäischen Union stellen, von deren Kinderschutzsystemen zu erwarten wäre, dass sie für diese Kinder eine angemessene Lösung innerhalb des eigenen Staates finden könnten, es sei denn, es handle sich um ein sehr spezifisches Profil (Adoption innerhalb der Familie, Nationalität der künftigen Adoptiveltern, spezifische Gesundheitsprobleme des Kindes).²²⁰

²¹⁵ Vgl. Stellungnahmen der CLACA und des VBZA im Rahmen der öffentlichen Vernehmlassung zur Revision des ZGB, online abrufbar unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/gesetzgebung/archiv/adoptionsrecht.html>.

²¹⁶ Eine ausführliche Erörterung des Subsidiaritätsprinzips findet sich im Praxisleitfaden Nr. 1 über die Umsetzung und Anwendung des Haager Übereinkommens von 1993 über die internationale Adoption, insb. Kapitel 2.1.1. <https://assets.hcch.net/docs/8b58df9f-4545-4aec-8050-3a61dc1cc1d2.pdf>.

²¹⁷ Die Wahl der Adoptivfamilie wird meist schon vor der Geburt des Kindes gestützt auf ein Dossier vorgenommen. Leibliche Mütter verlangen oft einen direkten Kontakt mit der künftigen Adoptivfamilie, wenn auch unter Aufsicht der Vermittlungsstelle, bevor sie ihre endgültige Wahl treffen.

²¹⁸ Das Kind wird in der Regel gleich nach dem Verlassen der Geburtsklinik der Adoptivfamilie anvertraut.

²¹⁹ Im Laufe der letzten fünf Jahre wurden in der Schweiz zwölf Säuglinge (weniger als zwölf Monate alt) aus den USA adoptiert.

²²⁰ In seinem Bericht vom 2.11.2016 an das Ministerium für Sicherheit und Justiz empfahl der Rat für Strafrechtspflege und Jugendschutz der Niederlande, Adoptionsprogramme mit EU-Staaten, die das Subsidiaritätsprinzip grundlegend verletzen, einzustellen.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

4.3.3.4 Phase der Adoption und nach der Adoption

Die meisten Herkunftsstaaten verlangen **Nachadoptionsberichte**, einige nur in den ersten Monaten nach der Platzierung, andere bis zur Volljährigkeit des Kindes. Auch wenn die künftigen Adoptiveltern gleich zu Beginn des Verfahrens ein Dokument unterzeichnen, in dem sie bestätigen, dass sie ihre diesbezügliche Pflicht zur Kenntnis genommen haben,²²¹ kommt es regelmässig vor, dass sie diese nach der Adoption des Kindes nicht einhalten. Dies besonders dann, wenn sich die Forderungen des Herkunftsstaates über einen besonders langen Zeitraum erstrecken. Diese Verhaltensweise gefährdet die Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten, die möglicherweise zögern, Kinder weiterhin Schweizer Familien anzuvertrauen. Gemäss Artikel 11 AdoV kann die ZBK jede Person, die Pflichten aus der Verordnung verletzt, mit einer Ordnungsbusse bis zu 2000 Franken belegen und im Falle einer vorsätzlichen Wiederholung eine Strafe wegen Ungehorsams gegen eine amtliche Verfügung im Sinne von Artikel 292 StGB androhen. Diese Massnahmen zeitigen eine gewisse Wirkung. Die Rolle der ZBK bezüglich der Nachadoptionsberichte ist jedoch im Gesetz nicht näher umschrieben, insbesondere wenn die Adoption ohne Vermittlungsstelle erfolgt oder wenn diese ihre Tätigkeiten eingestellt hat.

Im Allgemeinen legt das schweizerische System relativ wenig Gewicht auf die Betreuung und Unterstützung nach der Adoption. Um die Bedürfnisse der betroffenen Kinder und Familien zu ermitteln, sollte dieser Bereich jedoch vertieft untersucht werden. Dabei ist darauf zu achten, dass sich die Behörden nicht unnötig in das Leben der Familien einmischen. Denn sobald eine Adoption ausgesprochen ist, erhält das Kind den gleichen Status wie ein leibliches Kind, und es ist zu verhindern, den mit der Adoption verbundenen Status zu stigmatisieren. Es ist aber dennoch wichtig, dass Adoptiveltern, Adoptivkinder aller Altersgruppen sowie Gesundheits- und Bildungsfachleute bei Bedarf Zugang zu angemessener Unterstützung und angemessenen Ressourcen haben.²²²

4.3.4 Verfahren mit Nichtvertragsstaaten

4.3.4.1 Phase der Abklärung und Eignung

An sich unterscheidet sich die Phase der Eignungsabklärung und der Erteilung der Eignungsbescheinigung nicht von einem Verfahren mit einem Vertragsstaat zu einem Verfahren mit einem Nichtvertragsstaat. Folglich gelten die oben unter 4.3.3.2 aufgeführten Argumente auch hier. Die **Vorbereitung künftiger Adoptiveltern** ist vielleicht noch wichtiger bei Verfahren, die sich nicht nach dem HAÜ93 richten, insbesondere wenn sie nicht von einer akkreditierten Vermittlungsstelle begleitet werden. In der Tat werden die adoptionswilligen Personen dann mit verschiedenen Akteuren des Adoptionsverfahrens im Herkunftsstaat konfrontiert und könnten Gefahr laufen an skrupellose Personen zu geraten, die ihnen unethische oder sogar illegale Machenschaften vorschlagen. In solchen Fällen obliegt es den Zentralen Behörden der Kantone, für die Einhaltung der (schweizerischen und ausländischen) gesetzlichen Bestimmungen zu sorgen. Dies kann für die Kantone eine problematische Mehrbelastung darstellen, insbesondere für diejenigen, die nur wenige Adoptionsverfahren pro Jahr durchführen und denen daher die Erfahrung auf diesem Gebiet fehlt.

Auch wenn das Verfahren zur Vorbereitung, Abklärung und Erteilung der Eignungsbescheinigung für die künftigen Adoptiveltern das gleiche ist wie bei Adoptionen mit Vertragsstaaten, ist der Verfahrensablauf im Herkunftsstaat viel weniger klar. Ohne eine klar identifizierte Kon-

²²¹ Diese Verpflichtung ist ausserdem seit 2012 in Art. 5 Abs. 2 Bst. d Ziff. 5 AdoV enthalten.

²²² Z. B. im Bereich der pädagogischen und psychotherapeutischen Unterstützung.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

taktbehörde ist es schwieriger, im Vorfeld Informationen über die Bedürfnisse oder Anforderungen des Herkunftsstaates im Hinblick auf eine internationale Adoption zu erhalten. Je nach den rechtlichen und verfahrensmässigen Rahmenbedingungen des jeweiligen Herkunftsstaates ist es nicht ausgeschlossen, dass Adoptionswillige gebeten werden, sich selber um ein Kind zu bemühen, das adoptiert werden kann, und dass sie infolgedessen mit Institutionen oder Kontaktpersonen in Verbindung stehen, die ihnen direkt einen Kindervorschlag machen können, ohne den Weg über die Behörden zu gehen. Diese so genannten **unabhängigen Adoptionen**²²³ sind mit den im HAÜ93 verankerten Grundsätzen nicht vereinbar. Es wäre daher auch unter diesem Gesichtspunkt angebracht, die Möglichkeit einer Beschränkung der Herkunftsstaaten auf diejenigen zu prüfen, die das HAÜ93 ratifiziert haben oder in denen eine schweizerische Vermittlungsstelle tätig ist (vgl. unten Ziff. 4.4).

Das **BJ hat kein Beschwerderecht** gegen Entscheide, die in Verfahren mit Nichtvertragsstaaten ergangen sind, weil Artikel 16 BG-HAÜ nur für Verfahren gemäss HAÜ93 anwendbar ist. Während einige Kantone insbesondere die Altersbeschränkungen (Art. 264d ZGB und Art. 5 Abs. 4 AdoV) konsequent auf alle Fälle anwenden, machen andere mit Nichtvertragsstaaten einfacher eine Ausnahme im Sinne von Artikel 264d Absatz 2 ZGB. Dies beeinträchtigt die Rechtssicherheit und schafft eine Ungleichbehandlung zwischen den Bürgern und Bürgerinnen je nachdem, in welchem Kanton sie leben oder aus welchem Land sie ein Kind adoptieren wollen.

Schliesslich leitet das BJ keine Dossiers an Nichtvertragsstaaten weiter und wendet das Verfahren nach HAÜ93 nicht an, was die **Aufsicht** über die in diesen Staaten tätigen **Vermittlungsstellen** erschwert.

4.3.4.2 Phase des Kindervorschlags und Matching

Ganz allgemein lassen sich bezüglich des Ungleichgewichts zwischen den Wünschen der adoptionswilligen Personen und der Realität vor Ort oder den ins Dossier aufzunehmenden Dokumenten (Zustimmungen, Form) die gleichen Probleme beobachten wie unter Ziffer 4.3.3.3. Auch wenn das HAÜ93 nicht unmittelbar für Verfahren gilt, die mit einem Nichtvertragsstaat durchgeführt werden, sollten die zentralen Grundsätze des Übereinkommens, insbesondere das Subsidiaritätsprinzip, auch auf diese Verfahren angewandt werden.²²⁴

Bei Adoptionen von Kindern aus Nichtvertragsstaaten und falls keine Adoptionsvermittlungsstelle eingeschaltet wird, sind allein die Kantone für das Verfahren und insbesondere für die Kontrolle der verschiedenen Etappen und der Dokumente zuständig. Aufgrund ihres Mangels an Informationen und Erfahrungen wenden sie sich gerne an die Schweizer Vertretungen im betreffenden Staat, doch sind diese oft selbst unerfahren und es ist für sie schwierig, die Kantone im gewünschten Umfang zu informieren. Insbesondere die Kontrolle der Kosten und der praktischen Aspekte der Verfahren ist für die Zentralen Behörden der Kantone äusserst

²²³ Eine Definition dieser Art von Adoption findet sich im Praxisleitfaden Nr. 1 der Haager Konferenz, insb. § 4.2.6: «Eine unabhängige Adoption liegt vor, wenn künftige Adoptiveltern, nachdem sie von ihrer Zentralen Behörde oder zugelassenen Organisation genehmigt wurden, die Erlaubnis erhalten, in den Heimatstaat zu gehen und ein Kind zur Adoption zu suchen, ohne die Hilfe der Zentralen Behörde, einer zugelassenen Organisation oder einer anerkannten (nicht zugelassenen) Person im Heimatstaat.»

²²⁴ Die Haager Konferenz für Internationales Privatrecht und die Vertragsstaaten empfehlen allen Vertragsstaaten des HAÜ93, die allgemeinen Grundsätze des Übereinkommens so weit wie möglich auf Verfahren anzuwenden, die ausserhalb des Rahmens des HAÜ93 stattfinden, siehe Praxisleitfaden Nr. 1, Kapitel 10.3, abrufbar auf der Website der Haager Konferenz unter: <https://as-sets.hoch.net/docs/14e74846-eba3-4022-99f3-22bed1719a3f.pdf>, sowie die Schlussfolgerungen der Spezialkommission aus dem Jahr 2000 («[übersetzt] In der Erkenntnis, dass das Übereinkommen aus dem Jahr 1993 auf universell anerkannten Prinzipien beruht, und dass die Vertragsparteien, «überzeugt [sind] von der Notwendigkeit, Massnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass internationale Adoptionen im Kindeswohl und unter Wahrung seiner Grundrechte stattfinden, und die Entführung und den Verkauf von Kindern sowie den Handel mit Kindern zu verhindern», empfiehlt die Spezialkommission, dass Vertragsstaaten die Standards und Schutzvorschriften des Übereinkommens, soweit möglich, auf internationale Adoptionen anwenden, die sie mit Nichtvertragsstaaten vornehmen»), <https://as-sets.hoch.net/docs/2982f416-c49c-48d1-8061-df1bfde00720.pdf>. Diese Haltung wurde in den Empfehlungen der Spezialkommission aus dem Jahre 2005 bestätigt (Empfehlung Nr. 19, https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/BZAA/Praxisleitfaden_1.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

Bericht Po. Ruiz 17.4181

schwierig zu gewährleisten. Der Wunsch der Kantone, dass bestimmte Aufgaben, insbesondere die Dokumentenkontrolle, in Zukunft vom BJ zu übernehmen sei, ist bei Verfahren mit Nichtvertragsstaaten sinnvoll.

4.3.4.3 Phase der Adoption und nach der Adoption

Die vorstehenden Überlegungen (Ziff. 4.3.3.4) zu den Nachadoptionsberichten und zur Unterstützung nach der Adoption gelten auch für Adoptionen von Kindern aus Staaten, die das HAÜ93 nicht ratifiziert haben.

Wird ein Kind aus einem Nichtvertragsstaat adoptiert, bedeutet dies nicht, dass die Adoption in der Schweiz automatisch anerkannt wird, auch wenn sie im Herkunftsstaat des Kindes entschieden wurde.²²⁵ Sie muss daher in unserem Land unter den Voraussetzungen des schweizerischen Rechts ausgesprochen werden. Dies bedeutet, dass alle nach der schweizerischen Gesetzgebung erforderlichen Dokumente (insbesondere die **Zustimmung** der leiblichen Eltern zur Volladoption ihres Kindes) in das Kinderdossier aufzunehmen sind und dass die Kantone beim Matching-Entscheid besonders auf diesen Punkt achten müssen, denn sie allein kontrollieren diesen Teilaspekt.²²⁶ Gemäss Artikel 264 ZGB kann eine Adoption nur ausgesprochen werden, wenn die Adoptiveltern während mindestens eines Jahres für die Pflege des Kindes gesorgt haben. Es wäre daher dem Kindeswohl besonders abträglich, wenn die Adoption am Ende aus formellen Gründen nicht ausgesprochen werden könnte, obwohl das Kind bereits seit mehr als einem Jahr bei den Adoptiveltern lebt.

Es wurden auch Zweifel über den **ungewissen Rechtsstatus des Kindes** während des Jahres der Unterbringung vor dem Adoptionsentscheid in der Schweiz geäussert. Gemäss der schweizerischen Gesetzgebung hat das Kind Anspruch auf eine Verlängerung seiner Aufenthaltsbewilligung und fünf Jahre nach seiner Ankunft auf eine Niederlassungsbewilligung, wenn die Adoption nicht zu Stande kommt. Wenn es staatenlos ist, ist nach einem fünfjährigen Aufenthalt auch eine erleichterte Einbürgerung möglich.²²⁷

Schliesslich kommt es vor, dass Personen aus den Maghreb-Staaten, denen von den Behörden ihres Herkunftsstaates ein Kind nach den Regelungen der **Kafala**²²⁸ anvertraut wurde, danach die schweizerischen Behörden um eine Volladoption ersuchen. Die Praxis der kantonalen Behörden in dieser Frage ist nicht einheitlich. Einige lehnen die Umwandlung in eine Adoption ab, wenn die Zustimmung zur Volladoption nicht ordnungsgemäss im Dossier vorhanden ist. Andere vertreten die Haltung, es sei zum Wohle des Kindes, einen stabilen und sicheren Status bei seiner Familie in der Schweiz zu erlangen, und sprechen eine Volladoption aus. Das Königreich Marokko gab vor einigen Jahren zu verstehen, dass es nicht mehr wolle, dass Kafalas durch die Aufnahmestaaten in Adoptionen umgewandelt werden.²²⁹ Bis zu diesem Zeitpunkt wurde das Vorgehen der schweizerischen Behörden von den marokkani-

²²⁵ Es sei denn, die Adoptiveltern besitzen ebenfalls die Staatsangehörigkeit des Herkunftsstaates des Kindes und verlangen die Anerkennung der Adoption gestützt auf Art. 78 IPRG, vgl. oben Ziff. 4.3.4.3.

²²⁶ Die Befürchtung wurde geäussert, dass das Beharren auf der Zustimmung der leiblichen Eltern im Dossier unbewusst das Wiederaufleben vergangener fragwürdiger Praktiken begünstigen könnte, bei denen falsche Mütter («acting mothers») angeheuert wurden, um sich als leibliche Mütter auszugeben und vor dem Richter ihre Zustimmung zur Adoption abzugeben.

²²⁷ Gemäss Art. 48 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (AIG; SR 142.20) haben Pflegekinder Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung, wenn eine Adoption vorgesehen ist. Kommt die vorgesehene Adoption nicht zu Stande, hat das Kind Anspruch auf eine Verlängerung seiner Aufenthaltsbewilligung und fünf Jahre nach seiner Ankunft auf eine Niederlassungsbewilligung. Ein staatenloses Kind kann zudem nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz ein Gesuch um erleichterte Einbürgerung stellen (Art. 23 des Bundesgesetzes über das Schweizer Bürgerrecht, SR 141.0).

²²⁸ Die Kafala ist eine Einrichtung des islamischen Rechts, die einer Vormundschaft entspricht (ohne Kindesverhältnis), die jedoch namens- oder auch erbrechtliche Konsequenzen haben kann und sich so einer einfachen Adoption annähert.

²²⁹ Siehe die Weisung vom 3.10.2012 der Zentralen Adoptionsbehörde des Bundes zur Eignungsbescheinigung für die Aufnahme von Kindern aus Marokko, <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

schen Behörden toleriert. Deshalb müssen gegenwärtig Verfahren für die Aufnahme marokkanischer Kinder, die nach der Kafala betreut werden, nach dem Verfahren durchgeführt werden, das im Artikel 33 des Übereinkommens vom 19. Oktober 1996²³⁰ über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Massnahmen zum Schutz von Kindern (HKsÜ) festgelegt ist. Weil die anderen Maghrebstaaten dieses Übereinkommen bisher nicht ratifiziert haben, ist es nicht möglich, dieses Verfahren für die Aufnahme der nach der Kafala betreuten Kindern anzuwenden.

4.3.5 Private Vermittlungsstellen

4.3.5.1 Rolle

Nach dem schweizerischen Recht sind Adoptionsvermittlungsstellen Einrichtungen, die in der Schweiz Vermittlungsdienste zwischen zur Adoption freigegebenen Kindern und künftigen Adoptiveltern anbieten.²³¹ Es ist manchmal schwierig, eine akkreditierungspflichtige Vermittlungstätigkeit von einer einfachen Beratungs- und Unterstützungstätigkeit zu unterscheiden, beispielsweise wenn Adoptiveltern ihre Erfahrungen mit anderen adoptionswilligen Personen teilen möchten. Die Entschädigung für die geleistete Arbeit ist kein entscheidendes Kriterium. Die akkreditierte Vermittlungsstelle muss aufgrund ihrer Kenntnisse der rechtlichen und kulturellen Rahmenbedingungen des Herkunftsstaates, ihrer Kontakte vor Ort und ihrer Erfahrung Gewähr für die Sicherheit und die Angemessenheit des Verfahrens bieten. Die Vermittlungsstellen führen weder die Abklärung der künftigen Adoptiveltern durch, noch treffen sie die Eignungs- oder Matching-Entscheide, die in die Zuständigkeit der Zentralen Behörden der Kantone fallen. Hingegen informieren sie die Adoptionswilligen über die Besonderheiten des gewählten Herkunftsstaates, unterstützen sie bei der Vorbereitung ihres Dossiers und leiten es in gewissen Fällen an die Zentrale Behörde des Herkunftsstaates des Kindes weiter.²³² Sie begleiten das Adoptionsverfahren und organisieren die verschiedenen Phasen der Adoption. Sie nehmen den Kindervorschlag der ausländischen Behörden entgegen und unterbreiten ihn nach Genehmigung durch die Zentrale Behörde des Kantons den künftigen Adoptiveltern,²³³ bereiten diese auf das Treffen mit ihrem Adoptivkind und auf die Adoption vor und beraten sie vor und nach der Ankunft des Kindes in der Familie. Die meisten von ihnen leisten auch Hilfe bei der Herkunftssuche der Adoptivkinder.²³⁴ Die Vermittlungsstelle hat Anspruch auf eine angemessene Entschädigung für ihre Arbeit.²³⁵

4.3.5.2 Akkreditierung und Aufsicht

Seit 2003 ist die Akkreditierung der schweizerischen Vermittlungsstellen und die Aufsicht darüber zentralisiert und dem BJ übertragen.²³⁶ Die Absicht des Gesetzgebers war es, eine gewisse Einheitlichkeit der Praxis zu gewährleisten und das Wissen an einer einzigen Stelle zu sammeln, anstatt es wie bisher auf 26 kantonale Behörden aufzusplittern.

²³⁰ SR 0.211.231.011

²³¹ Art. 12 AdoV durch Verweis in Art. 269c ZGB.

²³² Siehe die Weisung der Zentralen Adoptionsbehörde des Bundes vom 17.3.2020 betreffend das Verfahren zur Übermittlung von Adoptionsdossiers an die ausländischen Zentralen Behörden durch die akkreditierten Vermittlungsstellen und die Entgegennahme der Kinderdossiers, <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

²³³ Art. 16 AdoV

²³⁴ Siehe oben Ziff. 3.5.2.

²³⁵ Art. 32 HAÜ93 und Art. 18 AdoV

²³⁶ Art. 2 Abs. 1 Bst. b AdoV

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Für jeden Staat, mit dem die Vermittlungsstelle zusammenarbeiten möchte, ist eine Bewilligung erforderlich. Artikel 13 AdoV legt die Voraussetzungen fest.²³⁷ Das Akkreditierungsverfahren basiert auf der schriftlichen Dokumentation, persönlichen Gesprächen und in der Regel auf einer Reise in den Herkunftsstaat in Begleitung der Vermittlungsstelle. Die Dauer und die möglichen Voraussetzungen für die Bewilligung werden von Fall zu Fall entsprechend den identifizierten Risiken festgelegt.²³⁸ Die Erneuerung der Akkreditierung unterliegt einem ähnlichen Verfahren, umfasst jedoch in der Regel aufgrund fehlender Ressourcen keine Reise in den Herkunftsstaat.

Während der Gültigkeitsdauer der Bewilligung erfolgt die ordentliche Aufsicht durch eine jährliche Berichterstattung (der den Kantonen zur Information zugestellt wird)²³⁹ sowie eines Berichts über jede Reise in den Herkunftsstaat. Die Vermittlungsstelle ist zudem verpflichtet, dem BJ jede wesentliche Änderung mitzuteilen²⁴⁰ und auf Anfrage weitere Informationen bereitzustellen. Darüber hinaus steht das BJ in regelmässigem Kontakt mit den Leitungen der Vermittlungsstellen, um aktuelle Fälle oder Schwierigkeiten zu besprechen. Das BJ organisiert im Durchschnitt alle drei Jahre zu Schulungszwecken und zum Austausch für alle Vermittlungsstellen ein Treffen. Zudem erhält das BJ regelmässig Rückmeldungen der Kantone über die Sitzungen (dreimal jährlich) mit den Zentralen Behörden der Kantone.

Es ist auch möglich, dass sich eine Zentrale Behörde des Kantons oder adoptionswillige Personen an das BJ in seiner Eigenschaft als Aufsichtsbehörde wenden, um eine gewisse Praktik einer Vermittlungsstelle zu melden. Die Beschwerde kann ein Kommunikationsproblem, Fragen zum Vertrag oder Kosten und Gebühren und in schwerwiegenden Fällen sogar ein strafbares Verhalten betreffen. Das BJ legt das weitere Vorgehen und die zu treffenden Massnahmen je nach Situation fest. In allen Fällen muss es die betroffenen Parteien anhören, damit ihm alle erforderlichen Angaben zur Verfügung stehen und das rechtliche Gehör gewährleistet wird. Das BJ kann versuchen, zwischen den Parteien zu vermitteln, beispielsweise wenn der Streitfall eine Zahlung oder eine Kostenrückerstattung betrifft. Das BJ hat zu beurteilen, ob sich eine Sanktion nach Artikel 23 AdoV als notwendig erweist. Diese kann von einer einfachen Verwarnung, in gravierenden Fällen bis zum Entzug der Bewilligung reichen. Jede Verfügung des BJ, die mit dem Entzug der aufschiebenden Wirkung verbunden sein kann, kann innert dreissig Tagen nach Zustellung beim Bundesverwaltungsgericht angefochten werden. In weniger schwerwiegenden Fällen kann das BJ die Bewilligung einschränken oder nur unter bestimmten Voraussetzungen erneuern.²⁴¹ Fällt ein Verhalten möglicherweise in die Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörden, werden diese informiert.²⁴²

²³⁷ Die Vermittlungsstelle muss insbesondere eine angemessene Erfahrung und erforderliche berufliche Qualifikationen, Kenntnisse der schweizerischen und ausländischen Gesetze und Verfahren, des kulturellen Kontextes des Herkunftsstaates nachweisen und ihre Tarife mitteilen.

²³⁸ Nach Art. 14 AdoV kann die Bewilligung für höchstens fünf Jahre erteilt werden. Im Falle der Zusammenarbeit mit einem neuen Herkunftsstaat oder im Falle eines Gesuchs einer neuen Vermittlungsstelle wird jedoch ein kürzerer Zeitraum erforderlich sein, um die Hauptschwierigkeiten und die Effizienz der Zusammenarbeit zu beurteilen.

²³⁹ Art. 20 AdoV

²⁴⁰ Art. 15 AdoV

²⁴¹ Es ist beispielsweise möglich, die Zahl der neuen Verträge zu begrenzen, die von der Vermittlungsstelle mit adoptionswilligen Personen abgeschlossen werden dürfen, oder einen Wechsel der Vertretung im Ausland oder eine Änderung bestimmter Vertragsbestimmungen zu verlangen.

²⁴² Vgl. insbesondere die spezifischen Strafbestimmungen für den Bereich der Adoption (Art. 22–25 BG-HAÜ).

Bericht Po. Ruiz 17.4181

4.3.5.3 Schwierigkeiten und Herausforderungen

Die Zentrale Behörde des Bundes verfügt über 190 Stellenprozent²⁴³, wobei das Team aus juristischen und administrativen Mitarbeitenden zusammengesetzt ist.²⁴⁴ Angesichts des Umfangs der Aufgaben des BJ und der Komplexität der Aufsicht, insbesondere hinsichtlich der Finanzflüsse und der Vielfalt je nach Herkunftsstaaten, für welche die Vermittlungsstellen akkreditiert worden sind, ist es mit diesen Mitteln schwierig, die Aufgaben umfassend wahrzunehmen.²⁴⁵

Da das BJ nicht an den nationalen Adoptionsverfahren oder Adoptionen mit Staaten beteiligt ist, die das HAÜ93 nicht ratifiziert haben, ist die Überwachung der in diesen Staaten tätigen Vermittlungsstellen mit zusätzlichen Schwierigkeiten verbunden und erfordert eine verstärkte Zusammenarbeit mit den ZBK.

Während es zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des HAÜ93 für die Schweiz neunzehn Adoptionsvermittlungsstellen gab,²⁴⁶ sind es im Jahr 2020 weniger als zehn. Zahlreiche Organisationen haben in den letzten zehn Jahren ihre Tätigkeit eingestellt. Dies lag hauptsächlich daran, dass es sich um kleine Strukturen handelte (eine oder zwei Personen), die nur wenige Adoptionsfälle pro Jahr parallel zu einer Erwerbstätigkeit bearbeitet haben. Die meisten der für diese Vermittlungsstellen verantwortlichen Personen waren selbst Adoptiveltern und wollten anderen adoptierbaren Kindern helfen, eine Adoptivfamilie zu finden. Die Absicht war zwar gut, doch fehlte es bisweilen an Professionalität, Erfahrung und Zeit, um sich dieser Tätigkeit zu widmen. Gleichzeitig wurden das Adoptionswesen und dessen Verfahren immer komplexer. Die Vermittlungsstellen sind daher im Laufe der Zeit professioneller geworden, verfügen nun über Räumlichkeiten für ihre Tätigkeit und haben Mitarbeitende eingestellt. Dennoch haben die Vermittlungsstellen wegen des Rückgangs der internationalen Adoptionen in den letzten Jahren Mühe, ihr finanzielles Überleben zu sichern.²⁴⁷ Angesichts dieser Entwicklungen und der potenziell häufigen oder raschen Änderungen der Gesetzgebung in den Herkunftsstaaten und in der Schweiz ist es für sie auch schwierig, einen ausreichend hohen Wissensstand aufrechtzuerhalten, um ihre Tätigkeit zufriedenstellend ausüben zu können. Trotz der zunehmenden Professionalisierung der Vermittlungsstellen in der Schweiz benötigen einige in rechtlichen oder verfahrenstechnischen Fragen immer noch häufig Unterstützung des BJ. Die Aufgaben und die Zukunft der Vermittlungsstellen sollten im Rahmen einer globaleren Analyse der Organisation in der Schweiz und der anwendbaren Verfahren untersucht werden.

Schliesslich kommt es auch vor, dass künftige Adoptiveltern eine ausländische Adoptionsvermittlungsstelle einschalten, die sie in ihrem Prozess unterstützen. Das ist nicht ungefährlich, weil eine ausländische Vermittlungsstelle vom BJ weder bewilligt noch beaufsichtigt wird. Bei Problemen oder Konflikten kann das BJ nicht eingreifen. Zurzeit gibt es im schweizerischen Recht jedoch keine Bestimmung, die den Einsatz einer ausländischen Vermittlungsstelle

²⁴³ 150 Stellenprozent bis zum 31.08.2020.

²⁴⁴ Es ist darauf hinzuweisen, dass die Botschaft des Bundesrates vom 19.5.1999 betreffend das Haager Übereinkommen vom 29.05.1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption sowie das dazugehörige Bundesgesetz (BBl 1999 5795) vorsah, dass zur Erfüllung der Aufgaben der zu schaffenden Zentralen Behörde des Bundes 2,5 Stellen unerlässlich sind (vgl. insbesondere Kap. 31, S. 5841). Obwohl die Zahl der internationalen Adoptionen in den letzten zwei Jahrzehnten stark zurückging, ist die Arbeit jedoch deutlich komplexer geworden. Zudem hat die AdoV (die am 1. Januar 2012 in Kraft getreten ist) die Befugnisse des BJ im Bereich der Koordination der Adoption auf alle internationalen Adoptionen ausgedehnt, nicht nur auf diejenigen, die unter das HAÜ93 fallen, ohne jedoch zusätzliche Mittel dafür bereitzustellen.

²⁴⁵ So kann das BJ beispielsweise die Herkunftsstaaten von Adoptivkindern nur ein- bis zweimal pro Jahr besuchen, während die schweizerischen Vermittlungsstellen derzeit mit zehn verschiedenen Staaten zusammenarbeiten (Stand 31.8.2020).

²⁴⁶ Siehe die Botschaft des Bundesrates vom 19.5.1999 betreffend das Haager Übereinkommen vom 29.05.1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption sowie das dazugehörige Bundesgesetz (BBl 1999 5795, Kap. 222.2 S. 5824 f.

²⁴⁷ Es ist äusserst selten, dass eine private Vermittlungsstelle eine staatliche Subvention erhält (anders als in anderen Staaten; Dänemark hat den Erhalt von Subventionen von der Fusion der beiden bestehenden Vermittlungsstellen abhängig gemacht, um Synergien zu schaffen). Auch private Sponsoren sind schwer zu finden.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

verbietet. Aus diesem Grund hat das BJ eine Stellungnahme²⁴⁸ dazu veröffentlicht, um künftige Adoptiveltern auf die Grenzen und Gefahren des Einbezugs einer ausländischen Vermittlungsstelle aufmerksam zu machen.

4.3.6 Finanzielle Fragen

Die *UNO-Sonderberichterstatterin für Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie* kommt in ihrem Bericht zum Schluss: «[übersetzt] Einer der Hauptfaktoren, der illegale Adoptionen begünstigt, ist die Höhe des finanziellen Gewinns, der durch die Bereitstellung von Kindern für eine internationale Adoption erzielt werden kann. Solange Adoptionsgebühren und die damit verbundenen Kosten nicht angemessen und transparent sind und solange es Beiträge und Spenden gibt, wird der Anreiz für illegale Adoptionen gross bleiben.»²⁴⁹ Gemäss Artikel 32 HAÜ93 darf «Niemand [...] aus einer Tätigkeit im Zusammenhang mit einer internationalen Adoption unstatthafte Vermögens- oder sonstige Vorteile erlangen» und dürfen «Nur Kosten und Auslagen, einschliesslich angemessener Honorare an der Adoption beteiligter Personen [...] in Rechnung gestellt und gezahlt werden». Der Praxisleitfaden Nr. 1 der Haager Konferenz²⁵⁰ unterstreicht, dass die Kosten, Beiträge und Spenden im Zusammenhang mit einer internationalen Adoption transparent sein müssen. Dies sei die erste Voraussetzung, um unstatthafte materielle Vorteile zu verhindern.

Das BG-HAÜ²⁵¹ bedroht mit Strafe, wer im Rahmen einer internationalen Adoption unstatthafte materielle Vorteile verschafft, um zu bewirken, dass einer Person mit gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz ein Kind zum Zweck der Adoption anvertraut wird.

Die AdoV²⁵² legt fest, dass die Adoptionsvermittlungsstelle Anspruch auf eine angemessene Entschädigung für ihre Tätigkeit und ihre Auslagen hat. Die schweizerische Gesetzgebung präzisiert jedoch nicht, ob und wenn ja in welchem Umfang Spenden oder Beiträge im Zusammenhang mit dem Adoptionsverfahren zulässig sind.

Selbst wenn eine Spende nach der Adoption beispielsweise an die Institution, aus der das Adoptivkind stammt, als akzeptabel angesehen wird,²⁵³ wenn sie auf transparente Weise erfolgt und ordnungsgemäss verbucht wird, ist es in der Praxis sehr schwierig, die Kontrolle darüber sicherzustellen, zumal die Geldübergabe selten per Banküberweisung erfolgt, sondern in der Regel direkt in bar, wenn die Adoptiveltern ihr Kind abholen.

Die meisten Herkunftsstaaten verbieten humanitäre Zuwendungen nicht, aber ihnen fehlen die Mittel zur Kontrolle der ordnungsgemässen Verbuchung und Verwendung der Gelder. Selbst in Fällen, in denen Spenden verboten²⁵⁴ oder verpönt sind, verlangen Kinderbetreuungseinrichtungen manchmal sehr hohe Beiträge an die Unterhaltskosten des Kindes, von denen höchstwahrscheinlich ein Teil als Ersatz für eine illegale Spende gedacht ist. In anderen Fällen sind es die medizinischen Kosten der Kinder oder die Kosten Dritter (Übersetzer, Anwälte usw.), die unverhältnismässig hoch erscheinen, was jedoch schwer zu beweisen ist. Die schweizerischen Vermittlungsstellen gründen im Übrigen oft Schwesternvereine, die sich humanitären Projekten im Herkunftsstaat widmen. Diese Vereine, obwohl sie in der

²⁴⁸ Stellungnahme vom 9.05.2016: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/gesellschaft/adoption/weisungen/stgn-adoptionsvermittlungsstelle-ausland-d.pdf>.

²⁴⁹ Bericht vom 22.12.2016 über die illegalen Adoptionen der Sonderberichterstatterin für Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie, mit Empfehlungen: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>.

²⁵⁰ Der Praxisleitfaden Nr. 1 der Haager Konferenz über die Umsetzung und Anwendung des HAÜ93 ist abrufbar auf der Website der Haager Konferenz unter: <https://assets.hcch.net/docs/8d83a8fb-1867-47de-af05-1c2bc8e20e1b.pdf>.

²⁵¹ Art. 23 und 24 BG-HAÜ

²⁵² Art. 18 AdoV

²⁵³ Siehe Praxisleitfaden Nr. 1 § 224.

²⁵⁴ Gewisse Aufnahmestaaten, z. B. Dänemark, haben beschlossen, das Verbot aller Spenden in ihrer eigenen Rechtsordnung zu verankern.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Schweiz sind, unterstehen nicht der Aufsicht des BJ, weil sie keine Vermittlungsstelle sind. Die Forderung der Zentralen Behörden, auf alle Spenden in direktem Zusammenhang mit der Adoption zu verzichten (auch wenn sie transparent und nach der Adoption erfolgen), wird von den Akteuren vor Ort abgelehnt und beruht auf einer seit Langem etablierten Praxis.

Das Thema ist sehr komplex und es ist äusserst schwierig, sich ein genaues Bild davon zu machen, welche Beträge in welchem Stadium des Verfahrens an welche Behörde oder Organisation gezahlt werden. Folglich kann kaum nachvollzogen werden, ob diese Beträge vertretbar sind. Besonders kompliziert ist dies bei Verfahren, die in Herkunftsstaaten durchgeführt werden, die Nichtvertragsstaaten sind, und in Fällen, in denen die künftigen Adoptiveltern nicht mit einer in der Schweiz akkreditierten Vermittlungsstelle zusammenarbeiten. Die Haager Konferenz für Internationales Privatrecht hatte eine Expertengruppe eingesetzt, die sich mit der Frage der Kosten einer internationalen Adoption befassen sollte. Die Expertengruppe, die Mitglieder aus den Herkunfts- und den Aufnahmestaaten sowie unabhängige Sachverständige und Sachverständige von zwischen- und nichtstaatlichen Organisationen umfasste, beendete ihre Arbeit 2014 in Form eines Leitfadens zu den finanziellen Aspekten der internationalen Adoption²⁵⁵, einer Liste von Best practices zu den finanziellen Aspekten der internationalen Adoption²⁵⁶ und Tabellen über die mit der zwischenstaatlichen Adoption verbundenen Kosten²⁵⁷.

Auch in der Schweiz ist es schwierig, die Transparenz der Kosten eines internationalen Adoptionsverfahrens sicherzustellen. Die Verwaltungskosten können sich von einem Kanton zum andern unterscheiden, da die Kantone ihre Tarife in Verordnungen souverän festsetzen können. Dieser Entscheid ist politischer Natur, und ein Vergleich der rohen Zahlen kann den Eindruck von Ungerechtigkeit erwecken. Auch die Tarife der verschiedenen Vermittlungsstellen sind angesichts der Vielfalt der von diesen angebotenen Dienstleistungen sowie der Anzahl der beteiligten Personen und der in den Herkunftsstaaten unternommenen Schritte schwer zu vergleichen. In diesem Sinne können die Tabellen, die von der Expertengruppe zu den finanziellen Aspekten der internationalen Adoption entwickelt wurden, in unserem Land nicht eins zu eins übernommen werden. Es erscheint jedoch unabdingbar, wie von der Haager Konferenz empfohlen die notwendigen Schritte für eine volle Transparenz dieser Kosten zu unternehmen sowie das Thema der Finanzen vertieft zu prüfen und die auf internationaler Ebene entwickelten Instrumente so weit wie möglich umzusetzen, wie beispielsweise die Kostentabellen oder eine systematische Befragung der Adoptiveltern am Ende des Verfahrens. Es sind ausserdem klare Vorgaben zu den Spenden und finanziellen Beiträgen zu entwickeln.

Die Praxis in den USA stellt ausserdem einen Sonderfall dar: Hier ist es nämlich vorgesehen, dass die künftigen Adoptiveltern für die Bedürfnisse der Schwangeren aufkommen sollen («birth mother's choice», vgl. 4.3.3.3). Zwar sind diese Kosten²⁵⁸ in der Regel transparent, diese Praxis wirft aber ethische Fragen auf, insbesondere weil die leibliche Mutter dieses Geld unter Umständen zurückzahlen muss, falls sie auf das Adoptionsvorhaben verzichten und beschliessen sollte, ihr Kind zu behalten.²⁵⁹

²⁵⁵ https://assets.hcch.net/upload/wop/note33fa2015_fr.pdf.

²⁵⁶ https://assets.hcch.net/upload/wop/list33fa2015_fr.pdf.

²⁵⁷ <https://www.hcch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=6310>.

²⁵⁸ Definition dieser Kosten: (übersetzt) «Lebenshaltungskosten: In gewissen Fällen können auch die Lebenshaltungskosten für die werdende Mutter übernommen werden. Lebenshaltungskosten können Wohnungskosten und Lebensmittel für die künftige leibliche Mutter umfassen. Die Höhe der Lebenshaltungskosten hängt von der individuellen Situation der werdenden Mutter und den Gesetzen des Staates ab, in dem sie lebt. Dies können die Gesamtkosten einer Kinderadoption ändern.», siehe: <https://www.americanadoptions.com/adopt/types-of-adoption-fees>.

²⁵⁹ Als Beispiel siehe die von einer amerikanischen Agentur erstellte Kostentabelle, die mit Adoptionswilligen mit Wohnsitz in der Schweiz arbeitet, http://www.foreverfamilyesthroughadoption.org/downloads/fee_agreement.pdf.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

4.3.7 Umgehung des HAÜ93 und der AdoV

Die Anerkennung einer im Ausland erfolgten Adoption in der Schweiz ist in **Artikel 78 IPRG** geregelt. Diese Bestimmung, die in der Schweiz lange vor dem Inkrafttreten des HAÜ93 und der einschlägigen Gesetzgebung im Bereich der Adoption verabschiedet wurde (BG-HAÜ und AdoV), steht in Widerspruch mit dem für Adoptionen entwickelten Verfahren, mit dem das Kindeswohl geschützt werden soll (vgl. insb. Art. 4 AdoV, wonach jede Person, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz hat und ein Kind zur Adoption aufnehmen will, eine Bewilligung der kantonalen Behörden benötigt). Denn gemäss Artikel 78 IPRG kann eine Adoption in der Schweiz rein auf Grundlage der Verbindung durch Staatsangehörigkeit zum Staat, der sie ausgesprochen hat, anerkannt werden, selbst wenn das vom BG-HAÜ oder der AdoV vorgesehene Verfahren nicht eingehalten wurde. Weil ausserdem für die Anerkennung von Adoptionen nicht die gleichen Behörden zuständig sind wie für das Adoptionsverfahren, können diese Fälle unbemerkt bleiben. Das schweizerische internationale Privatrecht folgt dem Grundsatz *favor recognitionis*²⁶⁰. Der einzige Schutz besteht in der Verletzung des *Ordre public* (die darauf beruhen kann, dass das Kindeswohl nicht richtig beurteilt wurde). Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zu diesem Thema ist eher spärlich und teilweise veraltet. Für die schweizerischen Behörden, die für die Anerkennung einer solchen Adoption zuständig sind, ist es sehr schwierig einzuschätzen, ob das Kindeswohl in seinem Herkunftsstaat richtig abgeklärt worden ist. Eine beinahe automatische Anerkennung, wie sie in Artikel 78 IPRG vorgesehen ist, entspricht nicht mehr dem heutigen Zeitgeist. Es erscheint daher notwendig, das Gesetz zu revidieren und die Staatsangehörigkeit der Adoptiveltern als Anknüpfungspunkt für die Anerkennung einer Adoption abzuschaffen.

Gewisse Drittstaaten halten sich für zuständig, ein Adoptionsverfahren für ihre Staatsangehörigen durchzuführen, auch wenn diese ihren Wohnsitz (von Beginn des Verfahrens an) in der Schweiz haben.²⁶¹ Es kommt daher regelmässig vor, dass diese Staaten eine (nationale oder internationale) Adoption zugunsten ihrer Staatsangehörigen aussprechen. Die schweizerischen Behörden werden dann gebeten, dem Kind eine Einreisebewilligung auszustellen. Artikel 78 IPRG schreibt in diesen Fällen eine Anerkennung der Adoption vor, auch wenn das HAÜ93 und die schweizerischen Gesetzesbestimmungen nicht eingehalten wurden, es sei denn, es liege eine eindeutige Verletzung des *Ordre public* vor.²⁶² Einige Adoptiveltern sind sich dessen bewusst und nutzen diesen Weg bewusst, um ein Adoptionsverfahren schneller oder unter günstigeren Bedingungen (namentlich bezüglich der Altersgrenzen) abzuschliessen. Diese Form des Verfahrenstourismus bei internationalen Adoptionen ist unvereinbar mit den im HAÜ93 verankerten Grundsätzen der Verfahrenssicherheit.

Eine weitere häufige Schwierigkeit betrifft den **Umzug** von künftigen Adoptiveltern **in die Schweiz**, nachdem sie das Adoptionsverfahren in ihrem früheren Wohnsitzstaat eingeleitet haben. Es kommt regelmässig vor, dass Paare ihr Dossier im Herkunftsstaat des zu adoptierenden Kindes nicht aktualisieren (neuer Wohnort, neue Arbeitsstelle, Ergänzung der sozialen Abklärung und Eignungsbescheinigung der schweizerischen Behörden) oder es unterlassen die schweizerischen Zentralen Behörden über ihr aktuelles Adoptionsvorhaben zu informieren. Letztere werden dann mit einem Gesuch auf Erteilung einer Einreisebewilligung für ein ausländisches Kind in die Schweiz konfrontiert, während der Kindervorschlag von den künftigen Adoptiveltern und von der Zentralen Behörde des Landes ihres letzten Wohnsitzes

²⁶⁰ Grundsatz, wonach beim Fehlen zwingender Verweigerungsgründe eine im Ausland ergangene Entscheidung nach Möglichkeit anerkannt werden sollte, um hinkende Rechtsverhältnisse zu vermeiden; Botschaft vom 10. November 1982 zum Bundesgesetz über das internationale Privatrecht (IPRG), BBl 1983 I 263, hier 327.

²⁶¹ Der schweizerische Wohnsitz ist den lokalen Behörden manchmal bekannt, manchmal wird er von den Adoptiveltern verschwiegen und ein Wohnsitz in diesem Staat angegeben.

²⁶² Vgl. Art. 25–27 IPRG.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

bereits angenommen worden ist. Diese Vorgehensweise steht in Widerspruch mit dem im HAÜ93 vorgesehenen Verfahren und ist sowohl auf die mangelnde Kenntnis der lokalen Behörden im Staat des letzten Wohnsitzes als auch auf dessen Rechtsordnung zurückzuführen.²⁶³

Fälle, in denen die Verfahren gemäss AdoV und HAÜ93 umgangen wurden, sind besonders heikel, wenn sich das Kind bereits in der Schweiz befindet und die (Verwaltungs- und Zivil-) Behörden vor **vollendete Tatsachen** gestellt werden. Weil das Kind in seinem Herkunftsstaat rechtmässig adoptiert wurde, ist eine Rückkehr in den Herkunftsstaat kaum denkbar. Es obliegt dann den schweizerischen Behörden zu beurteilen, ob es zum Wohl des Kindes ist, wenn es bei seiner Adoptivfamilie bleiben kann, oder ob sich eine Unterbringung in einer anderen Familie aufdrängt.

4.3.8 Rechtswidrige Praktiken

Rechtswidrige Praktiken gibt es wohl bereits so lange wie internationale Adoptionen. Solche Praktiken werden *per definitionem* verborgen bleiben und es ist für die schweizerischen Behörden meistens sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich, ein Problem im Adoptionsprozess zu erkennen, sowohl in finanziellen Angelegenheiten (vgl. oben Ziff. 4.3.6) als auch in der Zusammenarbeit mit den Vermittlungsstellen, mit den ausländischen Behörden, mit den Kinderinstitutionen im Ausland oder mit den schweizerischen Behörden.

Mit dem HAÜ93 ist ein Rahmen für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit geschaffen und sind Verfahrensgarantien festgelegt worden. Die Dokumente werden in verschiedenen Phasen des Verfahrens rigoros überprüft. Zudem wird die Tätigkeit der Vermittlungsstellen beaufsichtigt. Dennoch kann es keine totale Sicherheit geben und es ist auch heute noch möglich, ein internationales Adoptionsverfahren abzuschliessen, das mit Rechtswidrigkeiten behaftet ist.²⁶⁴ Dies trifft umso mehr zu, weil rechtswidrige Praktiken weitgehend gestützt auf Informationen der Adoptiveltern, die mit einer Unregelmässigkeit konfrontiert wurden, oder der Vermittlungsstelle, die als einzige alle Phasen des Adoptionsverfahrens verfolgt und sich in das Herkunftsland begibt, aufgedeckt werden. Die notwendigen Informationen stammen also von denjenigen Personen, die am meisten zu verlieren haben. Sollten künftige Adoptiveltern in der Praxis der schweizerischen Behörden, der ausländischen Behörden oder ihrer Vermittlungsstelle Unregelmässigkeiten feststellen und diese melden wollen, würde ihr Adoptionsverfahren wahrscheinlich enden, bevor sich ihr Kinderwunsch verwirklichen konnte. Andere Staaten haben teilweise anonymen Beschwerdemechanismus eingeführt, um dieser systemimmanenten Schwäche besser entgegenzutreten. Ebenfalls wünschenswert wäre eine systematischere Sensibilisierung der Adoptiveltern für dieses Thema sowie ein spezifisches Monitoringverfahren (über ein Rückmeldeformular oder ein Gespräch mit der ZBK).

Wie die *UNO-Sonderberichterstatterin für Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie* in ihrem Bericht vom 22. Dezember 2016 über die illegalen Adoptionen²⁶⁵ unterstreicht (vgl. oben Ziff. 4.3.4.1), sollten darüber hinaus die unabhängigen Adoptionen verboten werden.

²⁶³ In Italien beispielsweise sieht das Gesetz vor, dass italienische Staatsangehörige, die seit weniger als zwei Jahren in einem Drittstaat wohnhaft sind, die italienischen Gesetze und Verfahren zwingend einhalten und die Eignungsbescheinigung für die Adoption vom Gericht des Ortes ihres letzten Wohnsitzes in Italien einholen müssen, siehe www.commissioneadozioni.it/linea-cai/faq/sezione-b/b2/.

²⁶⁴ Wenn beispielsweise die im Kinderdossier vorgelegten authentischen Dokumente falsche Daten enthalten, können die schweizerischen Behörden oder Vermittlungsstellen dies nicht bemerken.

²⁶⁵ Abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Das BJ beteiligt sich aktiv an den Arbeiten der Arbeitsgruppe der Haager Konferenz zur Verhinderung und Bekämpfung rechtswidriger Praktiken bei internationalen Adoptionen.²⁶⁶ Verschiedene Instrumente wie ein Musterverfahren und eine Checkliste zur Fallbearbeitung sind in Vorbereitung. Sie sollen die Behörden in ihrer Arbeit unterstützen und zu gegebener Zeit angepasst und in die Verfahren in der Schweiz integriert werden. Tatsächlich ist in der Schweiz diesbezüglich noch kein spezifisches Instrument oder Verfahren entwickelt worden.²⁶⁷

4.4 Welchen Platz nimmt heute die internationale Adoption ein?

Leider ist festzustellen, dass trotz erheblicher Verbesserungen in Gesetzgebung und Praxis in den Medien weiterhin regelmässig über Skandale berichtet wird, die mit denen in Sri Lanka in den 1980er-Jahren vergleichbar sind.²⁶⁸ Selbst wenn in den Aufnahmestaaten wirksame Kontrollmechanismen zur Verfügung stehen, stösst das System schnell an seine Grenzen. Da ein grosser Teil des Verfahrens (und insbesondere wesentliche Schritte wie der Entscheid über die Adoptierbarkeit des Kindes) im Ausland stattfindet, häufig in Staaten mit schwachen staatlichen Strukturen, endemischer Armut und einem hohen Mass an Korruption, sind die Aufnahmestaaten nicht in der Lage, Kontrollen sicherzustellen, die eine absolute Garantie bieten. Der Bericht der *UNO-Sonderberichterstatterin für Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie* vom 22. Dezember 2016 zeigt die verschiedenen Probleme und Anreize auf, die zum Fortbestand rechtswidriger Praktiken beitragen, und ruft die Herkunfts- und Aufnahmeländer gemeinsam auf, die systemischen Probleme anzugehen.²⁶⁹ Vor diesem Hintergrund gehen einige noch weiter und fordern ein Ende der internationalen Adoption, weil sie als veraltet und schädlich für die Kinderschutzsysteme der Entwicklungsländer betrachtet wird.²⁷⁰ UNICEF befürwortet in einem offiziellen Positionspapier zu diesem Thema die internationale Adoption als Kinderschutzmassnahme, solange sie in Übereinstimmung mit den Standards und Prinzipien des HAÜ93 erfolgt.²⁷¹ So hat jedes schutzbedürftige Kind das Recht auf die für seine individuelle Situation am besten geeignete alternative Schutzmassnahme, gegebenenfalls über eine internationale Adoption.²⁷²

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass ein vollständiger Verzicht auf internationale Adoptionen allein nicht die einzige und endgültige Lösung für alle Probleme mit der Ausbeutung von Kindern in Not wäre. In der Tat ist das Problem des Kinderhandels beispielsweise auch bei der Betreibung von Waisenhäusern zu Profitzwecken²⁷³ oder im «Voluntourismus»²⁷⁴ zu finden.

Die Definition einer eigentlichen internationalen Adoptionspolitik in der Schweiz würde es ermöglichen, jede Reform des aktuellen Systems auf starke Prinzipien zu stützen, um nicht nur

²⁶⁶ «Groupe de travail sur la prévention des pratiques illicites en matière d'adoption internationale et la manière d'y remédier». Die Informationen über diese Arbeitsgruppe sind abrufbar unter: <https://www.hoch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=6309>.

²⁶⁷ Es ist darauf hinzuweisen, dass Art. 19 BG-HAÜ für den Fall einer unerlaubten Unterbringung die von den schweizerischen Behörden zu ergreifenden Massnahmen vorsieht (Unterbringung bei einer anderen Familie oder sogar Rückkehr in den Herkunftsstaat).

²⁶⁸ So beispielsweise die Fälle in Guatemala (<https://www.letemps.ch/opinions/adoption-illegale-lenfant-devient-une-marchandise>; <https://www.courrierinternational.com/article/2013/10/31/enfants-rafles-enfants-adoptes>), in Nepal (<https://www.courrierinternational.com/article/2009/03/10/trafic-d-enfants>; <https://www.youtube.com/watch?v=1B5QiFFxAu4>) oder erst kürzlich in Uganda (<https://www.reuters.com/article/us-uganda-adoptions/exclusive-fraud-and-deceit-at-the-heart-of-uganda-adoptions-to-united-states-idUSKBN0OD2NP20150528>; <https://www.aljazeera.com/programmes/faultlines/2018/10/adoption-baby-business-181009062851663.html>).

²⁶⁹ Abrufbar unter: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>.

²⁷⁰ So der Rat für Strafrechtspflege und Jugendschutz der Niederlande an das Ministerium für Sicherheit und Justiz, https://www.rsj.nl/binaries/rsj/documenten/publications/2016/11/02/reflection-on-intercountry-adoption/Reflection+on+intercountry+adoption_RSJ_2016.11.02.pdf.

²⁷¹ <https://www.unicef.org/fr/media/adoption-internationale>.

²⁷² Siehe dazu die Resolution der UNO-Vollversammlung vom 24.02.2010: <https://digitallibrary.un.org/record/673583?ln=fr>.

²⁷³ <https://www.letemps.ch/opinions/enfants-nepal-ont-besoin-soutien-dorphelinats>.

²⁷⁴ Der Voluntourismus ist eine Form des alternativen Tourismus, der darin besteht, über die Vermittlung eines Reisebüros während eines Aufenthaltes im Ausland benachteiligten Bevölkerungsgruppen seine Dienste anzubieten; <https://www.rts.ch/info/monde/8342569-le-tourisme-dorphelinat-un-business-aux-lourdes-consequences.html>.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

legale, sondern vor allem ethische Adoptionen nach den geltenden Standards zu garantieren (vgl. Liste der Quellen im Anhang) und so das Kindeswohl zu wahren. Die Einführung von Quoten und die Beschränkung der Herkunftsstaaten würden es beispielsweise ermöglichen, den Druck auf diese Staaten zu verringern, die Zusammenarbeit zu intensivieren, die Verfahren besser zu kontrollieren und die Arbeit der schweizerischen Behörden zu erleichtern. So könnte zwischen drei Kategorien von Herkunftsstaaten unterschieden werden. Erstens die Staaten, die das HAÜ93 ratifiziert haben²⁷⁵ oder in denen eine schweizerische akkreditierte Vermittlungsstelle tätig ist: Dort könnte ohne Einschränkungen ein Adoptionsgesuch eingereicht werden. Zweitens die Staaten, die das HAÜ93 nicht ratifiziert haben und in denen keine schweizerische Vermittlungsstelle tätig ist: Hier müsste vorgängig die Bewilligung²⁷⁶ des BJ eingeholt werden, um ein Adoptionsgesuch einreichen zu können. So könnten die Schweizer Behörden die Voraussetzungen für ein Adoptionsverfahren im Vorfeld klären und gleichzeitig eine gewisse Flexibilität bewahren, namentlich um Adoptionen innerhalb der Familie oder eines unbekanntes Kindes aus dem Herkunftsstaat der künftigen Adoptiveltern durchzuführen. Drittens die Staaten, in denen Schweizer Adoptionswillige kein Adoptionsgesuch einreichen können, weil der Herkunftsstaat selbst ein Moratorium erlassen hat²⁷⁷ oder weil die Schweiz Adoptionen in diesem Land aufgrund einer Weisung des BJ verbietet²⁷⁸.

Weitere grundlegende Punkte sind namentlich gestützt auf die Arbeit der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht festzulegen oder zu klären: die Definition und konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips; die finanziellen Fragen (namentlich bezüglich Spenden und Beiträgen); die verfügbaren Mittel zur Bekämpfung rechtswidriger Praktiken und der Umgehung des HAÜ93; oder aber die Rolle der verschiedenen Behörden (von Bund und Kantonen).

4.5 Schlussfolgerung und Empfehlungen

Die internationale Adoption hat sich seit ihren Anfängen in den 1960er- und 1970er-Jahren bis heute stark weiterentwickelt. Die Schweiz hat multi- und bilaterale Verträge abgeschlossen, neue Gesetze und Verordnungen erlassen und Verfahren und Zuständigkeiten mit dem Ziel festgelegt, das Wohl der Adoptivkinder besser zu gewährleisten. Die Adoption wird eindeutig als eine Kinderschutzmassnahme anerkannt, die Teil des allgemeinen Kinderschutzsystems ist. Trotz unbestreitbarer Verbesserungen kennt das System Grenzen, sowohl in unserem eigenen Land, namentlich aufgrund des Föderalismus, als auch international gesehen, wo die Handlungs- und Kontrollmöglichkeiten angesichts der Souveränität der einzelnen Staaten sehr begrenzt sind. Darüber hinaus hat sich die Landschaft der internationalen Adoptionen aufgrund des starken Rückgangs der Zahl der Adoptionen und der sich verändernden Profile adoptionsbedürftiger Kinder verändert. Im vorliegenden Bericht werden die Schwachstellen des heutigen Systems aufgezeigt, die im Hinblick auf Verbesserungen noch eingehender zu prüfen sind. Zu diesem Zweck wird das EJPD beauftragt, eine Experten-Gruppe einzusetzen, die insbesondere in folgenden Bereichen eine vertiefte Analyse durchführen und Lösungen, auch in Form von Gesetzesreformen, vorschlagen soll:

²⁷⁵ 102 am 30.9.2020, siehe <https://www.hcch.net/fr/instruments/conventions/status-table/?cid=69>.

²⁷⁶ Diesen Ansatz verfolgt zurzeit Australien, das mit einer beschränkten Anzahl (13) von Partnerstaaten zusammenarbeitet, in besonderen Fällen (z. B. Adoption innerhalb der Familie) jedoch die Zusammenarbeit mit anderen Staaten erlaubt. Vgl. die Informationen auf der Website der Regierung unter: <https://www.intercountryadoption.gov.au/countries-and-considerations/apply/other-types-overseas/>.

²⁷⁷ Vgl. z. B. die Haltung Chinas unter <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/herkunftslander/china.html> oder diejenige Kambodschas unter <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/herkunftslander/kambodscha.html>.

²⁷⁸ Vgl. die länderspezifischen Weisungen des BJ unter: <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

- Festlegung einer schweizerischen Politik im Bereich der internationalen Adoption (vgl. oben Ziff. 4.3.1 und 4.4) und insbesondere Stellungnahme zum System, das am besten geeignet ist, das Kindeswohl zu wahren;
- Optimierung der institutionellen Organisation (Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Bund, Zentralisierung), einschliesslich der Stellung der akkreditierten Vermittlungsstellen (vgl. oben Ziff. 4.3.2 und 4.3.5);
- Harmonisierung der Behandlung von Verfahren, die nicht nach dem Übereinkommen erfolgen, mit den Verfahren gemäss HAÜ 93 (vgl. oben Ziff. 4.3.4);
- Revision des Kapitels des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht zu Adoption (vgl. oben Ziff. 4.3.7);
- Überprüfung der finanziellen Fragen im Zusammenhang mit der Adoption und Integration der auf internationaler Ebene entwickelten Instrumente und Empfehlungen (vgl. oben Ziff. 4.3.6);
- Überprüfung der Fragen im Zusammenhang mit rechtswidrigen Praktiken und Integration der auf internationaler Ebene entwickelten Instrumente und Empfehlungen (vgl. oben Ziff. 4.3.8).

Je nach Schlussfolgerungen der Arbeit der Arbeitsgruppe von KKJPD und BJ zur Herkunftssuche könnten auch in diesem Bereich Gesetzesänderungen in Betracht gezogen werden (vgl. oben Ziff. 3.8).

Auf jeden Fall ist es wichtig, dass die verschiedenen betroffenen Kreise, einschliesslich der adoptierten Personen und der Adoptivfamilien, in die Arbeit einbezogen werden.

5 Zusammenfassung und Perspektiven

Vor fast vierzig Jahren berichteten die Schweizer Medien über den Skandal der aus Sri Lanka in die Schweiz adoptierten Kinder, die Opfer von Kinderhandel geworden waren. Diese Kinder sind heute erwachsen und wollen wissen, woher sie kommen und inwiefern die damaligen Behauptungen wahr sind. Vor diesem Hintergrund hat das Parlament am 16. März 2018 das Postulat 17.4181 Ruiz verabschiedet, das den Bundesrat beauftragt, die illegalen Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz in den 1980er-Jahren zu beleuchten.

Auf mehr als 250 Seiten zeigt der historische Bericht der ZHAW klar auf, dass sämtliche untersuchte Adoptionsverfahren sowohl in Sri Lanka als auch in der Schweiz Unregelmässigkeiten unterschiedlichen Ausmasses aufwiesen. Der Befund des Berichts der ZHAW ist eindeutig: Die Schweizer Behörden waren über die Probleme informiert, ergriffen jedoch nicht die nötigen Massnahmen, um diese anzugehen. Vielmehr verwies jede Behörde auf die Grenzen ihres Zuständigkeitsbereichs. Aus heutiger Sicht scheint dieses Untätigbleiben nur schwer nachvollziehbar. Gemäss dem Bericht der ZHAW wird alles in allem deutlich, dass Kinder für Eltern gesucht wurden und nicht Eltern für Kinder.

Der Bundesrat nimmt die Schlussfolgerungen des Berichts der ZHAW heute zur Kenntnis, anerkennt die Verfehlungen der Schweizer Bundes- und Kantonsbehörden und drückt gegenüber den Adoptierten und ihren Familien sein Bedauern aus.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

Der Bericht der ZHAW hält fest, dass sowohl auf Kantons- als auch auf Bundesebene zusätzlicher Bedarf an historischer Forschung besteht. Der Bundesrat begrüsst die verschiedenen laufenden und angekündigten Forschungsprojekte zu diesem Thema. Auf Bundesebene wird eine ergänzende, auf eine Analyse des Bundesarchivs beschränkte Forschungsarbeit in Auftrag gegeben, um eine erste Bestandsaufnahme der Situation im Zusammenhang mit anderen Herkunftsländern zu erhalten. Dies soll weiterführende Forschungsarbeiten der Wissenschaftsgemeinschaft erleichtern. Die Adoptionen aus Sri Lanka machen nur einen kleinen Teil der internationalen Adoptionen in den vergangenen Jahrzehnten aus.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die damaligen Verfehlungen Behörden das Leben der betroffenen Personen bis heute prägen. Der Unterstützung bei der Herkunftssuche kommt daher eine ganz besondere Bedeutung zu. Nach einer Bestandsaufnahme der Organisation und der Dienstleistungen der verschiedenen Akteure kommt der vorliegende Bericht zum Schluss, dass sowohl seitens der Behörden als auch der privaten Organisationen ein grosser Handlungsbedarf besteht. Es erscheint daher dringlich, diesen Bereich in der Schweiz weiterzuentwickeln. Die Herkunftssuche in Sri Lanka zeigt die enormen Schwierigkeiten auf, mit denen die Adoptierten konfrontiert sein können: Die Verfahren können lange dauern, kompliziert, kostspielig und psychisch belastend sein, dies ohne Erfolgsgarantie. Verschärft werden die Schwierigkeiten bei einer internationalen Suche, insbesondere wenn das Dossier Unregelmässigkeiten aufweist und falsche Angaben enthält. Wenn die Adoptiveltern, die ehemaligen Vermittlungsstellen oder ausländischen Behörden nicht kooperieren, droht ein Grossteil der Herkunftssuchen zu scheitern. Diese Fragen werden nun von einer speziell für die Herkunftssuche eingesetzten Arbeitsgruppe, der Vertreterinnen und Vertreter von Bund, Kantonen, Adoptierten und privaten Partnern angehören, gemeinsam mit der KKJPD eingehender untersucht. Die Arbeitsgruppe soll sich mit der Frage der Unterstützung der betroffenen Personen auseinandersetzen und konkrete Vorschläge für eine rasche und gezielte Verbesserung formulieren.

Auch wenn sich die Situation seit den 1980er-Jahren glücklicherweise verbessert hat, deckt der Bericht die aktuellen Schwachstellen des Systems auf und spricht sich für die Festlegung einer eigentlichen Politik zur internationalen Adoption in der Schweiz aus. Im Bericht werden verschiedene Lösungsansätze vorgeschlagen: Optimierung der institutionellen Organisation, Beschränkung der Anzahl Herkunftsstaaten, konsequente Umsetzung der internationalen Empfehlungen zu den finanziellen Fragen und zur Bekämpfung rechtswidriger Praktiken im Allgemeinen sowie Revision des entsprechenden Kapitels des IPRG. Zur Verstärkung des Schutzes der Kinder in diesem Bereich wird das EJPD beauftragt, eine Expertengruppe einzusetzen, um eine umfassende Analyse des schweizerischen Systems durchzuführen und Lösungen, auch in Form von Gesetzesreformen, vorzuschlagen. Damit soll sichergestellt werden, dass das Wohl des Kindes im Mittelpunkt der internationalen Adoptionsverfahren steht und sich die vergangenen Ereignisse nicht mehr wiederholen.

Bericht Po. Ruiz 17.4181

6 Anhang

Internationale Standards und ausgewählte Quellen im Bereich der internationalen Adoption

1. Haager Konferenz für Internationales Privatrecht

- Praxisleitfaden Nr. 1 zur Umsetzung des Übereinkommens <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=4388>
- Praxisleitfaden Nr. 2 über die zugelassenen Organisationen <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=5504>
- Notiz zu den finanziellen Aspekten der internationalen Adoption https://assets.hcch.net/upload/wop/note33fa2015_en.pdf
- Zahlreiche weitere Dokumente von verschiedenen Arbeitsgruppen, Spezialkommissionen usw. sind abrufbar unter: <https://www.hcch.net/de/instruments/conventions/specialised-sections/intercountry-adoption/>

2. Organisation der Vereinten Nationen

- [Bericht](#) vom 22.12.2016 über illegale Adoptionen der Sonderberichterstatterin für Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie, mit Empfehlungen: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/Illegaladoptions.aspx>
- UNICEF: The best interests of the child in Intercountry adoption: <https://www.unicef-irc.org/publications/712-the-best-interests-of-the-child-in-intercountry-adoption.html>
- Allgemeiner Standpunkt der UNICEF zu den Adoptionen: <https://www.unicef.org/media/intercountry-adoption>
- [Empfehlungen](#) vom 26.2.2015 des Ausschusses für die Rechte des Kindes an die Schweiz
- [Empfehlungen](#) vom 18.11.2019 des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

3. Nichtregierungsorganisationen

- Bericht von Nigel Cantwell «The sale of children and illegal adoption» <https://defence-forchildren.org/new-report-sale-children-illegal-adoption-nigel-cantwell/>
- Verschiedene Publikationen des Internationalen Sozialdienstes (SSI) <https://www.iss-ssi.org/index.php/en/resources/publications-iss?layout=edit&id=300>:
 - Manifesto for ethical intercountry adoption
 - Towards a greater capacity: Learning from intercountry adoption breakdowns
 - Responding to illegal adoptions: a professional handbook
 - Investigating the Grey Zones in Intercountry Adoption: <https://assets.hcch.net/docs/0ca8b59b-4caa-40bf-99a9-2b5cfc358bb3.pdf>

Bericht Po. Ruiz 17.4181

- Terre des Hommes: Adoption: zu welchem Preis? <https://www.tdh.ch/de/mediathek/dokumente/adoption-zu-welchem-preis>

4. Andere

- Bericht vom 2.11.2016 des Rates für Strafrechtspflege und Jugendschutz der Niederlande zuhanden des Sicherheits- und Justizministeriums: https://www.rsj.nl/binaries/rsj/documenten/publications/2016/11/02/reflection-on-intercountry-adoption/Reflection+on+intercountry+adoption_RSJ_2016.11.02.pdf
- Prof. David Smolin, Abduction, sale and traffic in children in the context of intercountry adoption <https://assets.hcch.net/upload/wop/adop2010id01e.pdf>
- Dr. Benyam D. Mezmur, «The Sins of the «Saviours»»: Child Trafficking in the context of intercountry adoption in Africa <https://assets.hcch.net/upload/wop/adop2010id02e.pdf>
- Europarat: Adoption and children – a human rights perspective <https://rm.coe.int/adoption-and-children-a-human-rights-perspective-issue-paper-commissio/16806dac00>

Bericht Po. Ruiz 17.4181**7 Abkürzungsverzeichnis**

| | |
|--------|---|
| AdoV | Verordnung vom 29. Juni 2011 über die Adoption |
| BFA | Bundesamt für Ausländerfragen (1980–2003) |
| BFS | Bundesamt für Statistik |
| BGA | Bureau genevois d'adoption |
| BG-HAÜ | Bundesgesetz vom 22. Juni 2001 zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen |
| BJ | Bundesamt für Justiz |
| CLACA | Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption |
| EAZW | Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen |
| EDA | Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten |
| EJPD | Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement |
| HAÜ93 | Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Internationalen Adoption |
| HKsÜ | Übereinkommen vom 19. Oktober 1996 über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Massnahmen zum Schutz von Kindern |
| IPRG | Bundesgesetz vom 18. Dezember 1987 über das Internationale Privatrecht |
| KESB | Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde |
| KKJPD | Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren. |
| KOKES | Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz |
| KRK | Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes |
| NFP | Nationales Forschungsprogramm |
| OHG | Bundesgesetz vom 23. März 2007 über die Hilfe an Opfer von Straftaten |
| PACH | Pflege- und Adoptivkinder Schweiz |
| PAVO | Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption |
| SEM | Staatssekretariat für Migration |
| SODK | Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren |
| SSI | Internationaler Sozialdienst |
| StGB | Schweizerisches Strafgesetzbuch |
| UNICEF | Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen |
| UNO | Organisation der Vereinten Nationen |
| VAdov | Verordnung vom 28. März 1973 über die Adoptionsvermittlung |
| VZBA | Verband der Kantonalen Zentralbehörden Adoption (VZBA) |
| ZBK | Zentrale Behörde des Kantons |
| ZGB | Zivilgesetzbuch |
| ZHAW | Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften |