

Expertengruppe «Internationale Adoption»

Zwischenbericht z. H. des Bundesamtes für Justiz

Monika Pfaffinger, Vorsitzende der Expertengruppe,
unter Integration der Erwägungen der Arbeitsgruppen zu den konkreten Fragen

Zürich, 28. März 2023

Inhaltsverzeichnis

Einleitung.....	1
Erstes Kapitel – Die Expertengruppe «Internationale Adoption»	2
1 (Hinter-)Gründe der Einsetzung	2
2 Konstituierung – Vorgehen und Kriterien.....	3
3 Auftrag und Aufgabe.....	5
4 Methodologie, Arbeitsweise und -verlauf.....	7
Zweites Kapitel – Analyse	9
1 Ausgangslage – Irreguläre Praktiken insb. in den 1970–1990ern	9
1.1 Situation in der Schweiz	9
1.2 Situation in anderen Ländern	14
1.3 Situation auf internationaler Ebene	16
2 Kernerkenntnisse der Expertengruppe.....	20
2.1 Terminologisches	20
2.2 Statistische Daten mit kontextuellen Erwägungen.....	22
2.3 Compliance und Accountability – Vertrauen und Kontrolle – Due Diligence	25
2.4 Kurz- und langfristige Perspektiven auf Kindeswohl und -rechte sowie ihre Bezüge.....	27
2.5 Die Adoption als multidimensionales Institut	29
2.6 «Adoptierbarkeit» auf dem Prüfstand.....	30
2.7 Subsidiaritätsprinzip auf dem Prüfstand	31
2.8 Formelles Recht und faktische Verwirklichung oder Vollzugsdefizite	32
2.9 Narrative der internationalen Adoption im Lichte der Realitäten.....	32
2.10 Systemimmanente Risiken und systemfremde Interessen.....	33
2.11 Herkunftssuche – Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung	33
2.12 Clean Break – Überprüfung der geheimen Volladoption als Adoptionswirkung.....	34
2.13 Ausbau der Vor- und Nachbetreuung, -beratung sowie -unterstützung.....	34
2.14 Weiteres	35
3 Vorabprüfung der Unterfragen zwecks Szenarienbildung.....	35
3.1 Vorschläge zur Optimierung der institutionellen Organisation.....	35
3.2 Vorschläge zur Harmonisierung von HAÜ- und Nicht-HAÜ-Verfahren	40
3.3 Vorschläge zu einer IPRG-Revision	41
3.4 Vorschläge bezüglich der finanziellen Fragen.....	43
3.5 Vorschläge im Zusammenhang mit rechtswidrigen Praktiken	44
4 Folgerungen für die Szenarien – Evaluierte und verworfene Szenarien.....	48
Drittes Kapitel – Evaluierte und empfohlene Szenarien	50

1 Handlungsbedarf in beiden Szenarien.....	51
1.1 Zu priorisierende, da zwingend erforderliche Massnahmen.....	51
1.2 Spezifische Adoptionskonstellationen.....	51
1.3 IPRG-Revision.....	52
2 Zwei empfohlene Szenarien	52
2.1 Erstes Szenario – Reduktions-plus-Reform-Szenario	52
2.1.1 Erstes Konstitutiv element – Reduktion der Kooperationsstaaten.....	53
2.1.1.1 Auswahlkriterien und Assessment	53
2.1.1.2 Zeitliches.....	54
2.1.1.3 Überprüfung und Evaluation	56
2.1.1.4 Stärkung der Zusammenarbeit.....	57
2.1.2 Zweites Konstitutiv element – Umfassende Reform	57
2.2 Zweites Szenario – Ausstiegsszenario.....	58
Literaturverzeichnis	60
Materialienverzeichnis	64

Einleitung

Mit diesem Zwischenbericht empfiehlt die Expertengruppe «Internationale Adoption» entsprechend ihres Auftrages gemäss der ersten Etappe zwei Szenarien für eine Schweizer Politik der internationalen Adoption. Beide Szenarien wurden in einem sorgfältigen Prozess unter Reflexion umfassender Quellen, Erkenntnisse und Argumente entwickelt. Der vorliegende Zwischenbericht legt all dies dar. Das *erste Szenario*, das *Reduktions-plus-Reform-Szenario*, verlangt zweierlei: erstens die Limitierung der Zusammenarbeit auf solche Herkunftsländer, welche formell und faktisch Mindestgarantien nachweisbar einhalten, sowie zweitens eine umfassende Reform, die an zahlreichen Stellen ansetzt. Das *zweite Szenario* ist das *Ausstiegsszenario*. Beide Szenarien sollen direkt und zeitnah umgesetzt werden.

Ungeachtet der Frage, welches Szenario gewählt wird, gibt es in jedem Fall Handlungsbedarf. Notwendig wird für beide Konstellationen eine Revision des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht (IPRG) sowie eine Reform der intrafamiliären Adoption, vorrangig sodann der Ausbau des Unterstützungsangebotes (insbesondere, aber nicht beschränkt auf die Herkunftssuche).

Der vorliegende Zwischenbericht zeichnet ausführlich nach, wie die Expertengruppe zu der Ansicht gelangte, dass nur die beiden hier vorgeschlagenen Szenarien gangbare Alternativen darstellen. Schritt für Schritt werden die Sammlung und Sichtung aller relevanten Fakten, Entwicklungen und Rechtsnormen, die darauf basierenden Einschätzungen der verschiedenen Arbeitsgruppen sowie die sich daraus ergebenden Diskussionen geschildert. Auf diese Weise wird nachvollziehbar, weshalb eine Fortsetzung der gegenwärtigen Adoptionspraktiken aus Sicht der Expertengruppe rechtlich und moralisch ausgeschlossen ist und weshalb es ebenso wenig vertretbar wäre, nur minimale Anpassungen an diesen Praktiken vorzunehmen. Es geht der Expertengruppe dabei ausdrücklich *nicht* darum, Adoptionen pauschal als irregulär zu verurteilen oder zu «pathologisieren». Selbstverständlich gab und gibt es Adoptionen, deren Verfahren korrekt abgewickelt wurden, die für Betroffene Gutes bewirkten und entsprechend ein wichtiges und wertvolles Instrument darstell(t)en. Der beiden Szenarien gemeinsame Forderung nach einem fundamentalen Wandel liegt basierend auf einer sorgfältigen Abwägung sämtlicher relevanter Aspekte und Argumente namentlich auch ein Risiko- und Vorsichtsargument zugrunde: Sichergestellt werden muss, dass es keine Fälle von Adoptionen (mehr) gibt, im Rahmen derer die Rechte der Beteiligten verletzt werden und die dem Wohl der Betroffenen nicht zu-, sondern abträglich sind. Dieses Ziel diktiert die Bandbreite der Möglichkeiten für künftige Adoptionspraktiken, was angesichts der bisherigen Praktiken in jedem Fall einen fundamentalen Wandel bedeutet sowie bedingt.

Im Zuge der Hinführung zu dieser Konklusion nehmen die beiden nach Ansicht der Expertengruppe einzigen realistischen Lösungsmöglichkeiten sozusagen *ex negativo*, also per Ausschlussverfahren, Form an. Dies erklärt auch, weshalb das Schlusskapitel mit der Empfehlung zweier politischer Szenarien vergleichsweise kurz ausfällt: Es stellt den Kulminationspunkt dar, in dem die in den vorherigen Teilen ausführlich erarbeiteten und detailliert begründeten Erkenntnisse in Form der schlussendlich vorgeschlagenen Szenarien konkret Gestalt annehmen. Der Zwischenbericht beinhaltet und schliesst entsprechend mit detaillierten Ausführungen, die sodann auch in die zweite Etappe des Auftrages und in einen Schlussbericht der Expertengruppe münden.

Erstes Kapitel – Die Expertengruppe «Internationale Adoption»

1 (Hinter-)Gründe der Einsetzung

Die Einsetzung der Expertengruppe beruht auf der Schlussfolgerung im Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.4181 Ruiz Rebecca vom 14.12.2017 unter dem Titel «Illegale Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka: historische Aufarbeitung, Herkunftssuche, Perspektiven».¹ Mit dem bundesrätlichen Bericht wird (basierend auf umfassenden Untersuchungen) vorab ein Beitrag zur historischen Aufarbeitung von Irregularitäten bei internationalen Adoptionen aus Sri Lanka geleistet. Ein zweites Themenfeld ist die Herkunftssuche, der hohe Bedeutung zugemessen wird. Ein dritter Teil setzt sich mit dem aktuellen Regime auseinander und identifiziert Schwachstellen. Diese seien hinsichtlich eines Verbesserungsbedarfs vertieft zu analysieren. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (folgend EJPD) wurde beauftragt, eine Expertengruppe «Internationale Adoption» (folgend «Expertengruppe»²) einzusetzen, die nach eingehenden Analysen Lösungsansätze inkl. Gesetzesreformen vorschlagen solle.³ Mit diesem Zwischenbericht werden in einem ersten Schritt *zwei Szenarien* für eine schweizerische Politik der internationalen Adoption vorgeschlagen, die bestmöglich geeignet erscheinen, das Wohl und die Rechte der Betroffenen zu achten. Beide Szenarien stehen im Lichte eines Leitsatzes aus dem Bundesratsbericht: «Die damaligen Ereignisse dürfen sich nicht wiederholen.»⁴

Die Einsetzung und die Analysen der Expertengruppe stehen nicht isoliert da. Aktuell befassen sich diverse Gremien resp. Institutionen mit den Herausforderungen internationaler Adoptionen in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft. In der Schweiz ist insofern insb. die «Arbeitsgruppe Herkunftssuche zur Unterstützung von adoptierten Personen» (folgend «Arbeitsgruppe Herkunftssuche») der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (folgend KKJPD), sodann die breitere Aufarbeitung der Praxis internationaler Adoption in den Jahren 1973–1997 durch die Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (folgend ZHAW) zu nennen. Nicht nur die Schweiz, sondern auch zahlreiche weitere Länder wurden von Adoptionsskandalen erschüttert, infolge derer das Institut auf der politischen Agenda ganz nach oben gesetzt wurde. Aufgrund von diversen Untersuchungen darf heute nicht mehr von Einzelfällen ausgegangen werden. Vielmehr verdichtet sich das Bild dahingehend, dass *irreguläre Praktiken* in einem breiten Spektrum der Vorgehensweise und Schwere der internationalen Adoption einen prägend negativen Charakter verliehen, ggf. verleihen. Diese Praktiken, insb. die Verfehlungen, prägen das gesamte Leben der Betroffenen oftmals sehr leidvoll.⁵ Die Aufdeckung dieser teilweise schweren, oftmals weit angelegten unrechtmässigen Praktiken und die Schilderungen des Leids der Betroffenen haben ein intensives mediales Echo und gesellschaftliche Empörung ausgelöst.⁶ Auch Gerichte befass(t)en sich mit kritischen Adoptionsverfahren⁷, zudem Gremien

¹ Bericht Bundesrat 2020, 5 f. (Übersicht) sowie 65 f.

² In diesem Zwischenbericht wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit der Begriff «Expertengruppe» verwendet. Gemeint ist damit die Gruppe von Expertinnen und Experten.

³ Bericht Bundesrat 2020, 5 f. (Übersicht), sodann 65 f., mit Hinweis auf Entwicklungen, Schritte und ergriffene Massnahmen, z. B. in Australien.

⁴ Vgl. Bericht Bundesrat 2020, 5 f. (Übersicht) sowie 65 f.

⁵ Vgl. Bericht Bundesrat 2020, 5.

⁶ Vgl. nur exemplarisch die folgenden Berichte unter vielen: <<https://www.srf.ch/news/schweiz/skandal-um-adoptierte-kinder-illegaler-baby-schmuggel-aus-sri-lanka-in-die-schweiz>>; <<https://www.telegraph.co.uk/global-health/climate-and-people/international-adoption-scan-dal/>>; <https://www.lemonde.fr/en/france/article/2022/12/11/the-stolen-children-scandal-the-abuses-of-a-french-non-profit-organization-under-judicial-investigation_6007369_7.html>; <<https://pages.rts.ch/emissions/temps-present/suisse/9787679-les-bebes-voles-du-sri-lanka-un-scandale-suisse.html>>; <<https://www.srf.ch/news/schweiz/hunderte-betroffene-illegal-adoptierten-aus-sri-lanka-soll-endlich-geholfen-werden>>; <https://www.lemonde.fr/societe/article/2022/11/23/des-adoptions-frauduleuses-suspectees-dans-l-association-rayon-de-soleil-de-l-enfant-etrananger-au-mali-en-roumanie-ou-en-centrafrique_6151158_3224.html>.

⁷ Für die Schweiz vgl. Urteil des Kriminalgerichts des Kantons Luzerns vom 24. April 2020.

internationaler Organisationen⁸. Die grundlegende Überprüfung des Instituts durch zahlreiche Länder und auf internationaler Ebene erfolgt sowohl retrospektiv und aufarbeitend als auch zukunftsorientiert. Herkunfts- wie Aufnahmestaaten ergreifen Konsequenzen. Die Schweiz fügt sich folglich in eine *weit angelegte Landschaft ein*.

Die Expertengruppe begrüsst nachdrücklich das Vorgehen der Schweizer Behörden, die Praktiken aufzuarbeiten sowie die künftige Rolle der internationalen Adoption grundlegend zu überdenken. Sie will mit ihren Analysen einen Beitrag zum besseren Schutz des Wohls und der Rechte der Betroffenen, vorrangig des Kindes, leisten. Weil compliance, accountability und Transparenz Vertrauen sowie integriertes Agieren absichern, werden im ersten Kapitel die (Hinter-)Gründe für die Einsetzung der Expertengruppe (1), die Konstituierung (2), ihr Mandat (3) sowie ihre Methode und ihre Arbeitsweise bzw. die einzelnen Arbeitsschritte dargelegt (4).

2 Konstituierung – Vorgehen und Kriterien

Die Besetzung der Expertengruppe erfolgte durch das Bundesamt für Justiz (nachfolgend «BJ») unter Berücksichtigung von Empfehlungen seitens der Vorsitzenden. Die kooperative Auswahl der Mitglieder orientierte sich an mehreren Kriterien: (komplementäre) Fachkompetenzen («Expertengruppe») und diversifiziertes Know-how, Integrität, Unabhängigkeit, angemessene Repräsentanz der bei internationalen Adoptionen involvierten Akteure mit ihren Funktionen unter Berücksichtigung der föderalistischen Struktur mit ihren Implikationen für die internationale Adoption, insb. Integration von Betroffenen und namentlich adoptierten Personen, Sprachenvielfalt, ausgewogene Geschlechter- und Sprachrepräsentanz. Dies führte zu folgender Besetzung der Expertengruppe:

Vorsitzende:

PROF. DR. IUR. HABIL. MONIKA PFAFFINGER

Rechtswissenschaftlerin und Expertin für Privatrecht, Informationsrecht sowie Recht und neue Technologien, insb. Familienrecht und hierbei Adoptionsrecht (Dissertation: Geheime und offene Formen der Adoption. Wirkungen von Information und Kontakt auf das Gleichgewicht im Adoptionsdreieck); frühere Vizepräsidentin der EKFF; Inhaberin von MP – *only connect*

Mitglieder der Expertengruppe, in alphabetischer Reihenfolge:

PRITI AESCHBACHER

Leiterin einer Adoptionsvermittlungsstelle, selber adoptiert und Adoptivmutter

⁸ Vgl. z. B. UNO-Ausschuss für Kinderrechte; UNO-Ausschuss für verschwundene Personen.

DR. IUR. YVO BIDERBOST

Leiter Rechtsdienst der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (und Adoptionsbehörde) der Stadt Zürich, Vorstandsmitglied PACH, Mitglied Arbeitsausschuss KOKES (Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz), Lehrbeauftragter an den Universitäten Luzern, Fribourg und Zürich

LIC. IUR. HERVÉ BOÉCHAT

Selbständig, Anwalt mit Schwerpunkt Kinderrechte. Früheres Mitglied der zentralen Bundesbehörde für internationale Adoption zum Zeitpunkt ihrer Gründung. Hat mit dem SSI viele Bewertungsmissionen in den Herkunftsländern durchgeführt und zahlreiche Studien und Berichte zum Thema irreguläre Adoptionen veröffentlicht

SARAH INEICHEN

Präsidentin des Vereins Back to the Roots, dipl. Hebamme (FH)

LIC. IUR. MARYSE JAVAUX VENA

Wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Fachbereich Internationales Privatrecht, Bundesamt für Justiz, Zentralbehörde des Bundes für internationale Adoptionen

MLAW SANDRO KÖRBER

Jurist, Leiter Zentrale Behörde Adoption des Kantons Thurgau

PROF. DR. IUR. GIAN PAOLO ROMANO

Ausserordentlicher Professor an der Universität Genf, Rechtsanwalt, Experte für internationales Privatrecht, insb. internationales Familienrecht

LIC. IUR. JOËLLE SCHICKEL-KÜNG

Co-Leiterin Fachbereich Internationales Privatrecht, Bundesamt für Justiz, Zentralbehörde des Bundes für internationale Adoptionen

PROF. DR. IUR. JUDITH WYTTEBACH

Ordinaria für Staats- und Völkerrecht, Fürsprecherin, Expertin für Grund- und Menschenrechte, insb. auch Kinder- und Frauenrechte

Die Protokollierung und weitere juristische Unterstützung der Vorsitzenden wurde teilweise durch MLAW LARISSA KILLER geleistet. Administrativ und organisatorisch wurden die Arbeiten der Expertengruppe durch das BJ unterstützt.

3 Auftrag und Aufgabe

Der Auftrag an die Expertengruppe lautet:⁹

- Erarbeiten von Empfehlungen zur Festlegung einer schweizerischen Politik im Bereich der internationalen Adoption und insb. einer Stellungnahme zu dem System, das am besten geeignet ist, das Wohl der Kinder zu fördern und ihre Rechte zu wahren.¹⁰
- Erarbeiten von konkreten Vorschlägen zu
 - o den Fragen der Optimierung der institutionellen Organisation, einschliesslich der Stellung der akkreditierten Vermittlungsstellen;
 - o einer Harmonisierung der Behandlung von Verfahren nach Haager Adoptionsübereinkommen von 1993 (HAÜ) und solchen, die nicht nach HAÜ erfolgen;
 - o einer Revision des Kapitels des Bundesgesetzes über das internationale Privatrecht zur Adoption;
 - o der Überprüfung der finanziellen Fragen bei Adoptionen unter Integration der auf internationaler Ebene entwickelten Instrumente und Empfehlungen;
 - o der Überprüfung der Fragen im Zusammenhang mit rechtswidrigen Praktiken unter Integration der auf internationaler Ebene entwickelten Instrumente und Empfehlungen.

Je nach Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe KKJPD und BJ zur Herkunftssuche könnten auch in diesem Bereich Gesetzesänderungen in Betracht gezogen werden.¹¹

Die Arbeiten sind in *zwei Etappen* eingeteilt:

- In einer ersten Phase soll die Expertengruppe für das BJ mindestens zwei mögliche Szenarien zur Festlegung einer schweizerischen Politik im Bereich der internationalen Adoption erarbeiten.
- Basierend auf einer Entscheidung der Auftraggeberin für eines der Szenarien werden in einer anschließenden zweiten Phase konkrete Vorschläge erarbeitet.

Die Fertigstellung des Zwischenberichts, ursprünglich auf den 31. Dezember 2022 terminiert, wurde u. a. wegen der Dauer der Konstituierung auf den 31. März 2023 verschoben. Der Termin für die Einreichung des Schlussberichts wurde auf den 31. Juli 2023 vereinbart.

Die Expertengruppe erörterte die gestellten Aufgaben zunächst unter *vier Aspekten*:

*Erstens – Verhältnis der Szenarien und ihrer Granularität zu den konkretisierten Fragen.*¹² Die sich sukzessiv verdichtende Informationslage, die systematische und jahrzehntelange Verletzungen rechtlicher Garantien dokumentiert, gibt Anlass, die künftige Rolle der internationalen Adoption und damit die Frage nach den politischen Szenarien sehr grundsätzlich zu verhandeln – inkl. Ausstiegsszenarien.¹³

Zweitens – Auslegungsbedarf des Auftrags zwecks Harmonisierung der beiden Etappen. Die beiden Etappen resp. Aufgabenfelder lassen sich nicht strikt voneinander trennen, da für «Szenarienauftrag» und «Ausgestaltungsauftrag» von einem «vice-versa»-Verhältnis ausgegangen wird: Vorläufige

⁹ Keine wortwörtliche, aber weitgehend mit dem Originalwortlaut übereinstimmende Wiedergabe.

¹⁰ Für die Expertengruppe als «1., Kernelement der ersten Etappe» indexiert; vgl. für die Herleitung das zweite Kapitel sowie zu den Szenarien, die empfohlen werden, das dritte Kapitel.

¹¹ Vgl. insofern bereits entsprechend den Bericht Bundesrat 2020, 65 f., mit Verweisen auf einschlägige Stellen im Bericht; der finale Entwurf des Berichts der Arbeitsgruppe KKJPD und BJ zur Herkunftssuche wurde der Expertengruppe «Internationale Adoption» zugänglich gemacht.

¹² Ursächlich für den Interpretationsbedarf dürfte sein, dass die Etappierung in zwei Phasen nicht von Anfang an vorgesehen war.

¹³ (Politische) Szenarien als «grosse Grundsatzentscheidungen» («Autobahnen»).

Antworten auf die konkreten Fragen zum rechtlichen Anpassungsbedarf haben Implikationen für die Szenarien. Sie stellen aber weder isoliert noch im Verbund die Szenarien einer «Schweizer Politik der Internationalen Adoption» selbst dar. Umgekehrt lassen sich Szenarien abstrakt definieren, in die jedoch der aus den Einzelfragen resultierende Anpassungsbedarf eingebettet werden muss. Für eine schweizerische Politik der internationalen Adoption sind damit die «Extremszenarien» einer vollständigen Beendigung auf der einen Seite¹⁴ und der (weitgehend) unveränderten Fortsetzung auf der anderen Seite zu reflektieren, ebenso dazwischenliegende abgeschattete und ausdifferenzierte Szenarien (z. B. Limitierung der Zusammenarbeit mit HAÜ-Staaten oder Ausdifferenzierung anhand von zusätzlichen, strikteren Kriterien, sodass nur noch mit gewissen HAÜ-Staaten zusammengearbeitet wird).¹⁵ Die konkreten Unterfragen sind sodann auf unterschiedlichen Stufen angesiedelt, haben unterschiedliche Relevanz im Rahmen der Szenarien: Während z. B. die Beantwortung der Frage nach dem Verhältnis von Verfahren nach HAÜ- und Nicht-HAÜ-Staaten Element eines Szenarios selbst sein kann, wirken Antworten zu den finanziellen Fragen zugleich szenarienbegründend, während die Gestaltung einer Revision des IPRG nicht unwesentlich eine Folgerung resultierend aus dem gewählten Szenario ist. Modalitäten sind ganze resp. partielle Moratorien.¹⁶

Drittens – Für die internationale Adoption und ihre Herausforderungen typologisch ist der «Transfer» eines Kindes zwischen verschiedenen familiären und kulturellen Systemen sowie Staaten. Das Kind hat Bezüge zu einem familiären und kulturellen Herkunfts- und später zu einem familiären und kulturellen Aufnahmesystem. Die Schweiz führt internationale Adoptionen mit mehreren Herkunftsländern durch. Sind die Kooperationsstaaten Mitgliedstaaten des HAÜ, verläuft die internationale Zusammenarbeit stärker strukturiert/institutionalisiert als bei Nicht-HAÜ-Staaten.¹⁷ Jedenfalls gilt, dass die internationale Adoption nicht sachgerecht gestaltet werden kann, solange die Herangehensweise eine primär nationalstaatliche bleibt. Die Vorstellung, wonach Verantwortungen an den Landesgrenzen Halt machen, wird der Komplexität und Sensibilität der Situation nicht gerecht. Vor diesem Hintergrund ist die Kennzeichnung «Schweizer Politik der internationalen Adoption» mit einer gewissen Paradoxie verbunden. Die Verantwortung von Aufnahmestaaten – in diesem Fall der Schweiz –, die Integrität von Prozessen der internationalen Adoption mit ihren Vorphasen und Nachphasen zu schützen, macht nicht an der eigenen Landesgrenze Halt. Plädiert wird daher für eine dezidiert vernetzte und holistische Betrachtungsweise der internationalen Adoption und ihrer Verfahren.

Viertens – Wessen Wohl und Rechte resp. welche Adoptierte sollen durch die zu ergreifenden Massnahmen bestmöglich geschützt werden? Sind allein künftig (potenziell) zu adoptierende Kinder gemeint? Oder betrifft der Auftrag auch Adoptierte, die heute längst erwachsen und somit unter dem Aspekt des Alters nicht mehr als Adoptivkinder i. S. v. minderjährigen Adoptierten gelten? Die Unterscheidung ist relevant für Rechtspositionen und anwendbare Erlasse. Es scheint jedoch klar, dass es sich bei den fraglichen Personen angesichts der Ereignisse (Beendigung resp. Etablierung familiärer Bande qua Adoption) ungeachtet ihres aktuellen Alters aus einer generationellen und auch juristischen Perspektive weiterhin um Adoptivkinder handelt. Hier ist Konsequenz angezeigt: Zu entwickeln ist nicht nur ein Szenario für den Umgang mit zukünftigen Adoptionen, sondern eines, das ebenso auf die konsequente Aufarbeitung und Bewältigung der Herausforderungen abzielt, mit denen sich bereits Adoptierte

¹⁴ Einige Herkunftsländer haben die Praxis der internationalen Adoption gänzlich beendet, z. B. Mali, Namibia und Rumänien; zu einer Beendigungsforderung jüngst SMOLIN 2022.

¹⁵ Hierzu drittes Kapitel, 2.1.1.

¹⁶ Solche wurden im Schrifttum sowohl gefordert wie auch verworfen und von mehreren Ländern implementiert.

¹⁷ Vgl. für die Analyse zu den HAÜ-Verfahren und den Nicht-HAÜ-Verfahren, auch bezüglich der Schwachpunkte, Bericht Bundesrat 2020, 50 ff. und 54 ff.; zu den Herkunftsländern mit Zahlen <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/statistiken.html>>.

konfrontiert sehen.¹⁸ Eine Schweizer Politik der internationalen Adoption muss die Interessen und Rechte bereits Adoptierter effektuieren und insb. die hierfür notwendigen Aufarbeitungs- und Unterstützungsangebote sicherstellen. Dazu gehört u.a., dass das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung umgesetzt wird, zudem die «Nachbetreuung».¹⁹ Die Expertengruppe vertritt darüber hinaus in diesem Zusammenhang, dass weder mit einem gänzlich abstrakt gedachten potenziellen «Wohles der Kinder» («Narrativ zu rettender Kinder»), noch mit dem Verweis auf konkrete Kinder, deren Wohl durch eine internationale Adoption in der Tat bestmöglich gefördert wurde, keineswegs illegale, missbräuchliche, unrechtmässige oder schwer belastende Adoptionspraktiken resp. die Risiken für solche negativ belegten Praktiken aufgewogen werden können. Ein solches Vorgehen resp. eine solche Argumentation erscheint mit der Achtung der Rechte der Kinder (sowie aller anderen betroffenen Personen) nicht vereinbar. Kurz: Der Zweck allein heiligt nicht die Mittel.

4 Methodologie, Arbeitsweise und -verlauf

Methodologisch kam ein *holistischer Ansatz* zum Einsatz, wobei Kinder- und Frauenrechte besonders berücksichtigt wurden.²⁰ Ziel war stets, sämtliche relevanten Aspekte und Entwicklungen zu integrieren sowie angemessen, d. h. aus einer Gesamtbetrachtung heraus, kritisch zu evaluieren, um hieraus plausible Folgerungen sowie tragfähige Lösungsvorschläge abzuleiten. Alle Mitglieder der Expertengruppe brachten ihre Expertise proaktiv ein. Der Dialog war konstruktiv, divergierende Aspekte und Positionen wurden respektvoll verhandelt. Es erfolgte eine eingehende Auseinandersetzung mit diversen Quellen, wobei Dokumente, Erkenntnisse und Entwicklungen aus Wissenschaft, Recht, Politik sowie medialer Berichterstattung reflektiert wurden.²¹ Der Forderung im bundesrätlichen Bericht, die Betroffenenperspektive zu integrieren, wurde konsequent Rechnung getragen.

Die Expertengruppe hat sich in der *ersten Etappe bis zum Abschluss dieses Zwischenberichts an sechs Plenarsitzungen* ausgetauscht (Traktandenliste und Protokolle vorliegend). Mitglieder, die an den Sitzungen verhindert waren, hatten die Gelegenheit, sich schriftlich resp. telefonisch gegenüber der Vorsitzenden einzubringen. *Vor und zwischen den Sitzungen* wurden auf dem *Korrespondenzweg* neu erscheinende oder themenspezifische Dokumente und Überlegungen ausgetauscht.

Anbei *chronologisch ein Kurzüberblick* über die Arbeits- und Fortschritte der Expertengruppe, beginnend mit den *ersten drei Plenarsitzungen*:

Erste Sitzung vom 30. August 2022, Kick-off-Meeting – Zustellung von vorbereitender Pflichtliteratur und ergänzender Literatur mit Kurzauftrag an die Expertinnen und Experten, die Kernherausforderungen der internationalen Adoption aus der eigenen Perspektive darzulegen. Vorstellungsrunde und Präsentation des Auftrages. Inputrunde mit folgenden Zielen: terminologische Klärungen (z. B. «internationale Adoption», «Fremdkindadoption», «innerfamiliäre Adoption» oder «illegale Adoption»), Diskussion der faktischen wie rechtlichen Ausgangslage, Identifizierung von Schwachpunkten/Risiken des Systems inkl. Priorisierung, Skizzierung von Lösungsideen, Entwickeln einer ersten Skizze zu Szenarien; insofern Kurzexposé über relevante Aspekte jedes Mitgliedes aus seiner/ihrer Perspektive/Erfahrung.

¹⁸ Vgl. insofern auch Bericht Bundesrat 2020, 5: «Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die damaligen Verfehlungen der Behörden das Leben der betroffenen Personen bis heute prägen.»

¹⁹ Gemäss Bericht Bundesrat 2020, 5, kommt damit auch der Herkunftssuche spezifische Bedeutung zu. Insofern wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, deren Erkenntnisse der Expertengruppe im Entwurf zugänglich gemacht wurden; an dieser Stelle sei angemerkt, dass bei erwiesener Illegalität ungeachtet allfälliger Verjährungsfristen weitere Wiedergutmachungen geprüft werden sollten.

²⁰ Zu dieser Forderung vgl. Joint Statement.

²¹ Vgl. Literatur- und Materialienverzeichnis.

Nach der «tour de table»-Runde: wechselseitige Reflexion der jeweils präsentierten Befunde; auf diesem Weg: Destillation von Kernproblemen und Leitprinzipien.

Zweite Sitzung vom 19. September 2022 – Synopse von Kernerkenntnissen gemäss der ersten Sitzung durch die Vorsitzende. Präsentation zum Ablauf der Verfahren von internationalen Adoptionen mit Fokus auf diverse Fälle und besonders auf Thailand als für die Schweiz statistisch wichtiges Land durch J. SCHICKEL-KÜNG. Anschliessende Diskussion der Verfahren sowie der Fälle (tour de table).

Dritte Sitzung vom 26. September 2022 – Vorauftrag an die Mitglieder, individuell überzeugende politische Szenarien zu entwickeln. Präsentation und Diskussion dieser Vorschläge. Auseinandersetzung mit dem Verhältnis der zur Debatte gestellten Szenarien zu den Unterfragen resp. zum Umgang mit der Staffelung des Auftrages in zwei Etappen sowie der Szenarien selbst.

29. September 2022 – Einsetzung von Arbeitsgruppen/Triagierung der Arbeiten. Entwicklung von Arbeitsdokumenten zu den Unterfragen, teilweise mit Rückschlüssen auf die Szenarien. Erstellung eines Arbeitsdokumentes zu den Szenarien sowie Erstentwurf des Zwischenberichts durch die Vorsitzende. Dieser «mehrseitige Zugriff» ermöglichte die Entwicklung eines granularen Bildes des Systems der internationalen Adoption mit seinen Herausforderungen sowie die Herausbildung von Lösungsansätzen.

16. Oktober 2022 – Der finale Entwurf des Berichts «Arbeitsgruppe Herkunftssuche KKJPD» wird allen Mitgliedern der Expertengruppe zugänglich gemacht.

27. Oktober 2022 – Antrag auf Fristerstreckung für die Einreichung des Zwischenberichts (neue Frist: 31. März 2023). Begründung: Zeitpunkt der Konstituierung der Expertengruppe, anschliessend enger Sitzungsrhythmus, Fülle der zu integrierenden Informationen sowie der neuen relevanten Informationen und Dokumente, generell: Komplexität der Thematik.

16. November 2022 – Briefliche Eingabe der Conférence Latine de Promotion et de Protection de la Jeunesse an die Vorsitzende. Versand an die Mitglieder der Expertengruppe am 18. November 2022, diskutiert in der 4. Sitzung.²²

Vierte Sitzung vom 9. Dezember 2022 – Erster Block: Präsentation/Diskussion neu eingebrachter Dokumente (insb. Entwurf der Arbeitsgruppe Herkunftssuche KKJPD, Schreiben der CLASS, Luzerner Urteil, Stellungnahme der UNO Treaty Bodies, Vertiefungsliteratur). Zweiter Block: Präsentation/Diskussion der Erkenntnisse der Arbeitsgruppen zu den konkretisierten Unterfragen. Dritter Block: Diskussion von Szenarien vorgeschlagen durch die Vorsitzende, Verwerfen gewisser Szenarien/Modalitäten qua Ausschlussverfahren, Schärfung anderer Szenarien.

Fünfte Sitzung vom 2. Februar 2023 – Diskussion des von der Vorsitzenden weiterentwickelten Entwurfs des Zwischenberichts hinsichtlich Struktur/Aufbau und Argumenten. Konsolidierung von zwei zu empfehlenden Szenarien als Schlussfolgerungen.

Sechste Sitzung vom 13. März 2023 – Finalisierung/Freigabe des Entwurfs des Zwischenberichts.

²² Im Schreiben wird die Reform des Systems der internationalen Adoption begrüsst. Das HAÜ habe Veränderungen gebracht. Zudem wird auf die «Chuttes» von internationalen Adoptionen hingewiesen. Ins Feld geführt wird ein Ausbau der Bundeskompetenzen (ACF). Kantonal solle die Sozialprüfung gemäss Art. 268a ZGB bleiben. Für die Herkunftssuche solle die Einrichtung regionaler sowie neutraler und unabhängiger Stellen erfolgen. Konstatiert wird, dass die internationale Adoption noch immer nicht auf dem Stand sei, auf dem sie sein müsste. Ein Moratorium wäre ein klares Signal.

Zweites Kapitel – Analyse

1 Ausgangslage – Irreguläre Praktiken insb. in den 1970–1990ern

Diverse Untersuchungen der Adoptionspraktiken in den letzten rund drei Dezennien des 20. Jahrhunderts dokumentieren detailliert die Existenz weit verbreiteter und teilweise schwerer Unregelmässigkeiten.²³ Zusätzlich zur mangelnden Integrität der Verfahren und Dokumente werden die Belastungszustände deutlich, unter denen die Betroffenen oftmals leiden (von den Betroffenen selbst geschildert). Zwar dürften einzelne/einige Adoptionsverfahren regelkonform (und insofern korrekt) abgelaufen sein, und es gibt Schilderungen von Adoptierten, die ihre Adoption allen Herausforderungen zum Trotz als Chance erlebt haben und dergestalt beschreiben. Gleichwohl müssen der systemische Charakter und die Gravität der Konsequenzen von kritikwürdigen Adoptionspraktiken anerkannt werden. Es ist mit Massnahmen zur Übernahme der Verantwortung zu reagieren.²⁴ Nachfolgend findet sich eine Übersicht über die Situation in der Schweiz, in anderen Ländern sowie auf internationaler Ebene.

1.1 Situation in der Schweiz

Tab. 1: Chronologische Übersicht, Schweiz

14. Dezember 2017	Postulat Ruiz: «Licht ins Dunkel bringen. In den Achtzigerjahren wurden Kinder aus Sri Lanka in der Schweiz illegal adoptiert.»²⁵ Der Bundesrat wird beauftragt, zusammen mit den Kantonen die Praxis der privaten Vermittlungsstellen und die Vorgehensweise der Behörden auf Kantons- und Bundesebene bezüglich der Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in den Achtzigerjahren zu untersuchen. Er soll einen Bericht zu den Verfehlungen vorlegen und darin alle Informationen nennen, die sich damals im Besitz der Behörden befanden, sowie die auf dieser Basis getroffenen Massnahmen beleuchten. Im Bericht soll ferner erläutert werden, welche Mühen die betroffenen Personen bei der Suche nach ihrer Herkunft auf sich genommen haben und welche Mittel zur Unterstützung ihnen dabei zur Verfügung standen. Schliesslich soll im Bericht der aktuelle rechtliche Rahmen für internationale Adoptionsverfahren analysiert werden und es sollen Empfehlungen zur Praxis und zum gegenwärtigen und künftigen rechtlichen Rahmen formuliert werden.
Januar 2019	Sabine Bitter, «Die Vermittlerin. Die Kinder-Adoptionen aus Sri Lanka von Alice Honegger und die Aufsicht der Behörden (1979 bis 1997)», Bericht im Auftrag des Amts für Soziales des Departements des Innern des Kantons St. Gallen.²⁶ «Insgesamt hat der Kanton St.Gallen die Aufsicht über die Adoptionsvermittlung von Alice Honegger ungenügend wahrgenommen. Bereits bei der

²³ Vgl. z. B. SMOLIN 2005, 2006, 2022; Unicef 1998; CANTWELL 2014.

²⁴ Vgl. insofern jüngst auch für Frankreich DENÉCHÈRE/MACEDO 2023, insb. 135 ff.

²⁵ Abrufbar unter <<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20174181>>.

²⁶ Abrufbar unter <<https://www.sg.ch/content/dam/sgch/gesundheit-soziales/soziales/familie/Adoptionen%20von%20Kindern%20aus%20Sri%20Lanka%20in%20den%20Jahren%201979%20bis%201997%20%E2%80%93%20Bericht%20von%20Sabine%20Bitter.pdf>>.

	Erteilung der ersten Bewilligungen 1973, als die Fürsorgerin nicht alle geforderten Nachweise erbrachte und damit nicht alle Voraussetzungen erfüllte, setzte das St.Galler Justiz- und Polizeidepartement Rahmenbedingungen, die sich einspielten: Man drückte öfter ein Auge zu und sah nicht genau hin. Das Departement zog zwar Erkundigungen ein oder verlangte von Alice Honegger Erklärungen und Stellungnahmen, aber erst dann, wenn der Druck von aussen nicht mehr abzuwenden war – sei es, weil die Medien auf zweifelhafte Praktiken der Vermittlerin hinwiesen oder sich der Schweizer Botschafter mit einer Schilderung der Vorgänge zu Wort meldete, die drastischer nicht hätte ausfallen können.»
Januar 2020	Bericht der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW) inkl. Zusammenfassung.²⁷ Untersuchungsgegenstand: Internationale Adoptionen aus Sri Lanka im Zeitrahmen grösstenteils vor Inkrafttreten des HAÜ. «Dieser Vorfall zeigt exemplarisch, dass es bei den Sri-Lanka-Adoptionen in mannigfacher Weise zu Missbrauch kam, wenn es darum ging, die unerfüllten Kinderwünsche von Ehepaaren aus reichen westlichen Industrieländern wie Deutschland, den Niederlanden, Schweden oder der Schweiz zu erfüllen. Um dieses Bedürfnis zu befriedigen, entstand in Sri Lanka in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre ein regelrechter Adoptionsmarkt, der von einem Netzwerk von Anwälten und Agentinnen beherrscht wurde. Die Vermittlung von sri-lankischen Adoptivkindern war für die Akteurinnen und Akteure vor Ort aufgrund des großen Armuts- und Lohngefälles zwischen den beteiligten Ländern hochlukrativ, was Korruption begünstigte. In den 1980er-Jahren gelangten Tausende von sri-lankischen Kindern unter zweifelhaften, mitunter illegalen Bedingungen in europäische Länder. Die Schweizer Behörden stellten zwischen 1973 und 1997 insgesamt 950 Einreisebewilligungen für Kinder aus Sri Lanka aus. (...). Die kritische Berichterstattung, die in Sri Lanka 1981 begann, legte unmissverständlich Kinderhandel offen. Nicht nur die Bundes- und Kantonsbehörden erfuhren davon. (...) Alles in allem wird deutlich, dass Kinder für Eltern gesucht wurden und nicht Eltern für Kinder.»
24. April 2020	Strafbefehl/Urteil des Kriminalgerichts des Kantons Luzerns: Verurteilung eines akkreditierten Vermittlers wegen versuchter Anstiftung zur Bestechung fremder Amtsträger nach Art. 322septies Abs. 1 i. V. m. Art. 22 Abs. 1 und Art. 24 Abs. 2 StGB.²⁸ Das Urteil dokumentiert, dass irreguläre Praktiken auch jüngst selbst auf dem Territorium eines Aufnahmestaates/der Schweiz vorkamen.
11. Dezember 2020	Illegale Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka: historische Aufarbeitung, Herkunftssuche, Perspektiven, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des

²⁷ Abrufbar unter <<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>>.

²⁸ Das Vorgehen wird anonymisiert wie folgt beschrieben: «Am 18. Januar 2017, zu einer unbekannten Uhrzeit, rief der Beschuldigte das Ehepaar NN an, wobei er mit der Frau sprach und ihr mitteilte, dass sie und ihr Mann eine Bewilligung für ein Kind erhalten, wenn sie so schnell wie möglich eine Summe von Fr. 3'000.00 bis Fr. 6'000.00 überweisen würden. Der Beschuldigte erklärte ihr weiter, dass Leute vor Ort einverstanden wären, das Dossier prioritär zu behandeln, wenn sie Geld erhalten würden. Nachdem die Frau den Beschuldigten fragte, ob es sich bei dieser Vorgehensweise um Korruption handle, antwortete der Beschuldigte, dass das halt so sei, und dass es in Sri Lanka viel davon gäbe.» Das Ehepaar wollte unter diesen Bedingungen keine Adoption realisieren und führte den Fall den Behörden zu. Die Verurteilung führte zum Entzug der Akkreditierung. Daraus ist zu schliessen, dass jüngst und selbst unter dem Regime des HAÜ sowie in der Schweiz als Aufnahmestaat das Risiko für unrechtmässige finanzielle Flüsse im Zuge internationaler Adoptionen manifest bleibt; vgl. Urteil des Kriminalgerichts des Kantons Luzerns vom 24. April 2020.

	Postulats 17.4181 Ruiz Rebecca vom 14.12.2017.²⁹ Der Bundesratsbericht folgert basierend auf der abgeschlossenen Untersuchung der ZHAW insb. auch: Feststellung eines weiteren Abklärungsbedarfs betr. anderer Herkunftsländer (anschliessende erneute Mandatierung ZHAW), betr. Herkunftssuche (Mandatierung Arbeitsgruppe KKJPD) und betr. notwendiger Reformen (Mandatierung Expertengruppe «Internationale Adoption»). «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 der 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.»
14. Dezember 2020	Medienkonferenzen BRin Keller-Sutter.³⁰ «Der Bundesrat sowie die Kantone und die KKJPD äussern gegenüber den Adoptierten und ihren Familien ihr Bedauern über die Verfehlungen, die bei internationalen Adoptionen in Verfahren aus der Schweiz begangen wurden. Die eidgenössischen und kantonalen Behörden erklären, dass sie sich dafür einsetzen, die Umsetzung der Mittel zur Unterstützung der Adoptierten bei ihrer Suche nach den Ursprüngen zu unterstützen. Eine Studie über die Notwendigkeit einer Überprüfung des Rechtsrahmens für internationale Adoptionen wird ebenfalls eingeleitet.»
21. Mai 2021	Der Ausschuss für das Verschwindenlassen von Personen hält in den abschliessende(n) Bemerkungen zu dem von der Schweiz gemäss Art. 29 Abs. 1 des Übereinkommens vorgelegten Bericht über die Entziehung von Kindern fest: «39. Der Ausschuss begrüsst die Annahme des Berichts vom 11. Dezember 2020 durch den Bundesrat zur Erfüllung des Postulats 17.4181 von Rebecca Ruiz mit dem Titel «Aufklärung der illegalen Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz in den 1980er Jahren». Er nimmt insbesondere zur Kenntnis, dass der Bundesrat die Versäumnisse des Vertragsstaates anerkennt und sein Bedauern gegenüber den adoptierten Personen und ihren Familien zum Ausdruck bringt. Der Ausschuss nimmt auch zur Kenntnis, dass der Vertragsstaat erwägt, adoptierten Personen Unterstützung bei der Suche nach ihren Wurzeln zu gewähren und eine breitere Reflexion über die Situation der internationalen Adoption in der Schweiz einzuleiten, um Lösungen vorzuschlagen, auch durch Gesetzesreformen. Der Ausschuss nimmt ferner zur Kenntnis, dass die Delegation des Vertragsstaates anerkannt hat, dass illegale Adoptionen in einigen Fällen das Ergebnis des Verschwindenlassens oder der Entführung von Kindern sein können, die dem

²⁹ Abrufbar unter <<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>>.

³⁰ Abrufbar unter <<https://www.youtube.com/watch?v=s32PZrjicag>>.

	Verschwindenlassen unterliegen oder deren Vater, Mutter oder gesetzlicher Vertreter dem Verschwindenlassen unterliegen, oder von Kindern, die während der Gefangenschaft ihrer Mutter, die dem Verschwindenlassen unterliegt, geboren wurden. Der Ausschuss stellt mit Besorgnis fest, dass die Betroffenen Schwierigkeiten haben, die Informationen und die Unterstützung zu erhalten, die sie benötigen. Er ist auch besorgt darüber, dass der Vertragsstaat offenbar keine Massnahmen zur Verfolgung der Täter sowie zur Anerkennung und Umsetzung des Rechts der Opfer auf Wiedergutmachung (Art. 9, 12, 14, 15, 24 und 25) in Erwägung zu ziehen scheint.» Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat unter 40. auf: «a) gründliche und unparteiische Untersuchungen durchzuführen, um festzustellen, ob Kinder, die in den 1980er und 1990er Jahren in Sri Lanka adoptiert wurden, Opfer von Verschwindenlassen oder Kindesentzug gewesen sein könnten und ob in diesen Fällen andere Straftaten wie Fälschung, Verheimlichung oder Zerstörung von Identitätsdokumenten begangen wurden, um die Täter zu identifizieren und zu bestrafen; b) in Absprache mit den Betroffenen die Opfer des Verschwindenlassens oder der Kindesentziehung zu identifizieren und ihnen die Unterstützung zu gewähren, die sie benötigen, um ihre Identität und Abstammung festzustellen und die Umstände, unter denen sie adoptiert wurden, aufzuklären; c) das Recht auf Entschädigung jeder Person zu gewährleisten, die einen unmittelbaren Schaden aufgrund eines Verschwindenlassens erlitten hat, unabhängig davon, wann die Tat begangen wurde und auch wenn der Schaden in einem anderen Staat entstanden ist, und zwar auch dann, wenn kein Strafverfahren gegen die mutmasslichen Täter eingeleitet wurde oder wenn diese nicht identifiziert wurden; d) für alle Zwecke, die der Umsetzung der nachstehenden Empfehlungen dienen, Sri Lanka um Zusammenarbeit gemäss den Artikeln 14, 15 und 25 des Übereinkommens zu ersuchen.»
22. Oktober 2021	Der Ausschuss für die Rechte des Kindes hält in den Schlussbemerkungen zum Bericht der Schweiz fest: «32. Unter Berücksichtigung der Empfehlungen im Bericht des Bundesrates über die illegalen Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat: a) Gesetze und Verfahren so zu reformieren, dass der Grundsatz des Kindeswohls ein zentrales Element bei Auslandsadoptionen ist und die Entführung, der Verkauf und der Handel mit Kindern verhindert wird; b) sicherzustellen, dass alle Kinder, auch solche, die vor langer Zeit adoptiert wurden, die Hilfe erhalten, die sie benötigen, um ihre Herkunft zu erfahren.»

29. Juni 2022	Danielle Berthet und Francesca Falk: «Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka im Kanton St. Gallen 1973–2002».³¹ «Die vorliegende Studie zeigt auf, dass die dargestellten Fehler und Mängel nicht «nur» den Vorgängen in Sri Lanka entsprangen, sondern – gerade was die vielfach mangelhaft vollzogene Aufsicht anbelangt – im Wesentlichen auch auf Verfahrensfehler der involvierten kommunalen und kantonalen Behörden zurückgehen. Die offengelegten Missstände sind Ausdruck dafür, dass das «Kindeswohl» zwar oft zitiert wurde, im konkreten Fall aber häufig einer Worthülse gleichkam.»
noch nicht veröffentlicht	Untersuchung der eidgenössischen Archive durch die ZHAW.³² Sie hat nach Informierung durch das BJ ihre Arbeiten abgeschlossen und einen umfassenden Bericht vorgelegt, der internationale Adoptionsverfahren mit weiteren Herkunftsländern untersucht. Dieser Bericht lag der Expertengruppe zum Zeitpunkt des Abschlusses des Zwischenberichts noch nicht vor. Folglich konnten die Erkenntnisse für weitere Herkunftsländer für dasselbe Zeitfenster, also die 1970er–1990er, nicht integriert werden.³³ Nach einer Information, welche die Expertengruppe erhalten hat, muss aber davon ausgegangen werden, dass internationale Adoptionen ebenso aus weiteren Herkunftsstaaten von Irregularitäten durchdrungen waren.
noch nicht veröffentlicht	«Empfehlungen der Arbeitsgruppe Herkunftssuche zur Unterstützung von adoptierten Personen» (KKJPD); der Entwurf wurde der Expertengruppe zugänglich gemacht.
noch nicht veröffentlicht	Schweizerischer Nationalfonds (SNF), Adoptionen in Zwangslagen und Familienplatzierungen. ³⁴
Seit Frühjahr 2022	Einsetzung und Auftrag an die Expertengruppe in Erfüllung einer Forderung gemäss dem Bericht des Bundesrates vom 11. Dezember 2020. ³⁵

Zwei Kernbefunde an dieser Stelle: *Erstens* bezieht sich die Aufarbeitung vorwiegend auf Adoptionspraktiken aus der Zeit *vor* dem HAÜ von 1993 sowie der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) von 1989.³⁶ Beide Rechtsinstrumente integrieren wichtige Garantien für die Kinder sowie für deren biologische Eltern in den (internationalen) Adoptionskontext. Aktuell ist gleichwohl nicht robust erstellt, wie sich die Situation *ab* 1993 bis heute präsentiert und inwiefern Fortschritte erzielt wurden resp. in welchem Ausmass noch heute von Irregularitäten ausgegangen werden muss.³⁷ Es gibt weiterhin Alarmzeichen. *Zweitens* muss eine Schweizer Politik der internationalen Adoption – so auch die Forderungen von Seiten der internationalen Ausschüsse gegenüber der Schweiz – prioritär effektive Massnahmen zur Aufarbeitung der Vergangenheit und Unterstützung von bereits Adoptierten vorsehen.

³¹ Abrufbar unter <<https://www.sg.ch/content/dam/sgch/gesundheits-soziales/soziales/familie/Bericht%20Adoptionen%20von%20Kindern%20aus%20Sri%20Lanka%20im%20Kanton%20St.%20Gallen%201973%20bis%202002.pdf>>.

³² Vgl. Bericht Bundesrat 2020, 25 ff.

³³ Vgl. <[nau.ch/news/forschung/bund-lasst-nach-sri-lanka-adoptionen-aus-korea-und-co-untersuchen-66346261](https://www.nau.ch/news/forschung/bund-lasst-nach-sri-lanka-adoptionen-aus-korea-und-co-untersuchen-66346261)>.

³⁴ Vgl. <<https://www.snf.ch/de/Js5Ad1q61aWBXlbc/news/news-201210-ausschreibung-nfp-76-will-weitere-forschungsluecken-schliessen>>.

³⁵ Abrufbar unter <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>>.

³⁶ Zur Notwendigkeit der «chronologischen Klarheit» vgl. auch zweites Kapitel, 3.5; kontinuierlich hatte die Expertengruppe mit dem Befund umzugehen, dass nicht auf eine konsequente Aufarbeitung der Adoptionspraktiken der letzten rund 30 Jahre zurückgegriffen werden kann – entsprechend fehlt die für eine robuste Einschätzung der Integrität der Verfahren notwendige verdichtete Informationslage.

³⁷ Vgl. zur Analyse der HAÜ-Verfahren und der Nicht-HAÜ-Verfahren, auch bezüglich der Schwachpunkte, Bericht Bundesrat 2020, 50 ff. und 54 ff. Die Empfehlungen der Spezialkommissionen der Haager Konferenz liefern ebenso Informationen zu den beobachteten Mängeln in der Umsetzung des Abkommens.

1.2 Situation in anderen Ländern

Die Praxis internationaler Adoption wurde und wird in mehreren weiteren Ländern kritisch untersucht. Anbei eine (nicht abschliessende) tabellarische Übersicht, insb. auch über politische Entwicklungen in anderen Ländern:

Tab. 2: Übersicht über politische Entwicklungen bzgl. der Thematik internationale Adoptionen in anderen Ländern

Belgien	Das föderale Parlament verabschiedete am 9. Juni 2022 eine Resolution, die darauf abzielt, das Auftreten illegaler Adoptionen in Belgien anzuerkennen, den betroffenen Personen den Status von Opfern zu verleihen und eine administrative Untersuchung zu diesem Thema einzuleiten. ³⁸ Ihre Ergebnisse werden für den Sommer 2023 erwartet. Am 17. Mai 2022 räumte der Ausschuss für Aussenbeziehungen des föderalen Parlaments einstimmig ein, dass es in Belgien zu Betrugsfällen gekommen war. Der Ausschuss entschuldigte sich für das Leid, das bei den Adoptivkindern und ihren Familien entstanden ist.
Belgien (Flandern)	Im September 2021 wurde ein Expertenbericht vorgelegt, dessen Schlussfolgerungen in Bezug auf die schlechten historischen Praktiken bei internationalen Adoptionen sehr eindeutig sind. Die flämischen Behörden verabschiedeten Ende 2021 ein Massnahmenpaket, das die Verfahren besser regeln soll, insb. in Bezug auf die Rückverfolgbarkeit von Informationen, Geldtransfers und die Redlichkeit der Herkunftsländer. Veranlasst wurde ein Screening der Adoptionspraktiken mit zahlreichen Herkunftsstaaten; die erste der durchgeführten Analysen für Vietnam führte zu dem Entscheid, die Kooperation mit Vietnam zu beenden.
Chile	Die chilenische Regierung hat am 10. Januar 2022 beschlossen, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene eine Untersuchung zu Adoptionen einzuleiten, die während der Pinochet-Diktatur (1973–1990) durchgeführt wurden. ³⁹ Eine im Jahr 2021 veröffentlichte Studie mit dem Titel «Niños y niñas chilenos adoptados por familias suecas. Proximidad diplomática en tiempos de Guerra Fría (1973–1990)» ⁴⁰ kam zu dem Schluss, dass «die Adoptionen chilenischer Kinder durch schwedische Familien Teil einer Kampagne der Militärdiktatur waren, um Adoptionen als Mittel der Gegenpropaganda zu fördern, um die «anti-chilenische Kampagne» in Schweden zu beenden und internationale Verbindungen wiederherzustellen».
Dänemark	Einrichtung einer Homepage auf der Regierungsseite, auf der nicht nur spezifische Informationen über historische Adoptionen mit bestimmten Herkunftsländern abgerufen werden können, sondern auch die Möglichkeit besteht, bei Verdacht auf eine illegale Adoption eine individuelle Beschwerde einzureichen. ⁴¹
Frankreich	Am 11. Februar 2021 startete der Verein RAÏF (Association pour la Reconnaissance des Adoptions Illégales à l'International en France) eine Online-Petition mit dem Titel «Demande d'enquête sur les adoptions illégales à l'international en France depuis 1960» ⁴² (Antrag auf Untersuchung der illegalen Adoptionen im Ausland in Frankreich seit 1960). Am 8. Juni 2022 reichte eine Abgeordnete der Nouvelle union populaire écologique et sociale (NUPES) einen Vorschlag für eine «Resolution zur Einrichtung einer ministeriellen Untersuchungsmission zu den illegalen Adoptionen von Kindern in Sri Lanka, die zwischen 1973 und 1997 stattgefunden haben», ein. Dies, nachdem

³⁸ Vgl. <<https://www.rtf.be/article/la-chambre-demande-une-enquete-sur-les-adoptions-illegales-11009596>>.

³⁹ Informationen unter <<https://www.dw.com/es/chile-buscar%C3%A1-v%C3%ADctimas-de-adopci%C3%B3n-illegal-en-era-de-augusto-pinochet/a-60384277>>.

⁴⁰ Vgl. <https://www.researchgate.net/publication/353277513_Ninos_y_ninas_chilenos_adoptados_por_familias_suecas_Proximidad_diplomatica_en_tiempos_de_Guerra_Fria_1973-1990>.

⁴¹ Vgl. <<https://ast.dk/born-familie/hvad-handler-din-klage-om/adoption/historiske-adoptioner>>.

⁴² Vgl. <<https://associationraif.com/>>.

	Adoptiveltern einen Antrag gestellt hatten, weil sie Unregelmässigkeiten entdeckt hatten, denen ihre Adoption unterworfen waren.⁴³ Am 22. Dezember 2022 wurde ein Resolutionsantrag eingereicht, der darauf abzielt, die Existenz illegaler internationaler Adoptionen in Frankreich seit 1950 anzuerkennen, die öffentlichen und privaten Verantwortlichkeiten zu ermitteln, die diese illegalen Praktiken ermöglicht hatten, und die Notwendigkeit von Wiedergutmachungsmassnahmen für Kinder und Adoptivfamilien, die Opfer dieser Praktiken geworden waren, zu prüfen.⁴⁴ Am 8. November 2022 leitete die Regierung eine Inspektionsmission zu den illegalen Praktiken im Rahmen der internationalen Adoption in Frankreich ein.⁴⁵ Am 6. Februar 2023 wurde zudem die Universitätsstudie «Etude historique sur les pratiques illicites dans l'adoption internationale en France» veröffentlicht.⁴⁶
Niederlande	Einsetzung eines unabhängigen Untersuchungsausschusses am 18. April 2019, dessen Ermittlungen sich auf Brasilien, Bangladesch, Kolumbien, Indonesien und Sri Lanka beschränkten. Seine Schlussfolgerungen wurden am 8. Februar 2021 vorgelegt. Die Niederlande beschlossen daraufhin eine vorübergehende Aussetzung der internationalen Adoptionsverfahren. Diese wurden im April 2022 wieder aufgenommen, allerdings unter strengeren Bedingungen.⁴⁷ Ein einziger öffentlicher Betreiber ersetzte nun die vier zuvor privaten zugelassenen Stellen; Kooperationsprojekte im Zusammenhang mit Adoptionen sind nicht mehr zulässig, und die Überwachung der Verfahren wird verstärkt. Der (Schweizer) Expertengruppe «Internationale Adoption» wurde ein Dokument datierend auf den 2. November 2022 des Ministers for Legal Protection zugänglich gemacht. Demnach: Diverse Schritte zwecks «Transformation»/«Reform» des Systems, um das Kind ins Zentrum des Schutzes zu stellen; Massnahmen zur Risiko-Mitigation und zur Verhinderung von Missbräuchen wurden getroffen – Verschärfungen, spezifisch betr. die Zentralisierung bei der Vermittlung sowie die Reduktion der Länder (vgl. sogleich); Einrichtung einer einzigen <i>central accredited agency</i>; Auswahl von Ländern, mit denen internationale Adoptionen künftig durchgeführt werden: nur noch mit Ländern, die insb. HAÜ und KRK, zudem das Zusatzprotokoll gegen den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie ratifiziert haben und dem <i>reverse flow approach</i> folgen; Zusammenarbeit erst nach Durchführung eines «kritischen Assessments», das die faktische Einhaltung besagter Erlasse überprüft/bestätigt; Zusammenarbeit mit Ländern, die auf Basis einer offenen, transparenten sowie gleichberechtigten Haltung agieren und mit der notwendigen flexiblen und kritischen Haltung die Interessen des Kindes schützen. Basierend auf diesen Kriterien wurde entschieden, die Zusammenarbeit mit sechs Ländern fortzusetzen (Philippinen, Ungarn, Lesotho, Taiwan, Thailand und Südafrika) und starke Beziehungen durch <i>agreements</i> und <i>working visits</i> zwecks Verbesserung der Verfahren aufzubauen. Des Weiteren wurde entschieden, die Zusammenarbeit mit zwei Ländern (Bulgarien und Portugal) zu suspendieren, bis genauere Informationen vorliegen, und die Zusammenarbeit mit acht Ländern (USA, China, Slowakei, Tschechien, Peru, Kolumbien, Burkina Faso, Haiti) zu beenden, wobei letzterer Entscheid aus unterschiedlichen Gründen getroffen wurde; Intensivierung der internationalen Zusammenarbeit mit dem UN-KRK-Komitee und dem Permanent Bureau

⁴³ Vgl. <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/l15b5262_proposition-resolution>.

⁴⁴ Informationen abrufbar unter <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/dossiers/PPR_34-1_reconnaitre_adoption_internationales_illegales_france?fbclid=IwAR1duEpV0V4sWTvClpymCLZjqu2Wcw4wFcl4VkhM0qQ_CIXIEX7gix1upuw>; zur Wiedergutmachung auch LOIBLE 2021, 477 ff.

⁴⁵ Vgl. <<https://enfance.gouv.fr/le-gouvernement-lance-une-mission-dinspection-sur-les-pratiques-illicites-dans-ladoption>>.

⁴⁶ Vgl. <<https://www.univ-angers.fr/fr/recherche/actualites/actus-2023/pratiques-illicites-dans-l-adoption-internationale.html>>.

⁴⁷ Vgl. <<https://www.government.nl/latest/news/2022/04/12/weerwind-adoption-from-abroad-now-subject-to-stricter-conditions>>; zu problematischen Praktiken spezifisch auch für Kolumbien TRIBOWSKI 2013, *passim*.

	der Haager Konferenz; bessere Vorbereitung künftiger Adoptiveltern; Aufbau des «Expertise Center for Intercountry Adoption».
Norwegen	20. Januar 2023: Einsetzung eines externen Ausschusses zur Untersuchung von Auslandsadoptionen ⁴⁸
Schweden	Die Regierung gab am 27. Oktober 2021 bekannt, dass sie eine Untersuchung eingeleitet hat, um zu prüfen und zu analysieren, wie die rechtlichen Rahmenbedingungen, die organisatorischen Vorkehrungen und die Entscheidungsprozesse bei internationalen Adoptionen in der Vergangenheit und bis heute funktioniert haben. ⁴⁹ Dabei geht es nicht nur darum, die Praktiken der Vergangenheit zu beleuchten, sondern auch darum, den aktuellen Unterstützungsbedarf der Adoptierten zu ermitteln. Die schwedische Untersuchung wird sich auf China, Chile, Kolumbien, Korea und Sri Lanka beziehen und (mit Ausnahme von China) auch Feldmissionen beinhalten, um Informationen über das Adoptionsprogramm des jeweiligen Landes zu sammeln. Der Bericht wird für den 7. November 2023 erwartet.
Südkorea	Die Adoptierten ergriffen die Initiative zur Durchführung einer Studie über die Praktiken im Zusammenhang mit internationalen Adoptionen ⁵⁰ und erhielten einen Zuschuss von der Nationalen Menschenrechtskommission, was einen positiven Akt im Hinblick auf die Anerkennung dieser Arbeit durch die koreanischen Behörden darstellt.

1.3 Situation auf internationaler Ebene

Es folgt eine Übersicht über die im Kontext von internationalen Adoptionen wichtigsten internationalen Erlasse, Dokumente, Instanzen sowie Befunde:

Tab. 3: Übersicht über die wichtigsten internationalen Erlasse, Dokumente und Instanzen bzgl. der Thematik internationale Adoptionen

Europäische Versammlung (1987)	«Report on the Traffic in Children and Other Forms of Child Exploitation» Dot. 5777. ⁵¹	
Haager Konferenz (1990)	Bericht über die Adoption von Kindern aus dem Ausland. ⁵²	«Die dem Generalsekretär vorgelegten Dokumente (...) lassen keinen Zweifel daran, dass ein internationaler Kinderhandel stattfindet, insb. zwischen den Ländern Asiens, Lateinamerikas und Osteuropas

⁴⁸ Vgl. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/MoPyaj/kjersti-toppe-til-vg-aapner-ekstern-gransking-av-utenlandsadopsjoner?fbclid=IwAR2elq6rFbRpRPF0c_HI0YABpgZg4gKtILZMODEpuMSEHdplf32Ri5O80UE>.

⁴⁹ Vgl. <<https://www.hrw.org/news/2021/02/22/sweden-investigate-illegal-intercountry-adoptions>>.

⁵⁰ Vgl. <<http://koroot.org/board/4137/detail>>.

⁵¹ Vgl. <<https://pace.coe.int/en/files/15099/html>>.

⁵² Vgl. <https://assets.hcch.net/upload/adoption_rpt1990vloon.pdf>.

		einerseits und den Ländern Nordamerikas und Westeuropas andererseits.»
HAÜ (1993)	Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (HAÜ; SR 0.211.221.311).	Multilaterales Übereinkommen im Bereich zwischenstaatlicher Adoptionen, regelt die Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden im Herkunftsland des Kindes und im Aufnahmestaat.
Vereinte Nationen (1989)	Übereinkommen über die Rechte des Kindes («KRK»).	Art. 35 KRK schreibt vor, «alle geeigneten Maßnahmen auf nationaler, bilateraler und multilateraler Ebene zu ergreifen, um die Entführung und den Verkauf von Kindern sowie den Handel mit ihnen zu irgendeinem Zweck und in irgendeiner Form zu verhindern»; zudem Einschlägigkeit weiter verbürgter Kinderrechte auch für adoptierte Kinder, insb. Art. 7 KRK; so dann insb. Art. 16 und Art. 21 KRK.
Vereinte Nationen (2000)	Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität und das Protokoll zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden organisierten Kriminalität. Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels. ⁵³	Beide Instrumente beziehen sich nicht auf Verletzungen von Rechten, die speziell bei internationalen Adoptionen auftreten; sie sind daher nicht direkt anwendbar, dienen aber als Inspiration für Mechanismen zur Strafverfolgung, Unterstützung, Entschädigung und Rechtshilfe.
Europarat (2005)	Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels. ⁵⁴	
Vereinte Nationen (2006)	Fakultativprotokoll betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und Kinderpornografie.	Das Protokoll enthält Bestimmungen, die den Verkauf von Kindern für Adoptionen ausdrücklich verbieten; Vermittler dürfen nicht in unlauterer Weise die Zustimmung zu einer Adoption eines Kindes unter Verletzung der internationalen Instrumente erlangen.
Europäische Union (2011)	Richtlinie der Europäischen Union zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels. Bekämpfung dieses	(11) «Diese Definition umfasst auch (...) andere Verhaltensweisen wie illegale Adoption oder Zwangsheirat, sofern die Tatbestandsmerkmale des Menschenhandels erfüllt sind.»

⁵³ Convention des Nations Unies contre la Criminalité Transnationale organisée et son Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, Résolution de l'Assemblée générale 55/25 du 15 novembre 2000, <<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebookf.pdf>>

⁵⁴ Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Docs/Convntn/CETS197_en.asp>.

	Phänomens und zum Schutz der Opfer (Richtlinie 2011/36/EU). ⁵⁵	
Haager Konferenz (2012–2021)	Arbeitsgruppe zur Verhinderung unrechtmässiger Praktiken bei internationalen Adoptionen und wie man diesen entgegenwirken kann. ⁵⁶	Vgl. die Gesamtheit der Dokumente.
Hoher Kommissar der Vereinten Nationen für Menschenrechte (2017)	Bericht der Sonderberichterstatterin über den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie.	«Adoptionen, die das Ergebnis von Verbrechen wie Entführung, Verkauf oder Handel mit einem Kind, Betrug bei der Erklärung der «Adoptierbarkeit», Fälschung amtlicher Dokumente oder Nötigung sowie jeglicher illegaler Aktivitäten oder Praktiken wie dem Fehlen einer angemessenen Zustimmung der leiblichen Eltern, ungerechtfertigter materieller Gewinne zugunsten von Vermittlern und damit verbundener Korruption sind, stellen illegale Adoptionen dar und müssen als solche verboten, unter Strafe gestellt und geahndet werden.» ⁵⁷
UN-Vertragsorgane/ Fachausschüsse der Vereinten Nationen, zur Einhaltung internationaler Menschenrechtsabkommen (2022)	Joint statement on illegal inter-country adoptions ⁵⁸	Illegale Adoptionen müssen verhindert und beseitigt werden (s. das gesamte Dokument); Kernaussagen (nicht abschliessend): Gefordert wird ein menschenrechtsbasierter sowie gender-sensitiver Ansatz; illegale Adoption wird als weit verbreitetes Phänomen mit diversen Modalitäten taxiert, das verheerende Auswirkungen auf alle Betroffenen zeitigt; Bedeutung des Schutzes des Kindes in seinem originären familiären Verbund. Illegale Adoptionen verletzen diverse Menschenrechte (starker Nexus zwischen <i>right to privacy, identity, family</i>). Ggf. werden Strafnormen verletzt und folglich (schwere) Verbrechen/Straftaten begangen; Verpflichtung zur Verhinderung von illegalen Adoptionen. Hierbei werden die Rechte und Massnahmen erwähnt, die zur Verhinderung zu greifen haben (Wahrung von Kindeswohl und Kinderrechten als <i>paramount consideration</i> , Subsidiaritätsprinzip, unsaubere finanzielle Vorzüge zu verhindern, zuständige Behörden haben nach

⁵⁵ Vgl. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0036&from=FR>>.

⁵⁶ Vgl. <<https://www.hcch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=6309&dtid=62>>.

⁵⁷ Vgl. <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/440/27/PDF/G1644027.pdf?OpenElement>>; siehe auch <<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-sale-of-children/illegal-adoptions>>.

⁵⁸ Abrufbar unter <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/ced/2022-09-29/JointstatementICA_HR_28September2022.pdf>.

		Prüfung der Einhaltung der Vorgaben zu entscheiden, für ein Kind eine Familie zu finden und nicht umgekehrt, Beseitigung von Fehlanreizen.) Insofern sollen Rechte und Praktiken verhindern, dass unrechtmässige internationale Adoptionen stattfinden können und entsprechend Rahmenbedingungen geschaffen werden. Dazu gehört die Etablierung von Datensammlungen und Statistiken. Sodann weist das Dokument auf die Verpflichtung zur Kriminalisierung und Untersuchung von illegalen Adoptionen hin. Insofern einschlägig sind das Recht auf die Wahrheit und Wahrheitsmechanismen, eine DNA-Datenbasis, das Verfahren zur Annullierung der Adoption und das Recht auf Wiedergutmachung. Schliesslich enthält der Text Erwägungen zur Rehabilitation, die Folgendes umfassen sollte: medizinische und psychologische Betreuung sowie Unterstützung auf juristischer und sozialer Ebene, Beratung und Begleitung, das Anstreben von Befriedung und Zufriedenheit, wozu unter anderem die vollständige und «öffentliche» Offenlegung der Wahrheit gehören sollte, eine öffentliche Entschuldigung, zudem Gedenkfeiern und Ehrungen der Opfer, sodann Garantien, dass sich das Vorgefallene nicht mehr wiederholt (durch rechtliche, institutionelle und praktische Reformen).
--	--	--

2 Kernerkenntnisse der Expertengruppe

Nachfolgend werden anhand von *Themenclustern* die bei der Beantwortung der konkreten Fragen sowie zur Bildung von Szenarien gemäss Auftrag leitenden Erkenntnisse der Expertengruppe umrissen.

2.1 Terminologisches

Der Begriff «internationale Adoption» zwingt zur Einbettung/Differenzierung bezüglich der folgenden Aspekte: nationale Adoption vs. internationale Adoption, Fremdkindadoption vs. innerfamiliäre Adoption im nationalen oder internationalen Kontext sowie internationale Adoptionen unter dem Anwendungsbereich des HAÜ und solche ausserhalb des HAÜ.⁵⁹ Die Hauptaufmerksamkeit der Expertengruppe liegt *nicht* auf der innerfamiliären Adoption mit internationalen Bezügen. Vielmehr orientiert sich ihre Auslegung des Begriffs «internationale Adoption» *sinngemäss an Art. 2 HAÜ*. Der *case* ist die Situation, in welcher eine minderjährige Person («Kind») mit Aufenthalt in einem Staat vor oder nach seiner Adoption durch Personen mit Aufenthalt in einem anderen Staat – i. c. die Schweiz – gebracht werden soll.⁶⁰ Das Kind und seine biologischen Eltern leben nach rechtskräftig vollzogener Adoption in unterschiedlichen Ländern/Staaten. Der Fokus liegt somit auf der *internationalen Fremdkindadoption*. Dabei ist die Schweiz Aufnahmestaat sowohl für Kinder aus Herkunftsstaaten, die das HAÜ ratifiziert haben, als auch aus solchen, die das HAÜ nicht ratifiziert haben (Nicht-HAÜ-Staaten).⁶¹

Der Begriff der *illegalen Adoptionen* ist Dachbegriff für diverse negative Phänomene. Der jeweils einschlägige nationale und internationale Rechtsrahmen (z. B. vor und nach Inkrafttreten von HAÜ und KRK) ist entscheidend für die Frage, was in welchem Zeitpunkt (historisch) als «unrechtmässige Praktik» im engeren Sinne zu bezeichnen ist. Vorzugswürdig ist der Terminus «*irreguläre Adoptionen*»⁶², ggf. der der unrechtmässigen Adoptionen. Irreguläre Praktiken weisen ein weites Spektrum auf. Sie reichen von Verletzungen ethischer Standards über geringfügigere Verletzungen niederschwelliger Vorgaben bis hin zu schweren Verstössen gegen das nationale wie internationale Recht. Dort, wo schwere Verletzungen menschenrechtlicher Standards und strafrechtlicher Normen gemeint sind, z. B. beim Kinderhandel, soll explizit von illegaler Adoption gesprochen werden.

Eine juristische Qualifizierung unterschiedlicher Handlungsarten (irregulär oder illegal) im Rahmen von Verfahren der internationalen Adoption, die vor Jahrzehnten stattgefunden haben, ist anspruchsvoll. Erforderlich ist die Berücksichtigung sowohl des nationalen Rechts des Herkunftslandes des Kindes als auch des Aufnahmelandes sowie der zeitlichen Dimension, die bestimmt, welche Texte zum Zeitpunkt der Begehung der beanstandeten Handlungen in Kraft waren. Hinzu kommen die Regeln des dazumal einschlägigen internationalen Privatrechts und des Strafrechts, welche Fragen des Gerichtsstands und des anwendbaren Rechts regelten, und zwar nach komplexen rechtlichen Modalitäten, die wiederum mit den Bestimmungen des nationalen Rechts jedes betroffenen Staates zusammenhängen. Zusätzlich sind internationale Verträge zu beachten, die je nach Typologie der fraglichen Handlungen Anwendung

⁵⁹ Sodann lassen sich Adoptionen systematisieren nach den adoptierenden Personen: Handelt es sich um eine gemeinschaftliche Adoption durch Ehegatten, um eine Einzeladoption oder um eine Stiefkindadoption? Ein weiteres Systematisierungselement sind die Adoptionswirkungen: Inkognitovolladoption, einfache Adoption, halboffene und offene Adoption.

⁶⁰ Vgl. zur (vergleichbaren) Definierung der internationalen Adoption das Bundesamt für Statistik: «Die Statistik der Internationalen Adoptionen weist die Anzahl adoptierter Kinder aus, deren Geburtsort im Ausland liegt, welche vor der Adoption Inhaber einer ausländischen Staatsangehörigkeit waren und deren Adoptiveltern Wohnsitz in der Schweiz haben. Von dieser Statistik nicht erfasst sind Fälle von im Ausland erfolgten einfachen Adoptionen (Stiefkind- sowie Erwachsenenadoptionen)», abrufbar unter <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/adoptionen.html#:~:text=Die%20Statistik%20der%20Internationalen%20Adoptionen,Wohnsitz%20in%20der%20Schweiz%20haben>>.

⁶¹ Vgl. zu den beiden Verfahren auch Bericht Bundesrat 2020, 50 ff.

⁶² Vgl. hierzu den Vorschlag der Arbeitsgruppe im zweiten Kapitel, 3.5; zur Schwierigkeit der Terminologie auch BALK/FREKRS/DE GRAAF 2022, 1.

finden, wobei jedoch ihre territoriale und zeitliche Anwendbarkeit zu beachten ist. Der Rechtsbestand, der lange Zeit in den Herkunfts- und Aufnahmeländern vorherrschte, war teilweise ungenügend. Aus heutiger Perspektive ist es, nimmt man einen strikt juristischen Fokus ein, schwierig verlässlich zu beurteilen, ob eine bestimmte Handlung zu einer bestimmten Zeit in einem bestimmten Land illegal war oder nicht. Die Erfahrung zeigt weiter, dass einige der heute festgestellten Unregelmässigkeiten auf Unterlassungen, nicht unternommene Schritte oder fehlende Dokumente zurückzuführen sind und daher aus rechtlicher Sicht zumindest teilweise schwer zu qualifizieren sind. All dies relativiert indes in keiner Weise den markant kritischen Befund, den durchgeführte Evaluationen zu internationalen Adoptionspraktiken ergeben haben.

2.2 Statistische Daten mit kontextuellen Erwägungen

Berücksichtigt wurden faktische Veränderungen sowie empirische Erkenntnisse bezüglich der (internationalen) Adoption. Zunächst die Zahlen für die internationalen Adoptionen nach Aufnahmestaaten für die Jahre 2004–2020:⁶³

Tab. 4: Übersicht über die Anzahl der internationalen Adoptionen, aufgeschlüsselt nach Aufnahmestaaten für die Jahre 2004–2020

14-6-2022	25 Receiving States 2004-2020																	
COUNTRY	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2004-2020
USA	22.988	22.735	20.671	19.605	17.467	12.753	12.149	9.320	8.668	7.094	6.441	5.648	5.372	4.714	4.059	2.970	1.622	184.276
Italy	3.402	2.874	3.188	3.420	3.977	3.964	4.130	4.022	3.106	2.825	2.206	2.216	1.872	1.439	1.394	1.205	669	45.909
Spain	5.541	5.423	4.472	3.648	3.156	3.006	2.891	2.573	1.669	1.191	827	801	574	542	456	375	195	37.340
France	4.079	4.136	3.977	3.162	3.270	3.017	3.508	2.003	1.569	1.343	1.069	815	956	685	615	421	244	34.869
Canada	1.949	1.858	1.568	1.715	1.614	1.695	1.660	1.516	1.162	1.243	905	895	790	621	658	576	416	20.841
TOP FIVE	37.959	37.026	33.876	31.550	29.484	24.435	24.338	19.434	16.174	13.696	11.448	10.375	9.564	8.001	7.182	5.547	3.146	323.235
Sweden	1.109	1.083	879	800	793	912	728	630	542	450	408	400	342	297	262	170	92	9.897
Netherlands	1.307	1.185	816	782	767	682	705	528	488	401	354	304	214	210	156	145	70	9.114
Germany	744	720	661	783	716	606	513	624	452	288	227	200	196	96	91	85	81	7.083
Norway	706	582	448	426	304	344	343	304	239	144	152	132	126	125	95	89	40	4.599
Denmark	528	586	450	426	395	496	419	338	219	176	124	97	84	79	64	46	23	4.550
TOP TEN	42.353	41.182	37.130	34.767	32.459	27.475	27.046	21.858	18.114	15.155	12.713	11.508	10.526	8.808	7.850	6.082	3.452	358.478
Belgium	470	471	383	358	364	439	388	351	260	178	156	137	121	124	104	75	52	4.431
Switzerland	567	389	410	394	259	288	293	238	194	159	92	92	73	75	52	62	35	3.672
Australia	370	434	421	405	270	269	222	217	157	138	114	83	82	69	65	57	37	3.410
Ireland	398	366	313	392	422	307	201	188	117	72	34	82	54	53	41	33	29	3.102
UK	333	369	363	356	225	200	173	153	120	124	68	58	64	60	71	52	53	2.842
Finland	289	308	218	176	157	187	160	163	175	141	142	93	58	70	54	67	27	2.485
Israel	226	191	176	218	150	120	114	115	88	69	42	37	22	17	17	11	6	1.619
N.Zealand	339	30	20	49	39	16	13	19	25	42	22	12	22	23	18	13	12	714
Malta	46	39	60	64	53	34	42	50	57	19	11	18	6	45	53	31	8	636
Luxembourg	56	41	45	23	28	36	32	25	32	17	13	18	19	16	12	18	5	436
Iceland	29	41	19	18	13	17	18	19	17	8	11	20	5	6	5	5	5	256
Slovenia		3	15	3	6	14	21	18	35	15	14	15	11	14	14	15	5	218
Cyprus	3	3	0	19	16	12	4	12	1	2	2	4	0	0	0	3	0	81
Andorra	3	1	4	6	5	7	9	2	1	4	2	0	2	2	0	3	0	51
Monaco	n/a	0	0	1	3	4	1	2	1	4	1	3	0	1	1	0	3	25
TOTAL	45.482	43.868	39.577	37.249	34.469	29.425	28.737	23.430	19.394	16.147	13.437	12.180	11.065	9.383	8.357	6.527	3.729	382.456

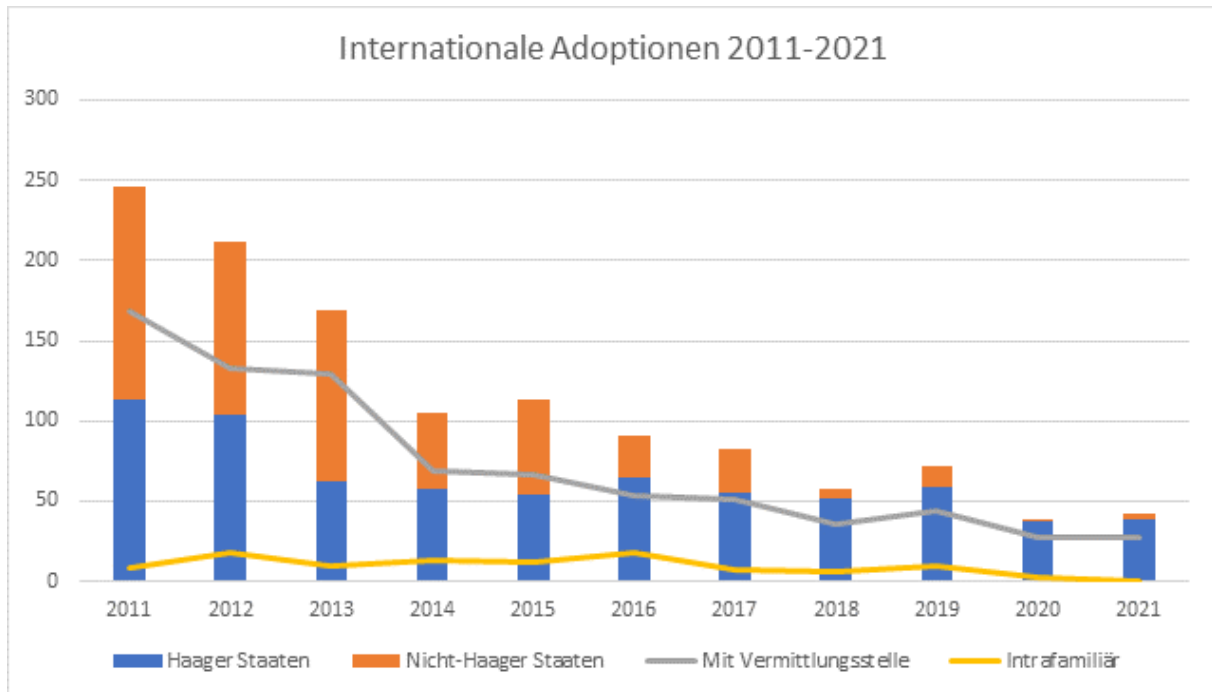
Die internationale Adoption mit ihren Entwicklungen ist in den Bezug zu Entwicklungen im Bereich der nationale Adoption zu setzen: Die *nationale, innerstaatliche Fremdkindadoption* hat in der Schweiz seit den 1970ern erkennbar an Bedeutung verloren. Heute ist sie eine Rarität. Ursächlich für diesen Trend sind zum einen gesellschaftliche Entwicklungen wie die Entstigmatisierung der unehelichen Elternschaft, insb. Mutterschaft, die Pluralisierung von Familien- und Lebensformen, die höhere wirtschaftliche Selbständigkeit von Frauen und Müttern, die familiäre Solidarität und sozialstaatliche resp. familienpolitische Massnahmen sowie zum anderen biomedizinische/-technologische Entwicklungen, insb. die Empfängnisverhütung, die medizinische Möglichkeit zur Beendigung einer Schwangerschaft durch die «Pille danach» (z. B. RU-486), zudem die Optionen fortpflanzungsmedizinischer Technologien bei ungewollter Kinderlosigkeit usf. Es ist damit offensichtlich, dass die «Freigabe von Kindern» zur Adoption massgeblich von den Rahmenbedingungen abhängt.

Mit dem «Niedergang» der nationalen Fremdkindadoption (in der Schweiz/späteren Aufnahmestaaten) erhöhte sich der Druck auf Herkunfts- und Schwellenländer, womit die internationale Adoption markant an Relevanz gewann. Bis 2004 kam es – auch wegen der noch beschränkten Möglichkeiten der

⁶³ Vgl. insofern die Statistik in SELMAN 2022, abrufbar unter <https://www.hcch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=5891&dtid=32>.

Fortpflanzungstechnologien – zu einem Boom der internationalen Adoption. Die Forderung, wonach (adoptierende) Eltern für «elternlose» Kinder gesucht werden sollen, fand eine Umkehr: Für ungewünscht kinderlose Eltern wurden Kinder beschafft.⁶⁴ Nach einem statistisch belegten Höhepunkt in den 2000ern sind die Zahlen im Kontext internationaler Adoptionen in der Schweiz im 21. Jahrhundert jedoch kontinuierlich, jüngst recht steil gesunken (siehe Tabelle oben sowie sogleich).⁶⁵

Abb. 1: Statistik Adoptionen 2011–2021 (Quelle: Statistiken der kantonalen Zentralbehörden z.H. des BJ)⁶⁶



In den letzten Jahren haben sie sich auf einem tiefen Niveau von rund 50 Fällen pro Jahr eingependelt. Ursächlich für diese Entwicklung dürften in den Aufnahmestaaten wiederum die heute vorhandenen fortpflanzungsmedizinischen Optionen sowie die Entstigmatisierung der Kinderlosigkeit sein, zudem die veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen mit Fortschritten beim Kinderschutz ebenso in den Herkunftsstaaten (v. a. das Subsidiaritätsprinzip, das dazu geführt hat, dass Herkunftsländer vermehrt Lösungen im eigenen Land suchen und nationale Adoptionen fördern).⁶⁷ Hinzu tritt eine zusehends kritischere Perspektive auf das Institut der internationalen Adoption angesichts von Adoptionsskandalen, illegalen Praktiken und weiteren Befunden der Adoptionsforschung. Die (internationale) Adoption kann selbst bei Einhaltung der Verfahrensregeln und elementaren Grundprinzipien mit Belastungen und Herausforderungen für die Parteien des Adoptionsdreiecks einhergehen.⁶⁸ Abgesehen von illegalen und gescheiterten Adoptionen oder von Adoptionsverfahren, die *comme-il-faut* abgewickelt wurden und in denen sich die involvierten Personen gut entwickelten, stellt die Adoptionskonstellation, gerade im internationalen Kontext, auf individueller wie kollektiver Ebene eine grosse psycho-soziale Bewältigungsaufgabe dar.

⁶⁴ Bericht ZHAW Zusammenfassung 2020, 18; dazu, dass es den Verkauf von Kindern nur dann geben kann, wenn es die entsprechende Nachfrage gibt, CANTWELL 2017, 11.

⁶⁵ <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/statistiken.html>>; zur Frage, ob die Adoption ein Auslaufmodell sei, vgl. <<https://www.swissinfo.ch/ger/wirtschaft/familienleben-ist-die-adoption-in-der-schweiz-ein-auslaufmodell-43833758#:~:text=In%20der%20Schweiz%20trat%20das,kinderlose%20Paare%20gerne%20adoptieren%20w%C3%BCrden>>.

⁶⁶ Die Statistiken sind abrufbar unter <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/statistiken.html>>.

⁶⁷ Vgl. zu den Gründen für den Trend MIGNOT 2015, 1 ff.

⁶⁸ Vgl. mit weiteren Hinweisen PFAFFINGER 2007, N 167 ff.; jünger BRÄNZEL 2019, 12 ff.

Für die Schweiz ist aktuell Thailand (ein HAÜ-Staat) das wichtigste Herkunftsland. Adoptionen aus Nicht-HAÜ-Staaten sind sehr selten; i. d. R. handelt es sich dabei um innerfamiliäre Adoptionen.⁶⁹ Die Schweiz als Aufnahmestaat ist heute mit ihren rund 50 internationalen Adoptionen ein überaus kleiner «Player». Der internationale Vergleich zeigt, dass die USA im Kontext der internationalen Adoptionen das wichtigste Aufnahmeland sind; zugleich figurieren die USA auch als «Entsendestaat».

Die Zahlen und ihre Entwicklungen sind kontextualisieren: Namentlich ist in Erinnerung zu rufen, dass es sich bei vielen der Kinder in den Heimen oftmals gerade nicht um Vollwaisen i. S. v. Kindern handelt, deren Eltern verstorben sind (so z.B. in Thailand oder Haiti, früher insb. auch in Rumänien, wo es sich regelmässig um sog. Sozialwaisen handelte).⁷⁰ Oftmals sind Eltern schlicht nicht bekannt oder es liegt eine (vermeintliche) «Adoptionsfreigabe» vor. Sodann ist vor Augen zu führen, dass Kinder in den sog. «Waisenhäusern», Heimen keineswegs automatisch zugleich adoptierbar sind. Anders und prägnant gewendet: Aus der Tatsache von «vollen Kinderheimen» darf nicht *telle-quelle* auf die Notwendigkeit der Adoption geschlossen werden.⁷¹ All dies ist unter dem Titel des Subsidiaritätsprinzips zu berücksichtigen, zumal Armut als einziger Faktor kein Legitimationsgrund für eine internationale Adoption sein sollte.⁷² Vor diesem Hintergrund sind denn auch die zahlenmässigen Entwicklungen zu lesen. In diesem Zusammenhang ist sodann relevant, dass sich das Profil der Kinder, die im Rahmen einer internationalen Fremdkindadoption aufgenommen werden, verändert hat. Es handelt sich öfter um Kinder mit *special needs*⁷³, also um ältere Kinder, Geschwisterkinder, Kinder mit Handicap oder Krankheiten – eine Folge des Subsidiaritätsprinzips und der neuen Rahmenbedingungen, insb. aufgrund des HAÜ.

In der Expertengruppe wurde die Frage aufgeworfen, warum zwischen bestimmten Staaten intensive Kooperationen etabliert sind (z. B. Schweiz – Thailand oder heute Frankreich – Vietnam), mit anderen hingegen nicht. Die Gründe hierfür dürften politischer und/oder historischer Natur sein, was indes wissenschaftlich nicht aufgearbeitet ist.⁷⁴

Die Rahmenbedingungen der leiblichen Eltern und Familie sind höchst relevant dafür, ob Kinder zur Adoption «freigegeben» resp. einer Adoption zugeführt werden. Der Entscheid, ein Kind zur Adoption «freizugeben», kann von massivem Druck, bedingt durch die sozialen Realitäten resp. fehlende unterstützende Massnahmen, ausgelöst werden.⁷⁵

Die zahlenmässige Entwicklung in der Schweiz zeigt eine kontinuierliche Reduktion von Verfahren (geprägt von gesellschaftlichen, technologischen sowie rechtlichen Rahmenbedingungen), was einem *Ausstiegstrend* gleichkommt.

Im Zusammenhang mit der statistischen/empirischen Erfassung von internationalen Adoptionspraktiken ist nochmals eine *Kernproblematik* anzuführen:⁷⁶ Untersucht wurden internationale Adoptionen in den Jahren 1973–1997, insb. aus Sri Lanka (weitere Analyse noch nicht vorliegend). Im Einklang mit Studien aus anderen Ländern muss attestiert werden, dass internationale Adoptionen in den

⁶⁹ Vgl. <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/statistiken.html>>.

⁷⁰ Vgl. <<https://www.reuters.com/article/us-slavery-conference-orphanages-factbox-idUSKCN1NJ0AG>>.

⁷¹ Zum Ganzen vertiefend vgl. <Governments now have an opportunity to stop supporting the unnecessary separation of children from parents' | Save the Children International> oder <Finding Families - The State of Residential Care for Children and Implications for Human Development: A Research Review | Better Care Network>.

⁷² Vgl. CANTWELL 2014, insb. 5 ff. und 71 f.; m. w. H. SMOLIN 2022, 21; HCCH 2008, Leitfaden Nr. 1, 75.

⁷³ Vgl. insofern für Thailand und das Jahr 2023 die Beschränkung auf Kinder mit special needs <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/herkunftslander/thailand.html>>.

⁷⁴ Es geht um das Risiko des Einflusses systemfremder Interessen auf die Kinderschutzmassnahme, die vorrangig vom Wohl und den Rechten des Kindes geleitet sein soll. Die Beeinträchtigung der Integrität der internationalen Adoption durch monetäre/ökonomische Interessen wird intensiv diskutiert, wohingegen politische Interessen weniger gut durchleuchtet sind; vgl. BUNN 2019, insb. 713.

⁷⁵ Vgl. statt vieler BOÉCHAT/FUENTES 2012, 61.

⁷⁶ Vgl. hierzu auch den Befund der Arbeitsgruppe im zweiten Kapitel, 3.5.

untersuchten Perioden – insb. in den 1970er bis 1990er Jahren – oft von Regelwidrigkeiten in diversen Feldern und Dysfunktionalitäten in verschiedenen Schweregraden durchsetzt waren. Unregelmässigkeiten kamen nicht nur in Einzelfällen vor. Stattdessen wurden strukturelle Defizite freigelegt.⁷⁷ Es fehlt an *systematischen Evaluationen des HAÜ*. Es gibt keine vertieften Untersuchungen dazu, welche Fortschritte das HAÜ von 1993 sowie die KRK 1989 mit dem einschlägigen Zusatzprotokoll gebracht haben, insb. inwiefern diese faktisch eingehalten werden und ob ihre Regelungsmechanismen in der Lage waren oder sind, die Schwachstellen im System der internationalen Adoption auszumerzen oder nicht.⁷⁸ Unbestritten stellen HAÜ und KRK inkl. der Zusatzprotokolle aus einer normativen Betrachtungsweise Fortschritte dar, insb. mit Blick auf das Wohl und die Rechte der Kinder sowie die Absicherung integrierter Prozesse, Verfahren sowie Organisationen. Die faktische Einhaltung und Wirksamkeit der formellen, materiellen, prozeduralen, registerrechtlichen und organisatorischen Vorgaben der internationalen Adoption bleiben allerdings ein anderes Thema. Die Haager Konferenz sah sich in der Pflicht, Instrumente zu entwickeln (z. B. anhand von Toolkits), um den Kinderhandel effektiver zu verhindern. Ähnliche Untersuchungs- und Erkenntnislücken existieren bezüglich internationaler Adoptionen in jüngerer Zeit mit Nicht-HAÜ-Staaten.⁷⁹ Mehrere europäische Aufnahmestaaten führen derzeit Screenings der internationalen Adoptionspraktiken mit diversen Herkunftsstaaten durch, die in der Folge teilweise zur Beendigung der Kooperation geführt haben. Die Expertengruppe hat *im Umgang mit dieser Erkenntnislücke eine Position* konsolidiert.⁸⁰ Sie empfiehlt nachdrücklich, die Praxis internationaler Adoptionen seit 1993 bis heute aufzuarbeiten (mindestens für ein Zeitfenster der letzten fünf Jahre, vorzugsweise weiter angelegt) und zu evaluieren. Vorstösse auf der Ebene der internationalen Gremien, die hinsichtlich HAÜ und KRK aktiv sind, sind erwünscht/angezeigt.

2.3 Compliance und Accountability – Vertrauen und Kontrolle – Due Diligence

Für die internationale Adoption wurden anhand zahlreicher Studien sowohl für das Adoptionsverfahren (samt einer vorangehenden Phase) als auch für die Post-Adoptionsphase verschiedene, oftmals schwere und systemimmanente Risiken freigelegt (Stichworte: illegale und irreguläre Praktiken im Rahmen des Adoptionsverfahrens, dazu gehörend Kinderhandel, gefälschte Dokumente, Nichteinhaltung des Subsidiaritätsprinzips usw.; Nichtgewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung/*clean break* usw.).

Die *neuralgischen Phasen* liegen bereits in der Zeit vor/während der Schwangerschaft (also ggf. lange bevor überhaupt eine Adoption im Raum steht), alsdann rund um die Geburt resp. die Trennung, ggf. Freigabe des Kindes zur Adoption, die sich im Herkunftsland abspielt; entscheidend sind hier namentlich die dortigen Rahmenbedingungen. In den Herkunftsländern sind die staatlichen Strukturen teilweise nur schwach ausgeprägt; es gibt Armut, Katastrophen usw. Zugleich wird das Milieu, in welches das Institut der internationalen Adoption eingebettet ist, durch wirtschaftliche und historische, teils postkolonial gewachsene Machtasymmetrien zwischen Herkunfts- und Aufnahmestaaten auf Mikro-

⁷⁷ Vgl. insofern auch DENÉCHÈRE/MACEDO 2023, 137: « Il semble donc légitime de se poser la question du caractère systémique des pratiques illicites dans l'adoption internationale, de la consubstantialité de ces pratiques avec le phénomène lui-même. D'où la tentation d'en tirer l'axiome selon lequel partout où il y a eu adoption internationale, il a pu y avoir pratiques illicites. Ce qui ne signifie certes pas que toutes les adoptions internationales sont entachées de pratiques illicites. »

⁷⁸ Einschätzungen auch zu Schwachstellen liefert der Bericht Bundesrat 2020, 50 ff.; weiter die Empfehlungen der Spezialkommissionen der Haager Konferenz zu den beobachteten Mängeln in der Umsetzung des Abkommens.

⁷⁹ Vgl. insofern BOÉCHAT 2016, 16: « La Convention n'a évidemment jamais eu pour vocation de résoudre tous les problèmes des pays d'origine et des pays d'accueil dans leur gestion des procédures d'AI. Elle offre, au contraire, un certain nombre d'outils qui doivent permettre aux États parties de mieux se comprendre, à travers des modes de fonctionnement communs et des standards minimum reconnus. Le droit de fond, les procédures et leur encadrement professionnel relèvent quant à eux de la compétence de chacun des États concernés, et si ces aspects ne font pas l'objet d'une attention adéquate, des abus vont automatiquement (ré) apparaître, soutenus par les transactions monétaires. »

⁸⁰ Zum Umgang der Expertengruppe « Internationale Adoption » mit dieser Informations- und Erkenntnislücke, zu den Einschätzungen insofern, zu den Schlussfolgerungen sowie zu den Empfehlungen der Expertengruppe vgl. insb. erstes Kapitel, 3 und 4, sowie zweites Kapitel, 2.2.

wie Makroebene beeinflusst. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts war denn auch wegen der noch nicht so weit fortgeschrittenen Techniken der Fortpflanzungsmedizin von einer beträchtlichen Nachfrage vonseiten kinderloser Personen/Paare in den Aufnahmestaaten und entsprechendem Druck auf die Herkunftsstaaten auszugehen (das Prinzip, wonach für elternlose Kinder Eltern zu suchen sind, wurde in sein Gegenteil verkehrt: Für kinderlose Eltern wurden Kinder gesucht, teilweise beschafft).

Die wohl grösste Herausforderung für die Integrität von Adoptionsverfahren im internationalen Kontext in Gestalt der Fremdkindadoption liegt im *schwierigen, ggf. ungenügenden Einfluss in Bezug auf die «Situation an der Quelle»*: Wie soll und kann sichergestellt werden, dass «unter der Hand» keine unrechtmässigen Geldzahlungen fliessen?⁸¹ Wie soll verifiziert werden, dass Dokumente nicht gefälscht werden und Kinder nicht fälschlicherweise als Waisenkinder oder «gefundene» Kinder ausgewiesen wurden? Sind in dem Setting, in welchem internationale Adoptionen operieren, überhaupt griffige und durchschlagende Schutzmechanismen sowie Kontrollinstrumente denkbar?

Eingehend und kontrovers diskutiert wurden in der Expertengruppe die Kategorien von *berechtigtem resp. unberechtigtem Vertrauen vs. Kontrolle*. Vorgebracht wurde, dass sich die Schweiz auf die Korrektheit der Dokumente und Prozesse im Herkunftsland verlassen müsse und dürfe. Wenn ein Kind als «abandoned» ausgewiesen würde, dann sollte kein Anlass zu «Nachrecherchen» oder «Zweifeln» bestehen. Zudem werden Dokumente in der Schweiz durchaus kontrolliert. Eingewendet wurde, dass im Lichte der faktischen Rahmenbedingungen, der Anfälligkeit internationaler Adoption für systemfremde Zwecke/Missbräuche sowie der Lehren aus der Vergangenheit ein «allzu gutgläubiges Vertrauen» zu kurz greife. Gefordert sei die *due diligence* (also die gebührende/erforderliche Sorgfalt) der Schweiz auch betr. der Einhaltung der Vorgaben in den Herkunftsstaaten. Insofern wurde die Frage nach (*gemeinsamen/geteilten*) *Verantwortlichkeiten bei der Kooperation zwischen Aufnahmestaaten und Herkunftsstaaten* behandelt. Eine Konzeptionierung, wonach die «staatliche Verantwortung» mehr oder minder an der jeweiligen Landesgrenze aufhört, verfängt nicht. Neuere Ansätze finden sich in diversen grenzüberschreitenden Rechtsgebieten (vgl. z. B. Art. 5 StGB; Konzernverantwortung; Datenschutzrecht; Patentrecht).⁸² Bei internationalen Adoptionen sollen Staaten z. B. aus der Kinderrechtskonvention zur *due diligence* verpflichtet sein. Sie müssen Beweise sowie Nachweise verlangen, welche die *compliance* – also die Einhaltung sämtlicher Vorgaben der internationalen Adoption auch bezüglich der Prozesse resp. des Verfahrensteils im Herkunftsland – verlässlich überprüfbar machen. Insofern ist ein Ausbau von Transparenz, Kooperation, *accountability* und *due diligence* gefordert. Vor dem Hintergrund der Breite und Schwere der Unregelmässigkeiten, der Systematik der Irregularitäten, wie sie für die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts belegt sind, sowie der systemimmanenten Risiken, unter denen das Institut bis heute operiert, ist es mit Blick auf die Formulierung von Empfehlungen für eine schweizerische Politik der internationalen Adoption nicht vertretbar, von der Vermutung auszugehen, dass heute keine oder kaum mehr Irregularitäten vorkommen.⁸³ Ein solcher Ansatz misst zwar dem strukturierenden Rechtsrahmen eine Garantenstellung zu, schliesse aber nicht aus, dass noch heute mehr oder minder hohe Risiken fortwirken. Empfohlen werden daher die Schliessung von Erkenntnislücken bezüglich der ggf. vorhandenen Irregularitäten bei internationalen Adoptionen in der jüngeren Vergangenheit und Gegenwart sowie die konsequente Implementierung von Mechanismen zwecks *due diligence*.

⁸¹ Eindrücklich insofern der Sachverhalt und das beschriebene Vorgehen im Urteil eines Luzerner Gerichts, das zur Verurteilung einer Vermittlungsstelle führte, der im Anschluss die Akkreditierung entzogen wurde; vgl. Urteil des Kriminalgerichts des Kantons Luzerns vom 24. April 2020.

⁸² Vgl. insb. die extraterritoriale Anwendbarkeit der Vorgaben gemäss DSGVO für Staaten, die Waren und Dienstleistungen im EU-Raum anbieten, Art. 3 DSGVO. Sobald Staaten über Ländergrenzen hinweg Handel treiben, sind sie ebenso verpflichtet, die jeweiligen Datenschutzvorgaben einzuhalten.

⁸³ Vgl. in diesem Zusammenhang z. B. die Entscheidung von Belgien und der Niederlande zur Beendigung der Zusammenarbeit mit gewissen Herkunftsländern nach einem Screening der Verfahren mit den hier freigelegten «Alarmzeichen».

Anzufügen ist an dieser Stelle der Hinweis auf das problematische Schaffen eines «fait accompli» durch Eltern, die ein Kind im Ausland ausserhalb der regulären Verfahren und Strukturen/Zuständigkeiten «holen».⁸⁴ Solche «quasi-wilden» Adoptionen sind konsequent zu verhindern.

2.4 Kurz- und langfristige Perspektiven auf Kindeswohl und -rechte sowie ihre Bezüge

Die (internationale) Adoption hat *vorrangig das Kindeswohl zu fördern und die Kinderrechte zu wahren*.⁸⁵ Sie ist eine *Kindeschutzmassnahme*, die das *Subsidiaritätsprinzip* zu achten hat und folglich *ultima ratio* ist.⁸⁶ Sie ist zugleich ein Rechtsakt zur (bei Volladoption gänzlichen) Beendigung des ursprünglichen Kindesverhältnisses unter gleichzeitiger Begründung eines neuen rechtlichen Kindesverhältnisses. Sie ist damit ein *familienrechtliches Institut*.⁸⁷ Es sind Eltern für «elternlose» Kinder zu finden (und nicht Kinder für kinderlose Eltern), für die keine andere Betreuung gefunden werden kann, die die Förderung des Wohls und die Achtung der Rechte der Kinder besser gewährleisten können. Eine Vorstellung allerdings, wonach ein Kind mit einem einmaligen Rechtsakt/*clean break* transferiert werden kann, bildet das Institut nicht richtig ab: Die Adoption ist ein lebenslanger Prozess im sog. Adoptionsdreieck.⁸⁸ Ebendies ergibt sich bereits aus dem rechtlichen Rahmen, in welchem *Kindeswohl und Kinderrechte vorrangige, nicht aber exklusive Leitprinzipien* der internationalen Adoption sind.⁸⁹ Hierzu ist das Folgende zu sagen:

Die internationale Adoption hat eine lange und ebenso problematische Geschichte. Oftmals wurden Interessen von Kind und Herkunftsfamilie bloss vorgeschoben, um andere Interessen mit ihr zu verwirklichen – das Institut wurde von anderen Zwecken korrumpiert. Die internationale Adoption, die vorrangig Wohl und Rechte von Kindern auch in der Realität umsetzt und damit den Titel der Kindeschutzmassnahme ohne Wenn und Aber verdient, bedingt folglich eine *umfassende Reform*: Es geht um Wohl und Rechte der bereits adoptierten minderjährigen wie volljährigen Adoptivkinder ebenso wie um allfällig künftig zu adoptierende Kinder in ihrer rechtlich geschützten Einbindung in familiäre sowie kulturelle Bezüge.⁹⁰

Kindeswohl und Kinderrechte sind vorrangige, nicht aber exklusive Kriterien (paramount consideration). Entsprechend müssen ebenso die Rechte der leiblichen Eltern berücksichtigt werden: Zum Recht auf den Schutz des Familienlebens vgl. insb. Art. 8 EMRK, Art. 16 AEMR, Art. 10 UN-Pakt-I. Erst nach erfolgter Adoption stehen die Adoptiveltern/-familien unter einem vergleichbaren (familien-)rechtlichen Schutz (etwas anders ist die Rechtsposition während dem Adoptionspflegeverhältnis).

Das *Kindeswohl* wird über den interdisziplinären (Integration insb. psychologischer Erkenntnisse) sowie rechtlichen Ansatz (Integration von Grundsatzentscheidungen und Entwicklungen im Recht) konkretisiert.⁹¹ Unter dem Titel der *Kinderrechte* sind im Kontext der internationalen Adoption neben dem einschlägigen nationalstaatlichen Verfassungsrecht insb. die KRK mit Zusatzprotokollen einschlägig.

⁸⁴ Vgl. ATF 5A_341/2020, arrêt du 17 novembre 2020: «Dans ces circonstances, l'autorité cantonale a jugé qu'il n'était pas admissible, au regard du principe de la bonne foi et de l'égalité de traitement par rapport à des personnes soucieuses de respecter les règles applicables en Suisse, de laisser des personnes ignorer – qui plus est sciemment – le droit suisse pendant une certaine durée, le temps de tisser des liens affectifs étroits avec les enfants, puis de leur permettre d'invoquer ces mêmes relations – pour bénéficier de l'exception accordée par le droit suisse. Les exigences du droit suisse ne s'appliquaient pas selon le bon vouloir de chacun, notamment dans un domaine aussi sensible que celui de la prise en charge d'enfants mineurs, l'intérêt de l'enfant primant et ne se confondant pas nécessairement avec celui d'adultes souhaitant avoir des enfants.»

⁸⁵ Vgl. Art. 3 und Art. 21 KRK, Art. 4 lit. b HAÜ, Art. 9 lit. b BG HAÜ.

⁸⁶ Vgl. Art. 4 lit. b HAÜ.

⁸⁷ Vgl. für die Schweiz Art. 264 ZGB.

⁸⁸ Vertiefend m. w. H. PFAFFINGER 2007, N 74 ff., N 91 ff.

⁸⁹ Vertiefend hierzu m. w. H. PFAFFINGER 2007, N 76 ff.; *paramount consideration*.

⁹⁰ Nachdrücklich wie eindrücklich insofern auch die Befunde auf internationaler Ebene, vgl. zweites Kapitel, 1.3.

⁹¹ Grundlegend zur Methodologie PFAFFINGER 2007, N 74 ff. und PFAFFINGER 2011, 417 ff.

Rechtlich geschützt werden die physische und psychische Integrität; zudem sind der Schutz des Kindes mit seinen Beziehungen zur Herkunftsfamilie sowie das Recht auf Identitätsbildung und insb. das Recht auf Kenntnis der Abstammung verbürgt.⁹² Darüber hinaus gibt es straf- und menschenrechtlich abgesicherte Verbote des Kinderhandels.⁹³ Das HAÜ sieht gerade auch organisatorische und prozedurale Vorgaben sowie Standards der internationalen Adoption vor zum Schutze des Kindeswohls und der Kinderrechte.

Internationale Adoptionen, die – selbst wenn die Ermittlung des jeweils in Kraft stehenden Rechts anspruchsvoll ist – als *illegale Adoptionen* zu taxieren sind, weil Kinder gestohlen, verkauft usw. wurden, verletzen mindestens nach heutigem Verständnis und Rechtsbestand nicht nur das Wohl des Kindes und seine Rechte, sondern auch die einschlägigen Straf- und Grundrechtsnormen.⁹⁴ Angesichts der dargelegten Evidenzen ist davon auszugehen, dass ein nicht unwesentlicher Teil der internationalen Adoptionen in diesem Sinne illegal ablief. Zwar wurden bereits Schritte zur Wiedergutmachung getan. Über das wahre Ausmass des hier geschehenen Unrechts kann gegenwärtig allerdings nur spekuliert werden. Die zuständigen UN-Ausschüsse fordern daher ein entschlossenes Vorgehen und z.B. Wiedergutmachungsleistungen vonseiten der beteiligten Staaten, u. a. auch Schadenersatz trotz allfälliger Verjährungen.

Selbst wenn Verfahren regelkonform abgewickelt wurden, gehen Adoptionen oftmals mit Belastungen einher – ganz zu schweigen vom Leiden der von illegalen Adoptionen Betroffenen.⁹⁵ Von Adoptierten wie leiblichen Eltern wird teilweise beträchtlicher Schmerz geschildert. Auch für Adoptierende/Adoptiv Eltern kann der Prozess gerade im internationalen Kontext schwierig sein. Für die Kinder sind Herausforderungen bei der Identitätsbildung nachgewiesen, die u. a. den Aspekt der kulturellen Identität sowie Gefühle des Verlustes, der Entwurzelung, der Trauer, Orientierungslosigkeit und Wut beinhalten. Für gewisse Adoptierte ist es sehr belastend, keinen Zugang zu Herkunftsinformationen zu haben, die für Bezüge zum Herkunftsland relevant sind und somit die Identitätsbildung sowie ggf. die Gesundheit beeinträchtigen (in westlichen Staaten können heute zahlreiche genetisch vererbte Krankheiten nachgewiesen und entsprechend vorsorglich behandelt werden; Adoptierte haben in der Regel keinen Zugang zu solchen Informationen). Die Vorenthaltung von Informationen zur Herkunft des Kindes verletzt insofern also sein Wohl und seine Rechte.

Ungeachtet des Umstands, dass es «erfolgreiche» Adoptionen gibt, sowohl was den Verfahrensgang als auch das Wohlbefinden der Involvierten betrifft, hat eine schweizerische Politik der internationalen Adoption solche kritischen Feststellungen zum Wohl des Kindes und seiner Rechte zu adressieren.

Eine Schweizer Politik, die geeignet ist, das Wohl der adoptierten Kinder bestmöglich zu fördern und ihre Rechte zu wahren, hat *prioritär und a fortiori auch die Rechte bereits Adoptierter zu berücksichtigen und ihre Interessen zu wahren* (selbst wenn sie nicht mehr minderjährig sind, bleiben sie Adoptivkinder i. S. v. Adoptierten). Dazu gehören die konsequente Aufarbeitung allfälliger schwerer Verletzungen von Standards,⁹⁶ die Implementierung *tragfähiger und kostenloser Angebote zur Unterstützung im*

⁹² Vgl. Art. 24 und Art. 8 KRK, Art. 30 HAÜ.

⁹³ Vgl. hierzu vertiefend, insb. zur Herausforderung der unrechtmässigen finanziellen Vorteile, zweites Kapitel, 3.4.

⁹⁴ Zudem unter dem Begriff des Genozids, thematisiert durch die UNO in Joint Statement: «In certain conditions as provided for in international law, illegal intercountry adoptions may constitute serious crimes such as genocide or crimes against humanity.»; zum Kinderhandel und die Schweiz auch UNICEF 2007

⁹⁵ Medial zu illegalen Adoptionen z. B. <<https://www.letemps.ch/opinions/adoption-illegale-lenfant-devient-une-marchandise#:~:text=Ce%20cas%20illustre%20une%20fois,qu'elles%20abandonnent%20leurs%20enfants>>; <<https://www.reuters.com/article/us-armenia-trafficking-adoption-insight-idUSKBN1ZT1CN>>; <<https://www.channelnewsasia.com/asia/babies-for-sale-an-investigation-into-philippines-adoption-trade-779076>>; <<https://www.reuters.com/article/us-ethiopia-adoption-ban/ethiopia-adoption-ban-may-curb-trafficking-but-poorest-families-need-support-idUSKBN1F427L>>; <<https://www.reuters.com/article/us-uganda-children-adoption-idUSKCNOW61OI>>; bahnbrechende Adoptionsforschung hat u. a. SWIENTEK seit 1986 geleistet; anhand von Interviews/Portraits vgl. z. B. BREITINGER 2011, *passim*.

⁹⁶ Vgl. insofern insb. auch die Forderungen gegenüber der Schweiz, zweites Kapitel, 1.1.

Allgemeinen sowie im Rahmen der Herkunftssuche im Besonderen (*post-adoption services*) sowie die Verifizierung der Regelkonformität von Adoptionen der jüngeren Zeit.

Im Rahmen der internationalen Adoption und unter Berücksichtigung des Befundes der *initial kritischen Phase* ist den Leitprinzipien des Kindeswohles, der Kinderrechte sowie der Subsidiarität spezifische Aufmerksamkeit zu widmen: Dazu gehört die Anerkennung des Schutzes der originären Einbindung des Kindes in seine herkömmlichen (familiären, kulturellen, staatlichen) Systeme. Sie ist weiter relevant unter dem Aspekt, wonach *das Kindeswohl und die Kinderrechte zwar vorrangige, aber keine exklusiven Kriterien sind*.⁹⁷ Zudem zu achten sind Rechte der weiteren Mitglieder der Herkunftsfamilie/der biologischen Familie. Zur Adoption gezwungen sehen sich oftmals Frauen, die «allein gelassen» wurden (vom Vater des Kindes, der weiteren Familie, dem Staat) und die infolge von Stigmatisierung, Armut oder Verlassenheit keinen anderen Weg sehen, als das Kind zur Adoption freizugeben.⁹⁸

Empfohlen werden unter dem Titel von Kindeswohl und Kinderrechten die kritische Prüfung der aktuell implementierten Adoptionswirkungen (Inkognitovolladoption vs. halboffene und offene Adoption⁹⁹) sowie die systematische Erhebung des aktuellen Befindens von früher Adoptierten.

Aus dem Gebot des vorrangigen Schutzes des Kindeswohles und der Kinderrechte unter Inklusion geschützter Rechtspositionen von biologischen Eltern/Herkunftsfamilien, sodann Adoptierender/Adoptivfamilie, resultieren *diverse Reformforderungen*.

2.5 Die Adoption als multidimensionales Institut

Eine sich hartnäckig haltende Vorstellung, wonach die Adoption als einmaliger Rechtsakt mit einem *clean break* sämtliche Realitäten austilgt und das Kind zum quasi leiblichen Kind der Adoptierenden macht, greift zu kurz.¹⁰⁰ Notwendig ist eine breit angelegte, systemische Betrachtung *in Bezug auf die Rahmenbedingungen, die involvierten Akteure und die Zeitachse*. Diese Forderung hängt mit 2.4 zusammen.

Die internationale Adoption spielt seit jeher eine Rolle in politischen, demografischen, kulturellen und historischen «Grosswetterlagen».¹⁰¹ Wiederholt wurde das Institut der internationalen Adoption im Zuge von kriegesischen oder politischen Konflikten missbraucht.¹⁰² Aktuell ist auf die Geschehnisse im Zuge des Krieges in der Ukraine hinzuweisen, wo Kinder aus der Ukraine verschleppt sowie in Russland zwangsadoptiert werden.¹⁰³ Auch unter dieser Facette ist dem Institut – bis heute – eine dunkle Seite eigen.

⁹⁷ Grundlegend hierzu m. w. H. PFAFFINGER 2007, *passim*.

⁹⁸ Vgl. hierzu mit weiteren Hinweisen BOÉCHAT/FUENTES 2012, 61; hierzu konkret für Indien die Ausführungen im Arbeitsdokument der Arbeitsgruppe bestehend aus BOÉCHAT/AESCHBACHER.

⁹⁹ Vertiefend m. w. H. PFAFFINGER 2007, insb. N 107 ff.; unter eigenem Titel 2.12.

¹⁰⁰ Vertiefend m. w. H. PFAFFINGER 2007, insb. N 107 ff.

¹⁰¹ «Die Deportation von Kindern ist ein besonders böses Verbrechen», vgl. MEYER im Interview, NZZ vom 28. März 2023, auch zu dem in diesem Zusammenhang ergangenen Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshof, abrufbar unter <<https://www.nzz.ch/international/haftbefehl-gegen-putin-der-icc-setzt-ein-wichtiges-signal-ld.1731781>>; zur Verschleppung ukrainischer Kinder nach Russland zwecks Adoption im Zuge des russischen Angriffskriegs KRASTEV, Der Krieg in der Ukraine und die Zukunft Europas, Sternstunden der Philosophie vom 22. Januar 2023; zu den ukrainischen Kindern als «Kriegsbeute» vgl. <<https://www.tagesanzeiger.ch/putins-kinderdiebin-514574483465>>; in Bezug auf den Zweiten Weltkrieg vgl. die Beiträge von HEINEMANN/SCHMITZ-KÖSTER 2022.

¹⁰² Zur Deportation von polnischen Kindern zwecks Adoption und «Germanisierung» im Zweiten Weltkrieg vgl. die Beiträge von HEINEMANN/SCHMITZ-KÖSTER 2022; zum Start des Aufarbeitungsprojektes von Zwangsadoptionen in der früheren DDR: <<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/gesellschaftlicher-zusammenhalt/ddr-zwangsadoptionen/ddr-zwangsadoptionen-node.html>>; sodann VAN STEHEN 2019, *passim*.

¹⁰³ Vgl. <<https://www.nzz.ch/international/kinder-raub-wie-russland-ukrainische-kinder-entfuehrt-ld.1708772>>; <<https://kurier.at/politik/au-sland/russland-ukraine-deportationen-kinder-adoption/402182526>>; <<https://www.merkur.de/politik/russland-ukrainische-kinder-entfuehrung-adoption-krieg-menschenrechte-un-91776202.html>>; <<https://www.merkur.de/politik/lwowa-belowa-ukraine-krieg-kinder>>

Ein weiteres Strukturmerkmal des Instituts sind die Rahmenbedingungen in den Herkunftsstaaten: Armut und wirtschaftliche Prekaritäten, soziale Werte und Realitäten, Stigmatisierungen, (fehlende) Verhütungs- und Abtreibungsmöglichkeiten, Umweltkatastrophen und Krieg, schwache oder kollabierende Staatssysteme, -organisationen sowie -register, Korruption usw. In diesem Kontext müssen die Phase der Schwangerschaft der Frau sowie die Geburt neuralgische Momente für die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben sein. Dazu tritt das Gefälle/eine Machtasymmetrie zwischen Herkunfts- und Aufnahmestaaten. Ein fruchtbarer Boden für sachfremde Interessen, die anstelle von Wohl und Rechten des Kindes die Adoption als Kindesschutzmassnahme korrumpieren.

Die Adoption ist nicht nur Kindesschutzmassnahme und Rechtsakt zur juristischen Beendigung/Be-gründung von rechtlichen Familienbeziehungen. Sie ist auf der relationalen und persönlichen Ebene ein lebenslanger Prozess in einem komplexen System mit zahlreichen Bezügen. Damit ist auf die hohe Relevanz der Herkunftssuche – sowohl als Rechtsanspruch der Adoptierten als auch als Instrument zur Verifizierung der Rechtskonformität von Adoptionsprozessen – sowie auf die notwendige Unterstützung *nach* der Adoption hinzuweisen. Insofern kommt dem Kind mit seinem Wohl und seinen Rechten höchste Bedeutung zu – zudem sind Interessen und Rechte von leiblichen Eltern, sodann von Adoptierenden zu integrieren. Von besonderer Bedeutung ist die Anerkennung der Tatsache, dass der leiblichen Familie und der Herkunftsfamilie eine spezifische Rolle zukommt, zumal die Beziehungen des Kindes zu seiner Geburtsfamilie unter einem besonderen Schutz stehen (hierzu bereits 2.4).

2.6 «Adoptierbarkeit» auf dem Prüfstand

Die «Adoptierbarkeit» sowie die «Adoptionsfreigabe» mit den Voraussetzungen der Informiertheit und Freiwilligkeit sind Problemfelder. Diesbezüglich müssen mehrere Herausforderungen thematisiert werden:

Aufgearbeitet sind diverse Fälle, in denen die «Adoptierbarkeit» eines Kindes resp. ihr Nachweis fingiert/gefälscht wurde. Belegt sind z.B. Fälle, in denen eine Freigabeerklärung nie erteilt wurde, weil die Kinder nach der Entbindung den Eltern nicht mehr zurückgebracht wurden. Der «Status» wurde auf dem Papier oftmals falsch ausgewiesen und entspricht *nicht* der Realität.¹⁰⁴

Berichtet wird ebenso von Situationen grossen Druckes bis hin zu Zwang, der auf die leiblichen Eltern ausgeübt wurde. Zu nennen sind hier insb. die Beeinflussung durch Geld- oder Sachgaben, verzweifelte Lagen der Überforderung sowie die Unkenntnis/Unklarheit betr. die Konsequenzen einer Zustimmung zur Adoption. Die Tragfähigkeit der «Adoptionsfreigabe» und der «informierten sowie freiwilligen Adoptionszustimmung» muss im Lichte der Realitäten von Armut, ungenügender Unterstützung, Stigmatisierung usw. hinterfragt werden. Viele Studien belegen, dass abgebende Mütter/Eltern ein Leben lang unter dem Verlust ihrer Kinder leiden.¹⁰⁵ In Ländern, in denen die Rahmenbedingungen besser sind, kommt die «Freigabe von Kindern zur Adoption» kaum mehr vor.¹⁰⁶ Ein Kind «abzugeben» ist in aller Regel ein überaus schmerzlicher Entscheid, der meist nur unter prekären Bedingungen erfolgt.

entfuehrung-russland-wladimir-putin-kinderrechtsbeauftragte-maria-92032400.html; <https://www.welt.de/politik/au-land/plus241900459/Kindesentfuehrungen-in-Putins-Auftrag-Tausende-Kinder-nach-Russland-verschleppt.html>.

¹⁰⁴ Vgl. hierzu mit weiteren Hinweisen BOÉCHAT/FUENTES 2012, 80.

¹⁰⁵ Z. B. Terre des Hommes Foundation and UNICEF 2008, Adopting the Rights of a Child: A Study on Intercountry Adoption and its Influence on Child Protection in Nepal, 2008.

¹⁰⁶ Eine Ausnahme ist England: Gemäss den offiziellen Statistiken gibt es in England 82'000 Kinder in *alternative care* (also Heime oder *foster families*), und jährlich 2950 Adoptionen (nationale). Für die Schweiz wird geschätzt, dass es etwa 20'000 Kinder in *alternative care* gibt, aber nur 150 Adoptionen pro Jahr (inkl. Stiefkindadoptionen).

Das soll jeglicher sozialer und kultureller Unterschiede in Bezug auf das Konzept von Familie bedacht werden und damit Eltern/Familien auf der ganzen Welt zugestanden werden.

Sodann kann man wohl noch heute nicht stets zweifelsfrei überzeugt sein, dass Tatsachen, die in Dokumenten und Registern ausgewiesen sind, in jedem einzelnen Fall auch wirklich den Tatsachen sowie Rechtsvorgaben entsprechen. «Alarmzeichen» haben nach vertieften Assessments Holland, Belgien, aber auch die Schweiz dazu veranlasst, die Zusammenarbeit mit gewissen Herkunftsstaaten zu beendigen.¹⁰⁷

Fest steht: Die Schweiz als Aufnahmestaat ist zur *due diligence* bei der Verifizierung der Korrektheit der relevanten Dokumente und der Integrität der Prozesse im Rahmen der Kooperation mit dem jeweiligen Herkunftsland verpflichtet. Sie soll Kriterien fixieren, auch betr. der Dokumentation sowie des Nachweises der Korrektheit der Informationen rund um die Kindesabgabe. Zu gewährleisten sind die notwendige und wohlausgebaute Transparenz und Kontrolle. Es verbleiben indes Zweifel, ob sich im Kontext der internationalen Adoption mit katastrophenbetroffenen Staaten, mit Staaten ohne robuste Register- und Organisationsstruktur sowie mit Drittwelt- und Schwellenländern Mechanismen etablieren lassen, die gewährleisten, dass Dokumente stets korrekt sind, keinerlei unzulässigen Gelder fliessen, die Freigabe wirklich freiwillig und informiert erfolgt usw. Die Aufnahmestaaten und Herkunftsstaaten sollen gemeinsame Anstrengungen zur Umsetzung der Vorgaben ausbauen, zudem sollen Aufnahmestaaten Herkunftsstaaten spezifisch im Aufbau belastbarer Prozesse, Verfahren, Register, Kontrollen usw. unterstützen.¹⁰⁸

Diskrepanzen zwischen Dokument und Realität mach(t)en sich oftmals im Rahmen der Herkunftssuche bemerkbar.¹⁰⁹ Aktuell könnte die Durchführung von Herkunftssuchen von derzeit noch minderjährigen Adoptierten aufschlussreich sein (ungeachtet der aktuell unbefriedigenden Regel im ZGB, vgl. Art. 268c Abs. 1 ZGB), um die Kongruenz von Inhalt und Form auf den Dokumenten und damit auch die Integrität zeitaktueller Adoptionsverfahren zu verifizieren. Damit einher ginge ein Entscheid, das Regime der «geheimen Volladoption» kritisch zu überdenken. Dazu würde gehören, dass Registerfiktionen, die das Institut der Adoption selbst in der Schweiz bis heute prägen, abgeschafft würden.¹¹⁰

2.7 Subsidiaritätsprinzip auf dem Prüfstand

Das Subsidiaritätsprinzip verlangt, dass «ein Kind erst zur internationalen Adoption freigegeben werden darf, nachdem im Herkunftsland alle Massnahmen gescheitert sind, dem Kind den Verbleib in seiner bisherigen Familie zu ermöglichen oder eine geeignete Aufnahmefamilie zu finden.»¹¹¹ Das Kind soll in erster Linie Schutz und Betreuung in seiner *Herkunftsfamilie* erhalten. Der Staat hat durch angemessene Massnahmen den Zerfall der Herkunftsfamilie zu verhindern. Versagen entsprechende präventive Massnahmen, ist die Re-integration anzustreben. Erst wenn diese scheitert oder aus anderen Gründen ausgeschlossen ist, kann eine Fremdplatzierung in Betracht gezogen werden. Eine Fremdbetreuung in einer Institution oder Familie im jeweiligen Staat hat Vorrang vor der internationalen Adoption.¹¹² Das *Subsidiaritätsprinzip* hat herausragende Relevanz. *Keine Indikationen* für eine

¹⁰⁷ Z. B. mit Äthiopien, abrufbar unter <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/herkunftslander/aethiopien.html>>; vgl. für die beiden anderen Länder zweites Kapitel, 1.2.

¹⁰⁸ Zu dieser Forderung vgl. Art. 1 lit. b und Art. 7 HAÜ.

¹⁰⁹ Auch aus diesem Grund soll die Regelung gemäss ZGB, wonach das Informationsrecht grundsätzlich erst mit Volljährigkeit eingeräumt wird, überprüft werden.

¹¹⁰ M. W. H. PFAFFINGER 2007, N 320 ff., und zu dieser Praxis, welche der Bewältigung von Stigmata dient, N 133.

¹¹¹ Vgl. BJ, abrufbar unter <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/haue.html#:~:text=Was%20besagt%20das%20Prinzip%20der,eine%20geeignete%20Aufnahmefamilie%20zu%20finden>>; vgl. insb. Art. 4 lit. a und lit. b HAÜ; m. W. H. LAMMERANT 2001, 48 ff.; zum Subsidiaritätsprinzip bereits VAN LOON 1990, 54 ff.

¹¹² Vgl. Art. 21 KRK, insb. lit. b; zudem Art. 4 HAÜ; zum Subsidiaritätsprinzip auch HCCH 2008, Leitfaden Nr. 1, 30; LAMMERANT/HOFSTETTER 2007, 4.

internationale Adoption sind Armut als alleiniger Grund oder Stigmatisierungen, z.B. gegenüber unverheirateten Müttern.¹¹³ Die Einhaltung des Prinzips zeigt sich bis in die Gegenwart teilweise fragwürdig. In der Expertengruppe wurde diesbezüglich ein Dossier über den Fall eines einen Monat alten Babys aus den USA kritisch diskutiert. Ebenfalls unter dem Subsidiaritätsprinzip wurde erneut die Frage der Überprüfung/Überprüfbarkeit der Dossiers/Dokumente, welche Kinder als «adoptionsfähig», «verwaist», «elternlos» etc. ausweisen, thematisiert (Problematik des *child laundering*¹¹⁴).

2.8 Formelles Recht und faktische Verwirklichung oder Vollzugsdefizite

Die KRK mit ihren Protokollen sowie das HAÜ (inkl. der Umsetzungserlasse und -massnahmen) sind Meilensteine für die Verbürgung elementarer Rechte von Kindern sowie zur Absicherung integrierender Adoptionsverfahren. Sie markieren eindrückliche Fortschritte beim Schutz von Kindern auch im Kontext der (internationalen) Adoption. Anspruch und Realität sind allerdings nicht dasselbe.

Problematisch ist die eher punktuelle Evaluierung der Einhaltung und Funktionstüchtigkeit der Regelungsmechanismen des HAÜ.¹¹⁵ Zwar finden sich bereits im Bundesratsbericht gewisse kritische Hinweise zum Verfahren nach HAÜ sowie zu weiteren Feldern, und auch in den Empfehlungen der Spezialkommissionen der Haager Konferenz gibt es wichtige Informationen zu beobachteten Mängeln bei der Umsetzung des Abkommens. Gleichwohl kann aktuell nicht abschliessend und basierend auf einer breiten Datenlage beurteilt werden, wie gut das HAÜ funktioniert, ob die Standards, Garantien und Vorgaben der internationalen Adoption in der Realität konsequent eingehalten werden, ob diese effektiv sind oder ob vielmehr von einem mehr oder minder stark ausgeprägten «Vollzugsdefizit» auszugehen ist.¹¹⁶

2.9 Narrative der internationalen Adoption im Lichte der Realitäten

Die Adoption hat eine lange Tradition und ist bis heute von wirkungsmächtigen Narrativen unterlegt.¹¹⁷ Als Kindesschutzmassnahme soll sie der Förderung des Wohls und der Wahrung der Rechte von Kindern in prekären Verhältnissen dienen. Insbesondere das «Rettungsnarrativ» prägte das Institut über Jahrzehnte.¹¹⁸ Dieses Konzept, wonach für «elternlose» Kinder Eltern gefunden werden, wurde indes oft in sein Gegenteil verkehrt. Die Expertengruppe blendet die prekären Realitäten von unzähligen Kindern auf dieser Welt nicht aus. Sie erkennt ebenso an, dass ein Teil der internationalen Adoptionen regelkonform abliefen resp. ablaufen und dass sich Betroffene gut entwickeln. Manchmal konnte die internationale Adoption in der Tat Wohl und Rechte des Kindes schützen. Gleichwohl ist die Praxis in markanter Weise von *irregulären Adoptionen* und Berichten von Betroffenen über grosse Belastungen durchsetzt. Diese Risiken sowie der Preis, den Betroffene von irregulären/illegalen Praktiken zahlen müssen, lassen sich nicht gegen «Erfolgsgeschichten» aufrechnen/abwägen – erst recht nicht, wenn erstere einen systemischen Charakter aufweisen. Angezeigt ist daher eine realistische Einschätzung der internationalen Adoption mit ihren Chancen und Risiken. Die aufgearbeiteten Praktiken zeigen, dass die internationale Adoption den Namen einer Kindesschutzmassnahme in der Realität oft nicht

¹¹³ Vgl. hierzu m. w. H. SMOLIN 2022, 21; HCCH 2008, Leitfaden Nr. 1, 75.

¹¹⁴ Grundlegend SMOLIN 2006 und 2010.

¹¹⁵ Vgl. immerhin <<https://assets.hcch.net/docs/f9f65ec0-1795-435c-aadf-77617816011c.pdf>>.

¹¹⁶ Bericht Bundesrat 2020, 50 ff.; zur Kritik am HAÜ mit seinem «manque de mordant» PICHÉ 2012, 268; kritische Hinweise sodann bei LAMERANT/HOFSTETTER 2007, insb. 9.

¹¹⁷ Vgl. illustrativ und exemplarisch KAISER 1979, 273: « Terre des Hommes en appelle à votre humanité et votre justice. D'abord, des familles pour accueillir à jamais nos enfants abandonnés. Car c'est de mort dont il est question. Mais c'est de vie qu'il est question si vous tenez pour devoir d'adulte de consoler, de nourrir et d'aimer. »

¹¹⁸ Zur Relevanz von Narrativen vgl. mit Hinweisen SMOLIN 2004, Fn. 3; DERS. 2021, 16; BUNN 2019, 687; zum Rettungsnarrativ z. B. CANTWELL 2017, 17.

verdiente und neuerdings auch unter Aspekten des strukturellen Rassismus und im Sinne der «postcolonial studies» verhandelt wird.¹¹⁹

2.10 Systemimmanente Risiken und systemfremde Interessen

Die Evaluierung von internationalen Adoptionspraktiken im letzten Jahrhundert liefert Erkenntnisse zu Defiziten und Risiken des Instituts. Abgeleitet aus der Beschreibung der Funktionsweise und der Rahmenbedingungen des Instituts lässt sich der Terminus der *systemimmanenten Risiken* etablieren. Entscheidend ist die Frage, ob und inwiefern Massnahmen ergriffen werden können, um die Risiken zur Verwirklichung irregulärer Praktiken auf ein absolutes Minimum zu reduzieren. Missbräuche und Regelverstösse lassen sich niemals ganz verhindern. Da es um Kinder geht, muss jedoch alles daran gesetzt werden, diese Risiken *gegen null* zu bringen. Es muss ein hinreichend robustes Regime und ein durchschlagender Massnahmenkatalog bereitgestellt werden können, die den Schutz der Kinder und die Einhaltung des Rechts nicht nur auf dem Papier versprechen, sondern auch faktisch verwirklichen.

Die internationale Adoption als Kindesschutzmassnahme hat vorrangig von den Prinzipien des Kindeswohls und der Kinderrechte geleitet sein. Sie sieht sich dabei mit dem Problem konfrontiert, dass *systemfremde Interessen* – namentlich finanzielle¹²⁰, aber auch politische (manchmal imperialistische) Interessen – besagte Ziele und Rationalitäten korrumpieren. Die Risiken von solchen das Institut einer Kindesschutzmassnahme *erodierenden Effekten* werden akzentuiert, wenn *Machtasymmetrien* vorliegen. Sowohl auf der Makro- als auch auf der Mikroebene verläuft die internationale Adoption in asymmetrischen Bezügen: Hochentwickelte und finanzstarke sowie politisch mächtige westliche Staaten treffen auf Entwicklungs- und Schwellenländer, Länder mit schwachen Staatsstrukturen, von Krieg oder Naturkatastrophen versehrte Länder sowie auf die in ihnen lebenden Menschen und Familien. Diese Machtgefälle sowie systemimmanente Risiken machen die internationale Adoption anfällig für Irregularitäten sowie kindesschutzfremde Einflüsse/Missbräuche.

2.11 Herkunftssuche – Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung

Adoption ist ein *lebenslanger Prozess*, ein *Lebensthema für alle involvierten Personen*. Das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung ist ein Grundrecht wie das Recht auf den Schutz der Persönlichkeit und damit der Identität, welche die kulturelle Identität beinhaltet. Mitursächlich für die Hindernisse bei der Verwirklichung des Grundrechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung sind – neben illegalen Praktiken an sich – die Privilegierung der Anonymität zum (vermeintlichen) Schutz leiblicher Eltern/Mütter (so z. B. in Indien). Schlechte, lückenhafte, inexistente oder gefälschte Dokumentationen stellen viele der heute erwachsenen Adoptierten vor Herausforderungen und Belastungen in Bezug auf die Klärung der Frage ihrer Herkunft/Geschichte/Familie/Identität. Der Entwicklung von effektiven sowie kostenlosen Hilfsangeboten bei der Herkunftssuche ist höchste Bedeutung zuzumessen.¹²¹

Das Recht auf Kenntnis eigener Abstammung mit seiner Inanspruchnahme/Verwirklichung resp. seinem Scheitern ist gleichzeitig ein «Detektor» von allfällig gefälschten oder lückenhaften Dokumenten u.a. und damit von illegalen Praktiken. Die Implementierung der hier gebotenen Massnahmen muss prioritäres Element einer schweizerischen Politik der internationalen Adoption sein, die Rechte von

¹¹⁹ HÖGBACKA 2019, 271 ff.; BERTHET/FALK U.A. 2022, 1 ff., 57 ff.

¹²⁰ Hierzu vertiefend zweites Kapitel, 3.4.

¹²¹ Vgl. Entwurf Empfehlungen Herkunftssuche, <<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/adoptionshilfe-gesetz-bundesrat-bundestag-163414>>; vgl. mit seinem weiten Ansatz auch zur erhöhten Offenheit in Deutschland das per 1. April 2021 in Kraft getretene Adoptionshilfegesetz; zu den Forderungen auf internationaler Ebene in diesem Zusammenhang zweites Kapitel, 1.3 und spezifisch gegenüber der Schweiz 1.1.

Adoptierten achtet und ihr Wohl bestmöglich fördert. Dazu gehört sodann die Überprüfung der geheimen Volladoption; hierzu sogleich, 2.12.

2.12 Clean Break – Überprüfung der geheimen Volladoption als Adoptionswirkung

Eine Reform der Adoption, welche das Wohl und die Rechte Adoptierter bestmöglich effektiert, soll die Adoptionswirkungen anpassen: Der *clean break*, wie er im letzten Jahrhundert über die geheime Volladoption (Inkognitovolladoption) etabliert wurde, wird in der Adoptionsforschung seit langem kritisch beurteilt.¹²² Ein *clean break*, wie ihn die geheime Volladoption implementiert – die dabei so tut, als ob das adoptierte Kind das leibliche Kind der Adoptiveltern wäre und als ob es keine Herkunftsfamilie und keine Herkunftskultur gäbe – bildet die Realitäten nicht ab. Die Inkognitovolladoption stellt das Kindeswohl sowie mehrere Kinderrechte auf eine harte Probe. Bei Lichte betrachtet muss attestiert werden, dass der Schatten der Geheimnisse der Inkognitovolladoption (inkl. Registerfiktionen) illegalen Praktiken resp. ihrer Aufdeckung Vorschub geleistet hat. Zu prüfen ist die Implementierung von halb-offenen und offenen Adoptionsformen; zudem sollte die Volladoption einer Evaluation unterzogen werden. Die Verankerung von halboffenen und offenen Adoptionsformen steuert ein wichtiges Element zum notwendigen Paradigmenwechsel im Adoptionsrecht bei. Sie stellt Transparenz, Ehrlichkeit, Vertrauen sowie Integrität in den Vordergrund. Sie überwindet das Konzept des *clean break*, anerkennt die Komplexität der Beziehungssysteme und schützt das Kind in seinen Bezügen zur Herkunftsfamilie und -kultur sowie zur Aufnahmefamilie und zum Aufnahmestaat. Namentlich halboffene Adoptionen bedingen die Schaffung entsprechender behördlicher Zuständigkeiten und Prozesse. Mit der Überwindung der Inkognitovolladoption geht die offenere Thematisierung der Adoptionsrealität einher, was wiederum die angemessene Begleitung und Unterstützung gebietet; hierzu sogleich, 2.13.

2.13 Ausbau der Vor- und Nachbetreuung, -beratung sowie -unterstützung

Unverzichtbarer Bestandteil einer Schweizer Politik der internationalen Adoption ist das Beratungs-, Begleitungs- und Unterstützungsangebot (*pre- and post-adoption services*) von bereits Adoptierten sowie künftigen Adoptierten, aber auch Herkunftsfamilien sowie Adoptiveltern/-familien. Unabhängig vom gewählten Szenario sind diese Angebote als Elemente eines konsequenten Kindes- und Familienschutzes *substanziell auszubauen*.¹²³ Das Argument «Familie ist privat» verfängt an dieser Stelle, also im Kontext der (inter-)nationalen Adoption als staatliche Kindesschutzmassnahme, nicht. Der Ausbau der Vor- und Nachbetreuung, -beratung sowie -unterstützung ist Ausdruck der Anerkennung von Betroffenen und der Übernahme von Verantwortung ihnen gegenüber.¹²⁴ Zudem wird damit ein Teilbeitrag geleistet, um die Verantwortung für das insb. für die Vergangenheit festgestellte Unrecht anzuerkennen. Die Angebote sind kostenlos zu gestalten.

Nicht Gegenstand dieses Zwischenberichts und Mandats sind weiter verbleibende Fragen der Wiedergutmachung für geschehenes Unrecht im Kontext der internationalen Adoption, wie sie von den internationalen Ausschüssen unlängst in den Raum gestellt wurden.

¹²² Vgl. grundlegend auch mit Blick auf die Darlegung der einschlägigen Literatur und Entwicklung PFAFFINGER 2007, *passim*; neuer zum aktuellen Stand der Forschung BRÄNZEL 2019.

¹²³ Hierzu bereits zweites Kapitel, 1.1, sodann drittes Kapitel, 1.1.

¹²⁴ Inwiefern noch weitere Mechanismen der Wiedergutmachung angezeigt sind, wird in diesem Zwischenbericht nicht erörtert; Vgl. insofern auch LOIBLE 2021, 477 ff.

2.14 Weiteres

Erstens – In der Expertengruppe wurde wiederholt problematisiert, dass in den verschiedenen Adoptionsprozessen *zu viele Akteure* involviert sind.¹²⁵ Dies gilt mit Blick auf die föderalistische Organisation in der Schweiz und die Vermittlungsstellen sowie ggf. für die Anzahl der Herkunftsländer, mit denen kooperiert wird. Eine Bündelung wird hier als valabelste Strategie der Zukunft gesehen (vgl. insofern auch die Erkenntnisse in den Arbeitsgruppen und die Szenarien).

Zweitens – Konsequenzen der von der Expertengruppe etablierten Szenarien auf angrenzende Felder, insb. das Feld der *Leihmutterschaft* sind nicht ausgeschlossen – eine Koordinierung liegt ausserhalb dieses Mandates und ist entsprechend separat abzuhandeln.

Drittens – Eine konsequente Reform des Systems internationaler Adoption bedingt, dass umfassende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

3 Vorabprüfung der Unterfragen zwecks Szenarienbildung

In *Arbeits- und Unterarbeitsgruppen* wurden vorläufige Antworten auf die konkretisierten Fragen entwickelt, auch um Rückschlüsse für die Szenarien zu generieren. Die skizzierten Antworten wirken sich in unterschiedlicher Weise auf, innerhalb oder als Folge der Szenarien aus. Sie sind als Erstanalysen zu verstehen, die je nach Entscheidung für das erste oder das zweite Szenario einer vertieften Re-Evaluation/Ausarbeitung von Seiten der Expertengruppe zu unterziehen sind.

3.1 Vorschläge zur Optimierung der institutionellen Organisation

Die Expertengruppe wurde damit beauftragt, «konkrete Vorschläge zu den Fragen der Optimierung der institutionellen Organisation, einschliesslich der Stellung der akkreditierten Vermittlungsstellen» zu unterbreiten. Das hier vonseiten der Arbeitsgruppen Präsentierte ist weder abschliessend noch endgültig.¹²⁶ Vielmehr ist es bei Wahl des ersten Szenarios – des Reduktions-plus-Reformszenarios – einer vertieften Analyse zuzuführen. Wie an mehreren Stellen betont, greift es jedenfalls zu kurz, institutionelle/organisatorische Verbesserungen isoliert auf einen «Schweizer Teil der internationalen Adoption» anzudenken. Einfallstor für Missbräuchlichkeiten liefern bereits Umstände längst vor einer sich anbahnenden Adoption mit den Rahmenbedingungen auch in den Herkunftsländern sowie dem Aufeinanderprallen von Machtgefällen.

Im Verfahren der internationalen Adoption sind aktuell *zu viele Akteure* involviert, zumal in der Schweiz jüngst nur noch rund 50 internationale Fremdkindadoptionen pro Jahr durchgeführt werden.¹²⁷ Das hat Konsequenzen nicht bloss für den schweizerischen/innerstaatlichen Teil der institutionellen Organisation.¹²⁸

Mit Blick auf die *Binnenorganisation* gefährdet die Reduktion der in der Schweiz durchgeführten internationalen Adoptionen die Aufrechterhaltung von Erfahrung sowie Expertise auf Ebene des Bundes,

¹²⁵ Hierzu sogleich zweites Kapitel, 3.1 sowie 3.3.

¹²⁶ Mitglieder der (Unter-)Arbeitsgruppe und Verfassende der Ausführungen zu dieser Frage sind S. KÖRBER/Y. BIDERBOST/S. INEICHEN/M. JAVAUX JENA.

¹²⁷ Vgl. insofern <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/geburten-todesfaelle/adoptionen.assetdetail.22804212.html>>.

¹²⁸ Zur Forderung der Reduktion der Zusammenarbeit auf gewisse Herkunftsstaaten als Element des ersten der beiden vorgeschlagenen Szenarien, vgl. drittes Kapitel, 2.1.1.

der kantonalen Behörden und der Vermittlungsstellen. Die dezentrale Organisation hat zudem einen negativen Einfluss auf die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung. Für die Organisation des *Schweizer Teils der internationalen Adoption* drängen sich somit eine *Zentralisierung und Bündelung* der Kompetenzen auf.

In der Schweiz werden internationale Fremdkindadoptionen überwiegend, nicht aber ausschliesslich mit Aufnahmestaaten abgewickelt, die das HAÜ, zudem die KRK sowie das einschlägige Zusatzprotokoll ratifiziert haben. Eine *Reduktion der Zusammenarbeit* auf ausschliesslich solche Herkunftsstaaten, die das HAÜ ratifiziert haben, ggf. noch enger auf HAÜ-Staaten, die weitere Kriterien erfüllen, ist *Kernelement des ersten vorgeschlagenen Szenarios*.¹²⁹

Die Gewährleistung integrierter und regelkonformer Adoptionsprozesse, die die Förderung des Wohls und die Achtung der Rechte der Kinder als vorrangiges, aber nicht einziges Interesse absichern, muss in Bezug auf die institutionelle Organisation *im Gesamtsystem* bewerkstelligt werden: Das Kind, geboren im Herkunftsland (meist ein Drittwelt- oder Schwellenland), mit seinen Bezügen zur Herkunftsfamilie und -kultur (die menschenrechtlich unter Schutz stehen), wird im Rahmen der internationalen Fremdkindadoption über Landesgrenzen hinweg in ein anderes Land «transferiert» und dort von Personen adoptiert, die mit ihm nicht verwandt sind. Um effektive organisatorische und prozedurale Schutzmechanismen zu implementieren, greift es zu kurz, hierbei nur den Schweizer Teil in den Blick zu nehmen. Auch genügt es nicht, die Adoption als einmaligen Rechtsakt zu sehen. Die Adoption ist als Gesamtprozess/-system mit gemeinschaftlichen Verantwortlichkeiten aufzusetzen.

Die Hauptgefahren für die Integrität des Adoptionsprozesses in den Herkunftsstaaten liegen in der Phase von Schwangerschaft bis Geburt des Kindes sowie in der (vermeintlichen/mutmasslichen) «Freigabe» des Kindes zur Adoption resp. im Vorfeld derselben. Den Aufnahmestaaten kommt eine Pflicht zur *due diligence* betr. die *compliance* auch der herkunftsstaatlichen Kooperationspartner zu. Wichtige Erkenntnisse anderer Ansätze wie z. B. des Datenschutzes und Patentrechts oder der Konzernverantwortung, die Verantwortungsfragen im Kontext internationaler Zusammenarbeit neu und weiter definiert haben, liessen sich beiziehen: Der Schlüssel liegt in der Gewährleistung erhöhter Transparenz und im Zuge dessen ausgebauter Rechenschafts- und Prüfungspflichten (*accountability, due diligence, assessment*). Unabhängig hiervon sind Massnahmen, die unrechtmässige Praktiken konsequent verhindern resp. in Richtung eines Nullrisikos/einer Nullfehlerquote bewegen und so auf Einzelfälle reduzieren wollen, kaum denkbar. Das hat Konsequenzen für die empfohlenen Szenarien (vgl. drittes Kapitel).

Die Arbeitsgruppe hat zum *Schweizer Teil der internationalen Adoption* die folgenden Vorschläge zur Weiterentwicklung der organisatorischen und prozeduralen Gestaltung der institutionellen Zusammenarbeit vorgelegt:

Ziel und Zweck von Anpassungen müssen die Sicherstellung der Voraussetzungen für die rechtmässige, effektive und effiziente Aufgabenerfüllung sowie die Erhaltung der Fachkenntnisse und Erfahrungen im gesamten Bereich der nationalen und internationalen Adoption sein. Die Anwendung und Verwirklichung des HAÜ – generell des Adoptionswesens – steht und fällt mit Fachkompetenz und Integrität. Die primäre Aufgabe besteht darin, umfassend, also im gesamten Verfahren, das Wohl des Kindes zu fördern und dessen Rechte zu wahren sowie dabei stets auch die Interessen der Herkunftsfamilie zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist der adoptierten Person und der Herkunftsfamilie im Rahmen der Informations- und Auskunftsansprüche (Herkunftssuche) eine einheitliche psychosoziale Begleitung und Betreuung zu garantieren. Zu diesen Zwecken sind vor allem die Aufgaben und Entscheide auf wenige oder eine Behörde zu bündeln. Zentralisierung oder mindestens implizit Regionalisierung werden

¹²⁹ Hierzu unten drittes Kapitel, 2.1.1.

in Fachkreisen mehrfach gewünscht. Vertreten wird, dass sich die Strukturen im Bereich der Adoptionen wie folgt bewährt haben: Jeder Kanton verfügt über eine zentrale Behörde und nimmt seine Aufgaben wahr. Regelmässige gemeinsame Sitzungen und Erfahrungsaustausche finden statt, was auch eine Koordination ermöglicht und fördert. Die Beibehaltung des Status quo sei aber keine Lösung, zumal auch der Bundesrat in seinem Bericht klar festgehalten habe, angesichts der Entwicklung der internationalen Adoption die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen zu überprüfen und anzupassen. Die Expertengruppe wurde ausdrücklich eingesetzt, um Reformen der institutionellen Organisation aufzuzeigen.

Die Arbeitsgruppe hat *vier organisatorische Optionen* hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen skizziert:

Eins – Schaffung einer Eidgenössischen Adoptionsbehörde. Der Bund würde sämtliche Aufgaben im Bereich des Adoptionswesens von der Abklärung der adoptionswilligen Personen bis hin zum Adoptionsentscheid, zur Begleitung nach der Adoption, zur Herkunftssuche und zur Aufsicht über die Vermittlungsstellen wahrnehmen.¹³⁰ Vor dem Hintergrund und im Nachgang an die Entwicklung der beiden empfohlenen Szenarien drängt sich eine Bündelung auf.

Zwei – Übertragung bestimmter Aufgaben an die (einzige) Zentrale Behörde des Bundes. Die Kommunikation mit dem Ausland liefe über den Bund. Er würde über die Eignungsbescheinigung sowie über das Matching und die Bewilligung zur Aufnahme des Kindes entscheiden. Zudem wäre er zentral zuständig für die Herkunftssuche und die Beaufsichtigung der Vermittlungsstellen. Der Adoptionsentscheid bliebe bei den Kantonen, wobei eine einzige kantonale Behörde darüber zu befinden hätte (Zentralisierung innerkantonal, Art. 268 Abs. 1 ZGB). Der Rechtsschutz wäre kantonal zu gewährleisten. Die Kantone blieben für die Abklärung der adoptionswilligen Personen, die Aufsicht über das Pflegejahr und die Begleitung nach der Adoption zuständig.

Drei – Schaffung von regionalen Kompetenzzentren Adoption (interkantonales Gremium; vgl. Art. 2 Abs. 3 AdoV: Modell TG/ZH). An der Bearbeitung konkreter Adoptionsfälle wäre der Bund in seiner bisherigen Rolle beteiligt, namentlich in Bezug auf die Korrespondenz (Versand Elterndossier, Erhalt Kindervorschlag, falls nötig Erstellung Laisser-passer; zudem ggf. relevant für intrafamiliäre Adoptionen). Die materiellen Entscheide würden die regionalen Kompetenzzentren Adoption fällen. Sie hätten über die fachlichen Kompetenzen und die notwendigen Erfahrungen zu verfügen. Sie würden die adoptionswilligen Personen abklären und über die Fortsetzung der Verfahren befinden. Zudem würden sie das einjährige Pflegeverhältnis beaufsichtigen, die Adoption aussprechen. Sodann wären sie zuständig für die Begleitung nach der Adoption und ggf. die Herkunftssuche (zu evaluieren/prüfen). Die organisatorische Trennung von Adoptionsbehörde und Herkunftssuchebehörde müsste gewährleistet sein. Weitere Aufgaben bestünden im Bereich des Adoptionswesens z. B. bezüglich der Stiefkind- und Erwachsenenadoptionen. Das Bestehen eines Rechtsschutzes ist fraglich, da ein interkantonales Gremium in einem interkantonalen Vertrag den Rechtsschutz klar zu definieren hat. Wichtig wäre auch die Schaffung der Rechtsgrundlagen im ZGB und BG-HAÜ; AdoV. Offene Fragen bilden die Kosten und Finanzierungen der Kompetenzzentren sowie weitere rechtliche Details.

Vier – Regionale Kompetenzzentren (light). Der Schwerpunkt der Aufgaben des Bundes läge weiterhin auf der Kommunikation mit dem Ausland und der Koordination gemäss den Vorgaben für HAÜ-Vertragsstaaten sowie für intrafamiliäre Adoptionen auch mit internationalen Bezügen (vgl. insofern

¹³⁰ Vertiefend zu diskutieren sind: Vereinbarkeit mit Art. 122 Abs. 2 BV; Rechtsschutz über das Bundesverwaltungsgericht; Kenntnisse der länderspezifischen, verfahrenstechnischen und allgemeinen Kenntnisse aus dem nationalen und internationalen Adoptionswesen; Schaffung einer Rechtsgrundlage im ZGB und BG-HAÜ, AdoV; Schaffung einer Abteilung in einem Bundesamt.

drittes Kapitel, 1 und 2, insb. 2.1.1 zur Forderung nach einer Begrenzung der Zusammenarbeit mit ausgewählten HAÜ-Vertragsstaaten). An der Bearbeitung konkreter Adoptionsfälle wäre der Bund in seiner bisherigen Rolle involviert. Ihm käme für den Fall der Beibehaltung die Aufsicht über die Vermittlungsstellen zu. Die Kompetenzzentren wären zuständig für die adoptionswilligen Personen. Die Entscheidung über Eignungsbescheinigungen, Matching und Bewilligungen sowie Begleitung und Aussprechen der Adoption blieben bei den Kantonen (innerkantonale teils zu zentralisieren). Das Modell 4 unterscheidet sich vom Modell 3 einzig darin, dass die Kantone die materiellen Entscheide (Eignungsbescheinigung, Matching, Bewilligung, Adoption) auch weiterhin fällen (innerkantonale wäre dies indes zu zentralisieren). In beiden Modellen würden die Kompetenzzentren die adoptionswilligen Personen abklären. In Bezug auf die Zuständigkeiten im Rahmen der Herkunftssuche im Ausland sind verschiedene Optionen denkbar – sie wären im Detail zu prüfen/auszuarbeiten (prioritäres Handlungsfeld).

Tab. 5: Zusammenfassung der vier organisatorischen Optionen

Option	+	–	Vermittlungsstelle	Offene Fragen
① Eidgenössische Adoptionsbehörde	Sämtliche Aufgaben im Bereich des Adoptionswesens.	Bundeshaushalt.	Verschwinden durch Absorption von Kompetenzen.	Kantonales Abkommen, um Kompetenzen abzugeben; Rechtsgrundlage; Budget.
② Übertragung gewisser Aufgaben an die (einzige) zentrale Behörde des Bundes/Der Adoptionsentscheid bliebe bei den Kantonen.	Bündelung der spezifischen Fachkenntnisse.	Die organisatorische Trennung zwischen Adoptionsbehörde und Herkunftssuchbehörde muss gewährleistet sein.	Aufrechterhaltung oder teilweise Absorption von Kompetenzen.	Rechtsgrundlage; Budget.
③ Regionale Kompetenzzentren Adoption	Die Aufgabe des Bundes liegt weiterhin auf der Kommunikation mit dem Ausland und auf der Koordination. Die materiellen Entscheide fällen die regionalen Kompetenzzentren Adoption.	Die organisatorische Trennung zwischen Adoptionsbehörde und Herkunftssuchbehörde muss gewährleistet sein.	Aufrechterhaltung oder totale Absorption von Kompetenzen.	Rechtsgrundlage; Budget.
④ Regionale Kompetenzzentren (light)	Das regionale Zentrum unterstützt den Bund und die Kantone. Es ist eine Resource ohne	Auftreten eines zusätzlichen Akteurs.	Aufrechterhaltung und teilweise Absorption von Kompetenzen.	Rechtsgrundlage; Budget.

	Entscheidungs- kompetenz.			
--	------------------------------	--	--	--

Zur Rolle der Vermittler: Die Arbeitsgruppe stellt fest, dass es keine ideale Option insofern gibt. Vermittlungsagenturen/Vermittler spielen eine zweischneidige und ambivalente Rolle.

Aus historischer Sicht sei festzustellen, dass die Vermittler häufig in kleinen, von Freiwilligen getragenen Vereinen organisiert waren; nach und nach machten die steigende Zahl der Fälle, die Komplexität der Verfahren, die Vielzahl der Akteure und der Mangel an Ausbildung eine professionelle Betreuung jedes einzelnen Verfahrens unmöglich. Dennoch wurden ihre Rolle und ihr Platz lange Zeit anerkannt und sogar unterstützt. Die Haager Konferenz gab einen Leitfaden für gute Praxis heraus, der den anerkannten Organisationen gewidmet ist und in dem es u. a. heisst: «Die Inanspruchnahme anerkannter Organisationen wird als gute Praxis angesehen».¹³¹

Anders der niederländische Bericht, in dem steht: «Die Vermittler waren ein Faktor, der den Missbrauch ermöglichte. (...) Die niederländischen Vermittler waren sich des Missbrauchs von Anfang an bewusst, als die Zahl der internationalen Adoptionen anstieg. Einige waren selbst in diese Missbräuche verwickelt, indem sie beispielsweise absichtlich die Regeln ignorierten, falsche Dokumente ausstellten und mit lokalen Akteuren zusammenarbeiteten, die dafür bekannt waren, korrupt zu sein und sich des Betrugs schuldig zu machen.»¹³² Für die Schweiz ist die strafrechtliche Verurteilung einer Vermittlungsstelle betreibende Person wegen versuchter Bestechung in Erinnerung zu rufen. Der Fall dokumentiert, dass internationale Adoptionen selbst für den Schweizer Teil unter dem Risiko unrechtmässiger Geldzahlungen stehen und dass die Akkreditierung kein Garant für ein regelkonformes Agieren ist. Der Fall hat zum Entzug der Akkreditierung geführt. Die historische Aufarbeitung hat ihrerseits auch für die Schweiz eine schlechte Rolle von gewissen Vermittlungsstellen/-personen beschrieben.

Betrachtet man die Aufnahmeländer, so gibt es verschiedene Modelle für die Vermittlungsstellen: die Vermittler sind aufgrund ihrer Kenntnisse der Herkunftsländer und der dort aufgebauten Netzwerke privilegierte Partner des Staates bei der Verwaltung der internationalen Adoptionsverfahren (Italien); der Staat schreibt eine Gruppierung der Vermittlungsstellen vor (Niederlande, Dänemark); der Staat richtet seine eigene öffentliche Struktur ein, welche die gleiche Rolle spielt wie die privaten Vermittler (Frankreich).

Bezüglich der Vermittlungsstellen in der Schweiz wurde vonseiten der Arbeitsgruppe vertreten, dass diese soweit gut strukturiert seien und fach- sowie länderspezifische Kenntnisse aufwiesen. Die Vermittlungsstellen übernehmen Aufgaben, die eigentlich die Kindesschutzbehörde bzw. die Zentrale Behörde übernehmen müsste. Entsprechend fragt sich, ob die Vermittlung eine staatliche Aufgabe ist/zu sein hat und entsprechend wahrzunehmen wäre. Insofern werden ein Ressourcenproblem und das ungenügende Fachwissen, u. a. zu Abläufen in Herkunftsstaaten, thematisiert. Aktuell beraten und begleiten die Vermittlungsstellen die adoptionswilligen Personen/Verfahren detailliert. Der Bund übt die Aufsicht aus und kann, wenn nötig, intervenieren. Kritisiert werden Kommunikationsschwierigkeiten

¹³¹ Vgl. HCCH 2012, Leitfaden Nr. 2, 33, abrufbar unter <<https://assets.hcch.net/docs/d35f2d3c-60d2-45b3-b751-24744c9a510f.pdf>>.

¹³² Vgl. Consideration, Analysis, Conclusions, Recommendations and Summary Committee investigating intercountry adoption, auch zur Rolle der Vermittlungsstellen, insb. 9: <<https://www.government.nl/documents/reports/2021/02/08/summary-consideration-analysis-conclusions-recommendations>>.

mit adoptionswilligen Personen und kantonalen Zentralbehörden, zudem finanzielle Probleme wegen des Rückgangs der eröffneten Verfahren.

In Bezug auf die privaten, akkreditierten Vermittlungsstellen gibt es mehrere Anpassungsoptionen, insb. folgende: Ein *Zusammenschluss der privaten Vermittlungsstellen* könnte das Problem des finanziellen Überlebens der Vermittler lösen (der finanzielle Druck der Vermittlungsstellen führt mutmasslich unweigerlich zu einem entsprechenden Druck auf das Institut der internationalen Adoption). Allerdings erscheint der Erfolg des Modells nicht garantiert. Vorzugswürdig erscheint daher *die staatliche Vermittlung* (z. B. Kompetenzzentrum Adoption): Der Kinderschutz als umfassende staatliche Aufgabe würde damit gewährleistet werden (vgl. Art. 11 BV) und die Vermittlung als staatliche Aufgabe wahrgenommen. Zu prüfen wären die Kompatibilität mit dem HAÜ, zudem Aufsichts- und Kontrollfunktionen. Ein Kompetenzzentrum könnte als Vermittlungsstelle für (nationale und internationale) Adoptionen agieren. Damit bliebe das gesamte Fachwissen an einer oder mehreren zentralen Stellen. Sodann ist die *Abschaffung der Vermittlungsstellen und die direkte Zusammenarbeit von verschiedenen Zentralbehörden* denkbar. Notwendig wäre die nähere Prüfung (mutmasslich wäre dies nicht in allen Vertragsstaaten erlaubt oder machbar).

Ungeachtet des gewählten Szenarios sind für die verbleibenden Adoptionskonstellationen (vgl. drittes Kapitel, 1 und 2) jedenfalls die Bündelung, Straffung und Zentralisierung der Aufgaben und Kompetenzen sowie eine vertiefte Prüfung der präsentierten Vorschläge vorzunehmen.

3.2 Vorschläge zur Harmonisierung von HAÜ- und Nicht-HAÜ-Verfahren

Die Expertengruppe wurde damit beauftragt, «konkrete Vorschläge zu einer Harmonisierung der Behandlung von Verfahren, die nicht nach dem HAÜ 93 erfolgen, und Verfahren nach HAÜ 93» zu unterbreiten.¹³³

Das Vorliegen zweier Regimes für HAÜ-Vertragsstaaten und Nicht-HAÜ-Vertragsstaaten ist problematisch. Die Standards für internationale Adoptionen sollen einheitlich (hoch) sein. HAÜ und KRK mit einschlägigem Zusatzprotokoll liefern – nicht nur auf dem Papier – einen besseren Schutz von zu Adoptierenden/Adoptierten im Kontext internationaler Adoption.

Diskutiert wurde folglich die vorläufige oder endgültige *Beendigung der internationalen Adoption mit Nicht-HAÜ-Vertragsstaaten*, in denen der aus den Konventionen abgeleitete Mindeststandard ganz oder teilweise fehlt. Staaten, die internationale Adoptionen abwickeln wollen, sollen und müssen bereit sein, qua Ratifikation genannter Konventionen (Mindest-)Standards zu akzeptieren und umzusetzen. Eine vorübergehende oder gänzliche Beendigung der Kooperation mit Nicht-Mitgliedstaaten könnte Handlungsdruck erzeugen und weitere Staaten dazu bewegen, sich zu erhöhten Standards (i. S. v. HAÜ) zu verpflichten. Bei einer Entscheidung für eine Beendigung der internationalen Adoption mit Nicht-HAÜ-Vertragsstaaten und ggf. gewissen HAÜ-Staaten wäre im Detail zu erarbeiten, wie mit Adoptivkandidaten, ggf. Staaten umzugehen ist, die diesen Bann umgehen (oder dies zumindest versuchen). Nicht-HAÜ-Vertragsstaaten HAÜ-Standards aufzuerlegen, ist juristisch schwierig. Erhöhen liessen sich die Schutzmechanismen durch *bilaterale Verträge mit entsprechenden Standards*. Diese Vorgehensweise stünde aber nicht im Einklang mit der allgemeinen Haltung der Schweiz, multilaterale Verträge zu bevorzugen, sofern solche vorhanden sind. Es sollte auf die Ratifikation des HAÜ hingewirkt werden. Indem sich die Beendigung der Zusammenarbeit mit Nicht-HAÜ-Vertragsstaaten sowie ggf. auch mit weiteren oder sogar allen Staaten als vorzugswürdig herauskristallisiert – verschiedene

¹³³ Vgl. die Analyse mit den freigelegten Schwachpunkten beider Verfahrensarten im Bericht Bundesrat 2020, 50 ff.

Moratorien wurden verworfen –, werden solche Erwägungen punktuell obsolet (vgl. zur Beendigung der Zusammenarbeit bei internationaler Fremdkindadoption mit Nicht-HAÜ-Vertragsstaaten und gewissen HAÜ-Staaten im Reduktions-plus-Reform-Szenario und Ausstiegsszenario sowie zur umfassenden Beendigung im Ausstiegsszenario vertiefend das dritte Kapitel). Auch die Anregung der Arbeitsgruppe, wonach der Bund in allen Fällen die Korrespondenz und Koordination mit den jeweiligen Staaten zu übernehmen hätte und für den Fall der Schaffung von Kompetenzzentren bei Nicht-HAÜ-Vertragsstaaten eine Bewilligung des Bundes eingeholt werden müsste, erübrigt sich damit.

Die Ratifikation von HAÜ und KRK ist nach Auffassung der Expertengruppe ein notwendiges, nicht aber hinreichendes Kriterium, um als Kooperationspartner anerkannt zu werden. Weitere qualifizierende/verschärfende Kriterien werden im ersten Szenario (dem Reduktions-plus-Reform-Szenario) gefordert. In diesem wird empfohlen, die Zusammenarbeit auf bestimmte HAÜ-Staaten einzugrenzen. In Bezug auf künftige HAÜ-Kooperationsländer soll die Schweiz eine unterstützende, kooperative Rolle einnehmen, zudem eine tragfähige Vertrauensbeziehung aufbauen und in den Herkunftsstaaten einen Beitrag beim Aufbau von robusten Organisationen, funktionierenden Registern sowie regelkonformen Prozessen und Verfahren leisten.¹³⁴

Jedenfalls empfohlen wird ein Assessment sämtlicher Verfahren mindestens aus den letzten fünf Jahren, woraus eine Re-Evaluation des erstmals getroffenen Fortführungs-/Beendigungsentscheides resultieren kann.

3.3 Vorschläge zu einer IPRG-Revision

Zudem sollen «konkrete Vorschläge zu einer IPRG-Revision des Kapitels des Bundesgesetzes über das internationale Privatrecht zur Adoption» unterbreitet werden. Eine Revision der IPRG-Normen hängt nicht unwesentlich von der Szenarienwahl ab. Entsprechend soll eine abschliessende Diskussion und Analyse zur IPRG-Revision erst nach der endgültigen Fixierung des gewählten Szenarios erfolgen. Nachfolgend das Resümee eines ausführlichen Memorandums, erstellt durch G.P. Romano.¹³⁵

Die Expertengruppe beabsichtigt, *zwei Szenarien* für eine schweizerische Politik im Bereich der internationalen Adoptionen vorzuschlagen.¹³⁶ Das erste Szenario besteht darin, die Zusammenarbeit auf bestimmte Vertragsstaaten des HAÜ zu beschränken – namentlich solche, die gewisse von der Schweiz gestellte Anforderungen erfüllen – und auf die Zusammenarbeit mit allen anderen Staaten zu verzichten, zudem eine breit angelegte Reform anzusetzen. Das zweite Szenario besteht darin, internationale (schweizerisch-ausländische) Adoptionen bis auf wenige Ausnahmen zu stoppen.

Die Art. 75–78 IPRG, deren Wortlaut 1972 festgelegt wurde, haben einen weitaus grösseren Anwendungsbereich als das HAÜ. Sie erstrecken sich auf vielfältige Situationen, deren räumlicher und zeitlicher Bezug zur Schweiz sehr unterschiedlich sein kann: von Adoptionsanträgen von in der Schweiz wohnhaften Schweizern für Kinder, die sich in der Schweiz befinden («quasi-interne Adoption»), über eine ganze Reihe von Zwischensituationen bis hin zu Adoptionen ausländischer Kinder, die sich im Ausland befinden, durch ausländische Staatsangehörige, die im Ausland wohnen (Adoptionen, die der Schweiz zum Zeitpunkt ihrer Entstehung völlig fremd sind und deren Bezug zur Schweiz erst viel später hergestellt wird).

¹³⁴ Vgl. hierzu drittes Kapitel, 2.

¹³⁵ Arbeitsgruppe bestehend aus G.P. ROMANO und M. JAVAUX VENA.

¹³⁶ Vgl. drittes Kapitel.

Das *erste Szenario* würde striktere Vorgaben für die Herkunftsstaaten, mit denen man künftig kooperiert, verlangen. Diesbezüglich wären unter Umständen keine Anpassungen des IPRG erforderlich. Erwogen werden könnte, einen neuen Abs. 1a in Art. 78 IPRG in Bezug auf Adoptionen im Ausland einzufügen, der die Anforderungen, welche die Schweiz nunmehr an die Vertragsstaaten in Form der Konkretisierung des internationalen Ordre Public (wie er im Allgemeinen in Art. 27 Abs. 1 IPRG vorbehalten ist) fixiert, aufnimmt, und – bei Bedarf – den Anknüpfungspunkt des Nationalstaates des oder der Annehmenden aus den von der Schweiz akzeptierten indirekten Zuständigkeiten herauszunehmen. Da die Schweiz nach dem ersten Szenario den jeweiligen «Partnerstaat» dazu verpflichten würde zu akzeptieren, dass das schweizerische Recht die Herkunftssuche regelt, wenn das adoptierte Kind in der Schweiz aufgenommen werden soll, könnte man auch die Einführung einer neuen Bestimmung - beispielsweise in Art. 78a IPRG - in Erwägung ziehen, die einen solchen Grundsatz allgemein festlegt. Selbst wenn eine solche Bestimmung nicht stets wirksam sein dürfte, hätte sie gleichwohl pädagogische und symbolische Bedeutung.

Das *zweite Szenario* würde den in der Schweiz ansässigen Personen die Möglichkeit nehmen, in der Schweiz ein Verfahren zur Adoption eines im Ausland befindlichen Kindes einzuleiten. Als Folge ist nicht auszuschliessen, dass ein «internationaler Adoptionstourismus», der bereits heute von einigen in der Schweiz ansässigen Personen praktiziert wird, zunimmt. Weiter kann angenommen werden, dass gewisse Staaten Adoptionsanträge von in der Schweiz ansässigen Personen alsdann auch nicht mehr annehmen werden. Andere indes könnten ihre «internen» Verfahren anbieten. Ganz abgesehen kann beim Entscheid der Schweiz für einen kompletten Ausstieg nicht ausgeschlossen werden, dass es für in der Schweiz ansässige Personen interessanter sein könnte zu versuchen, eine Adoption in einem Nichtvertragsstaat zu erreichen.

Um den Adoptionstourismus einzudämmen, könnte im Rahmen des zweiten Szenarios der Versuch vorgeschlagen werden, die Strafe der Nichtanerkennung solcher Adoptionen anzudrohen und Art. 78 IPRG durch folgende Massnahmen restriktiv zu ändern:

- (i) Streichung des «Nationalstaats» des Annehmenden aus den von der Schweiz akzeptierten indirekten Zuständigkeiten;
- (ii) Konkretisierung der Klausel über den internationalen Ordre Public durch spezifische Aufzählung einer Reihe von Anforderungen (wie bei Szenario 1);
- (iii) Ausschluss der Anerkennung von Adoptionen, die im Ausland unter Umgehung des schweizerischen Rechts erwirkt wurden (nach dem Beispiel von Art. 45 Abs. 2 IPRG in Bezug auf Ehen, die im Ausland «unter Umgehung» des schweizerischen Rechts geschlossen wurden).¹³⁷

Jede legislative Änderung des IPRG müsste sich mit den Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) auseinandersetzen (eine vertiefende Analyse hierzu findet sich im bereits erarbeiteten ausführlichen Memorandum). Auch wenn die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) gesetzten Grenzen unklar sind, zeigt seine Rechtsprechung, dass die Folgen der Nichtanerkennung einer im Ausland erfolgten Adoption den Rechten der Kinder zuwiderlaufen können, da ihnen eine Reihe von Rechten entzogen werden könnten, die sich aus dem Status des Adoptivkindes ergeben. Im Fall Wagner verpflichtete der EGMR Luxemburg dazu, eine Adoption anzuerkennen, die in Peru zustande gekommen war, was gegen das luxemburgische Gesetz versties, das die Adoption durch eine alleinstehende Frau verbot. Im Fall Michel ist nicht sicher, ob die Strenge von Art. 78 IPRG, die

¹³⁷ Zu prüfen wäre gemäss Diskussion in der 5. Sitzung der Expertengruppe die Integration einer Härtefallklausel bei Umgehung von internationalen Adoptionen, die trotz der Verbote durchgeführt werden.

dazu führte, dass einer Tochter, die von zwei Schweizern in Brasilien adoptiert wurde, die Erbberechtigung für den Nachlass ihres Vaters und das Recht auf Unterhaltszahlungen vorenthalten wurde, den Test des Rechts des Kindes auf Achtung seines Privat- und Familienlebens gemäss Art. 8 EMRK bestanden hätte.

Das Schicksal eines Kindes, das im Ausland durch eine in der Schweiz nicht anerkennbare Adoption adoptiert wurde, sich aber nun in der Schweiz befindet, ist heikel: (i) Das Kind der Person wegzunehmen, die es adoptiert hat und sich seither um es kümmert, kann dem Wohl des Kindes zuwiderlaufen. (ii) Dieser Person zu erlauben, einen Adoptionsantrag in der Schweiz zu stellen – eine Option, die unter Umständen dem Kindeswohl entspricht und daher weiterhin offenbleiben sollte – würde genau zu der Art von internationalen Adoptionen führen, die das zweite Szenario verhindern soll. (iii) Das Kind anderen Schweizer Bewerberinnen und Bewerbern zur Adoption anzuvertrauen, hätte denselben Effekt. (iv) Das Kind in seinen Herkunftsstaat zurückzuschicken, setzt voraus, dass der Herkunftsstaat bereit ist, das Kind wieder aufzunehmen; oft wäre dieser Prozess für das Kind traumatisierend. (v) ein Beistands-/Vormundschaftsverhältnis zwischen dem Kind und der Person, die es im Ausland adoptiert hat, zu schaffen, dürfte dem Kindeswohl wohl weniger gut entsprechen, als ihm den Vorteil eines «vollständigen» Abstammungsverhältnisses resp. rechtlichen Kindesverhältnisses anzubieten.

Die Zahl der in der Schweiz lebenden Paare, die Schwierigkeiten bei der Fortpflanzung erleben, steigt. Es ist wahrscheinlich, dass sich im zweiten Szenario die Zahl der Paare, die sich für eine Leihmutter-schaft interessieren, erhöhen wird – noch mehr, wenn die Bedingungen für die Anerkennung ausländischer Adoptionen verschärft werden. Wie aus dem Urteil D.B. et al. gegen die Schweiz vom 22. November 2022, in dem die Schweiz wegen Verletzung von Art. 8 EMRK verurteilt wurde, hervorgeht, sieht sich die Schweiz in der Praxis dazu gezwungen, im Namen des Kindeswohls das im Ausland entstandene Kindschaftsverhältnis zwischen dem Kind und jedem der Wunscheltern – beide mit Wohnsitz in der Schweiz – nach einer *surrogacy* in der Schweiz zu bestätigen, jedenfalls wenn einer von ihnen der genetische Elternteil ist, was häufig beim Vater (oder einem der Väter) der Fall ist.

3.4 Vorschläge bezüglich der finanziellen Fragen

Unterbreitet werden sollen «konkrete Vorschläge im Rahmen der Überprüfung der finanziellen Fragen bei Adoptionen und unter Integration der auf internationaler Ebene entwickelten Instrumente und Empfehlungen». Hierzu die Unterarbeitsgruppe wie folgt:¹³⁸

Die Schweiz muss aufgrund der KRK sicherstellen, dass «bei internationaler Adoption für die Beteiligten *keine unstatthaften Vermögensvorteile* entstehen», Art. 21 lit. d KRK. Diese Bestimmung ist in Verbindung mit Art. 32 Abs. 2 HAÜ sowie Art. 3 Abs. 1 des Zusatzprotokolls zur KRK über Kinderhandel zu lesen: Erlaubt ist einzig die Deckung von Kosten und Auslagen. Eine Umsetzung in der Schweizer Rechtsordnung erfolgt via Art. 18 AdoV (Entgelt von Vermittlungsstellen), Art. 23 BG-HAÜ, strafrechtliche Sanktion bei Verschaffen unstatthafter Vermögensvorteile, sowie Art. 24 BG-HAÜ, Kinderhandel.

Wie in verschiedenen internationalen und Haager Unterlagen gut dokumentiert ist, existieren im Zusammenhang mit den finanziellen Aspekten der internationalen Adoption *verschiedene Problembereiche*. Die UNO-Sonderberichterstatte-rin für Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie kommt in ihrem Bericht zu den illegalen Adoptionen zu folgendem Schluss: «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

¹³⁸ Mitglieder der Unterarbeitsgruppe und Verfasserinnen der Erwägungen zu dieser Frage sind J. WYTENBACH/J. SCHICKEL-KÜNG.

damit verbundenen Kosten nicht angemessen und transparent sind und solange es Beiträge und Spenden gibt, wird der Anreiz für illegale Adoptionen gross bleiben». Zu den zentralen Herausforderungen zählen beispielsweise Zahlungen der Adoptiveltern in unterschiedlichen Graubereichen, überhöhte «Gebühren», «Honorare» und Ähnliches sowie Beiträge (z. B. für Unterhaltskosten) und Spenden an Institutionen. Belege hierzu finden sich in mehreren Dokumenten.¹³⁹

Für die Schweiz bedeutet dies Verschiedenes: Die *innerstaatliche Regulierung betr. die finanziellen Aspekte ist nicht hinreichend*. Die Gesetzgebung müsste ergänzt werden, z. B. durch die Aufnahme gesetzlicher Definitionen, durch weitergehende Transparenzvorschriften und Verbote, etwa im Zusammenhang mit Spenden und spendenähnlichen Zahlungen, durch Grundlagen für die systematische Aufklärung, Begleitung und ex-post-Befragung der Adoptiveltern, durch Vorgaben zur Zulässigkeit oder durch Verbote von humanitären Schwestervereinigungen, die mit den Vermittlungsstellen assoziiert sind, durch Leitlinien und Kostentabellen für die Umsetzung in der Praxis etc. Der Kontrollaufwand ist beträchtlich. Er würde sich durch eine engere Regulierung auch der finanziellen Vorgaben zusätzlich erhöhen. Der Kontrollaufwand ist zudem in Relation zur Anzahl der Fälle pro Jahr und zur Zahl der Herkunftsländer zu setzen: Bei einer geringen Anzahl von Fällen pro Jahr, die aber aus vielen verschiedenen Staaten stammen, ist das Aufrechterhalten breiter Fachkenntnisse zur Kontrolle der finanziellen Aspekte schwierig bzw. aufwändig. Dies spricht für eine *weitergehende Zentralisierung des Vollzugs auf Bundesebene*.¹⁴⁰

Vorgänge im Ausland können nur eingeschränkt bzw. indirekt geprüft werden. Dies gilt im besonderen Masse für Nicht-HAÜ-Vertragsstaaten und unter diesen ganz besonders für sog. *failed states*, korrupte Systeme und Ähnliches. Dies spricht dafür, die Zusammenarbeit auf wenige Staaten (HAÜ-Vertragsstaaten) zu begrenzen, mit welchen die Zusammenarbeit verlässlich und gut ist und mit welchen man sich auf gemeinsame minimale Transparenzpunkte hinsichtlich der finanziellen Aspekte einigen kann.¹⁴¹ Die Schweiz kann selbst mit bedeutend grösserem Aufwand nicht immer garantieren, dass die Standards eingehalten werden. Die finanzielle Problematik und die Tatsache, dass die Herstellung von Transparenz und die Ausübung wirksamer Aufsicht und Kontrolle der Akteure teilweise nur unter erheblichem Aufwand und mitunter gar nicht möglich ist, sind Argumente für die Beendigung des Vermittlungsagenturensystems¹⁴², für ein Moratorium oder für eine weitgehende Beschränkung internationaler Adoptionen auf innerfamiliäre Konstellationen.¹⁴³

3.5 Vorschläge im Zusammenhang mit rechtswidrigen Praktiken

In Auftrag gegeben wurden sodann «konkrete Vorschläge im Rahmen der Überprüfung der Fragen im Zusammenhang mit rechtswidrigen Praktiken und unter Integration der auf internationaler Ebene entwickelten Instrumente und Empfehlungen.»¹⁴⁴

¹³⁹ Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, 2016, A/HRC/34/55, Empfehlungen 1e, 1f, 1g, 1h, abrufbar unter <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/440/24/PDF/G1644024.pdf?OpenElement>>; Bericht Bundesrat 2020, 4.3.6; HCCH, Note on the Financial Aspects of Intercountry Adoption, 2014, abrufbar unter <https://www.hcch.net/upload/wop/note33fa2015_en.pdf>; HCCH, Summary List of Good Practices on the Financial Aspects of Intercountry Adoption, 2014, abrufbar unter <https://www.hcch.net/upload/wop/list33fa2015_en.pdf>; HCCH, Draft Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption, Fact sheet No. 3 «Improper Financial and other Gain», (Entwurf 2002), abrufbar unter <<https://assets.hcch.net/docs/a1c8b531-a0f2-422a-b76e-8b27a5c02bd4.pdf>>.

¹⁴⁰ Hierzu zweites Kapitel, 3.1.

¹⁴¹ Hierzu zweites Kapitel, 3.2.

¹⁴² Hierzu zweites Kapitel, 3.1.

¹⁴³ Hierzu zweites Kapitel, 3.1, sowie drittes Kapitel, 1.2.

¹⁴⁴ Die Terminologie der «rechtswidrigen Praktiken» wird an dieser Stelle entsprechend der Formulierung im Mandat verwendet; im Übrigen arbeitet die Expertengruppe mit dem Begriff der «irregulären Adoptionen».

Die damit befasste Arbeitsgruppe hat sich zunächst zur Terminologie geäußert, insb. zu den Begriffen «illegale Adoption» und «rechtswidrige Adoption».¹⁴⁵ Unter Rechtswidrigkeit versteht man in erster Linie einen Akt, der gegen das Recht verstösst, der nicht mit einer Rechtsnorm, der öffentlichen Ordnung oder den guten Sitten übereinstimmt, während die Illegalität (Antonym von Legalität) den Charakter dessen bezeichnet, was gegen das Gesetz verstösst, also gegen das, was es verteidigt, verbietet oder untersagt. Der Leitfaden für bewährte Praktiken der Haager Konferenz definiert illegale Adoptionen als Adoptionen, die «durch Missbrauch wie Entführung, Verkauf oder Handel mit Kindern» zustande kommen, wobei die Verhinderung dieses Missbrauchs eines der Hauptziele des HAÜ von 1993 ist.¹⁴⁶ In ihrem thematischen Bericht von 2016 über illegale Adoptionen stellt die UN-Sonderberichterstatterin über den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie fest: «Adoptionen, die das Ergebnis sind von Verbrechen wie Entführung, Verkauf oder Handel mit einem Kind, Betrug bei der Erklärung der «Adoptierbarkeit», Fälschung amtlicher Dokumente oder Nötigung, sowie jegliche rechtswidrige Tätigkeit oder Praxis wie das Fehlen einer angemessenen Zustimmung der leiblichen Eltern, ungerechtfertigte materielle Gewinne zugunsten von Vermittlungsstellen und die damit verbundene Korruption, sind illegale Adoptionen und müssen als solche verboten, inkriminiert und geahndet werden.» Zudem findet sich der Terminus der «unethischen Adoptionen». Die Ethik umfasst eine Reihe von Regeln, die sich von den rechtlichen Regeln unterscheiden und diese ergänzen. Unter der Figur «schlechte Praktiken» werden Handlungen oder Verhaltensweisen verstanden, die bestimmte Standards nicht erfüllen, ohne jedoch unter das Gesetz zu fallen.

Im Kontext der internationalen Adoption können gewisse Handlungen je nach ihrer Art und dem Zeitpunkt ihres Auftretens als illegal (nach dem Privat- und/oder Strafrecht), als unethisch oder als schlechte Praxis bezeichnet werden. Manche Handlungen fallen unter alle drei Qualifikationen, andere hingegen nicht, je nachdem, ob man sie anhand der sozialen und kulturellen Werte beurteilt, die zu bestimmten Zeiten in bestimmten Ländern vorherrschten. Anstatt zwischen diesen drei Kategorien zu unterscheiden, sollte eine allgemeine Bezeichnung gewählt werden, die alle Möglichkeiten abdeckt. Es wird vorgeschlagen, die Bezeichnung «irreguläre Adoptionen» zu verwenden, um alle Handlungen zu erfassen, die ein internationales Adoptionsverfahren beeinträchtigen können oder beeinträchtigt haben.

Auch diese Arbeitsgruppe hat, wie die Expertengruppe als Ganzes, spezifisch die Notwendigkeit der *chronologischen Klarheit* thematisiert: Die internationale Adoption ist ein soziales Phänomen, das sich im Laufe seiner Geschichte (von 1950 bis heute) stark verändert hat. Die Werte und Motivationen, die sie geprägt haben, sind direkt aus den verschiedenen beobachteten Epochen hervorgegangen («humanitäre» Adoption, «religiöse» Adoption, Adoption als Antwort auf Unfruchtbarkeit usw.). Der Blick, der auf diese besondere Form der Familie gerichtet wird, ist heute ein anderer als in früheren Epochen. Dasselbe gilt für den geltenden Rechtsrahmen: Ob das Wohl des Kindes im Mittelpunkt jedes Verfahrens stehen sollte, wurde in der Vergangenheit anders bewertet als heute. In einer Zeit, in der viele Initiativen anstreben, die Fehler der Vergangenheit besser zu verstehen, muss klar zwischen dem unterschieden werden, was heute aufgrund einer strikten Anwendung der relevanten rechtlichen Rahmenbedingungen eindeutig als irreguläre Praktiken anerkannt wird, und vergangenen Praktiken, bei denen eine Anwendung derselben Kriterien nicht möglich ist. Die Ausführungen der Arbeitsgruppe sollen folglich als Teil einer Vision gelesen werden, die auf die mögliche Zukunft der internationalen Adoption gerichtet ist. Sie stützen sich dabei auf den derzeit geltenden rechtlichen Rahmen.

¹⁴⁵ Mitglieder dieser Unterarbeitsgruppe sowie Verfasser der Ausführungen zu dieser Frage sind H. BOÉCHAT/P. AESCHBACHER.

¹⁴⁶ Vgl. HCCH 2012, Leitfaden Nr. 2, abrufbar unter <https://assets.hcch.net/docs/d35f2d3c-60d2-45b3-b751-24744c9a510f.pdf>.

Zu den Fragen der illegalen Praktiken: Das Problem der irregulären Adoptionen ist nicht nur deshalb komplex, weil es viele Ursachen hat (unzureichende sozialrechtliche Strukturen, fehlende Berufsausbildung, eine Vielzahl von Akteuren, Korruption usw.), sondern auch, weil diese Ursachen den Adoptionsprozess beeinflussen, bevor er wirklich begonnen hat. Wenn beispielsweise bei einem mangelhaften Geburtenregistrierungssystem eine falsche Geburtsurkunde ausgestellt werden kann, die das Kind in ein Adoptionsverfahren führt, wird der nationale und internationale Rechtsrahmen in diesem Bereich es nicht ermöglichen, den Fehler zu «reparieren». Auch in den Aufnahmeländern kann es in diesem Zusammenhang zu Unregelmässigkeiten kommen, insb. bei der Erteilung der Zulassung, die den Bewerbern die Adoption ermöglicht. Es gibt also ein «unvermeidbares» Risiko, mit dem man arbeiten muss. Die Erfahrungen zeigen jedoch, dass es eine Reihe von Massnahmen gibt, die dieses Risiko verringern können. Insofern was folgt:

Zur Kasuistik: Die von der Haager Konferenz eingesetzte «Arbeitsgruppe zur Verhinderung und Behebung von unrechtmässigen Praktiken bei internationalen Adoptionen»¹⁴⁷ hat eine Reihe von Dokumenten zu unrechtmässigen Praktiken veröffentlicht. Diese ermöglichen es, zwischen verschiedenen Arten des festgestellten Missbrauchs zu unterscheiden. Hervorzuheben ist hierbei das Zusammenfassende Merkblatt Nr. 3: Illegalen Praktiken vorbeugen und Abhilfe schaffen.¹⁴⁸ Eine weitere wichtige Quelle ist der Bericht des UN-Sonderberichterstatters zu diesem Thema.¹⁴⁹ Auf diesen stützt sich sodann das «Joint statement on illegal intercountry adoptions», das von den UN-Menschenrechtsgremien am 26. September 2022 erstellt wurde und teilweise über den Bericht des Sonderberichterstatters hinausgeht.

Anbei ein *Vorschlag für einen Massnahmenkatalog zur Bekämpfung irregulärer Adoptionen*. Darin finden sich die aus Sicht der Arbeitsgruppe am besten geeigneten Mittel, um die grösstmögliche Transparenz internationaler Adoptionsverfahren und ihre volle Rechtmässigkeit sicherzustellen. Die Massnahmen berücksichtigen, dass es im Aufnahmeland gewisser struktureller Bedingungen bedarf, damit dieses die Verantwortung für die fraglichen Vorgänge und die daraus resultierenden Konsequenzen übernehmen kann.¹⁵⁰

Mit Blick auf das *Aufnahmeland*, i. c. die Schweiz, ist eine *starke Bundeszentralbehörde* erforderlich.¹⁵¹ Die Zentralbehörde des Bundes spielt eine wesentliche Rolle in den Verfahren, da sie als Bindeglied zwischen der Schweiz und den Herkunftsländern fungiert. Sie ist daher am besten in der Lage, eine sorgfältige Kontrolle über das gesamte System auszuüben, allerdings nur, wenn sie dafür ausreichend ausgestattet ist. Die Zentralbehörde Adoption des Bundes müsste nicht nur für HAÜ-Verfahren zuständig sein, sondern auch Verfahren «ausserhalb» des Haager Verfahrens steuern (vgl. indes die Beschränkung auf spezifische HAÜ-Staaten gemäss Szenarienvorschlag, drittes Kapitel). Ihre diesbezüglichen Kompetenzen sollten sich an den Haager Verfahren orientieren (Aspekt indes weitgehend obsolet nach Fixierung der zwei empfohlenen Szenarien). Was die Ressourcen betrifft, muss die Zentralbehörde Adoption des Bundes über hochspezialisiertes Personal verfügen, das in der Lage ist, Verfahren und Akten zu «lesen», Alarmsignale zu erkennen und mit den Herkunftsländern zu interagieren. Wichtig ist ebenfalls ein jährliches Budget für Besuche in den Partnerländern.

¹⁴⁷ Vgl. <<https://www.hcch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=6309>>.

¹⁴⁸ Vgl. <<https://assets.hcch.net/docs/77e76043-585f-4434-9102-f869b534dd24.pdf>>.

¹⁴⁹ Vgl. <<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-sale-of-children/tackling-illegal-adoptions-and-addressing-rights-victims>>.

¹⁵⁰ Vonseiten der Arbeitsgruppe wurden exemplarisch für Indien insofern vorgesehene Mechanismen beschrieben, die im entsprechenden Dokument niedergelegt sind, indes nicht in den Zwischenbericht einfließen.

¹⁵¹ Vgl. zur Analyse der Organisationsfragen, auch in Bezug auf den «Schweizer Teil der internationalen Adoption», zweites Kapitel, 3.1.

Mit Blick auf die *Herkunftsstaaten* drängt sich zur Verhinderung irregulärer Praktiken eine Limitierung auf: Die «ordentlichen Verfahren»¹⁵² müssen in enger Zusammenarbeit mit denjenigen Herkunftsländern aufgebaut werden, zu denen ein Vertrauensverhältnis begründet werden konnte.¹⁵³ Dies erfordert eine Analyse des aktuellen Stands der Zusammenarbeit mit den verschiedenen Herkunftsländern, die für internationale Adoptionen offen sind. Ferner bedarf es einer soliden Kenntnis der zuständigen Behörden und Akteure vor Ort und des jeweils einschlägigen Rechtssystems. Zuletzt müssen Prozesse etabliert werden, die das gesamte Verfahren begleiten. Die Einhaltung der vertraglichen Grundsätze setzt voraus, dass die Herkunftsländer ihren Bedarf an internationaler Adoption zum Ausdruck bringen. Eine entsprechende Konsultation wird die Grundlage für jede weitere Zusammenarbeit bilden.

Grosse Bedeutung wird auch dem Aspekt der *Zusammenarbeit mit den Aufnahmeländern* zugemessen: Überlegungen insofern werden derzeit in verschiedenen Aufnahmeländern (z. B. Niederlande, Schweden, Belgien-Flandern, Dänemark) angestellt. Um die Bemühungen zu bündeln und Konkurrenzphänomene zu vermeiden, muss eine wirkmächtige Zusammenarbeit zwischen den Zentralbehörden der Aufnahmeländer aufgebaut werden.¹⁵⁴

Zwecks Verhinderung irregulärer Adoptionen ist eine *Klärung der Rolle privater Akteure* unverzichtbar:¹⁵⁵ Derzeit gibt es keinen Konsens darüber, welche Rollen anerkannten Organisationen zukommen sollen und welche nicht. Es bedarf daher einer Reflexion, gefolgt von Entscheidungen, die es ermöglichen, ihre Kompetenzen im Adoptionsprozess eindeutig festzulegen. Wenn die Kenntnis des Herkunftslandes als Schlüsselement für die Durchführung transparenter Adoptionen anerkannt wird, könnten/sollten anerkannte Organisationen ggf. weiterhin einen Platz in der Landschaft haben.

Strikte Kontrolle der Finanzströme: In Absprache mit den Kooperationsherkunftsländern müssen alle Kosten des Verfahrens klar erläutert und auf ein Minimum beschränkt werden. Die Adoptiveltern sollen vor ihrer Reise ins Herkunftsland darüber informiert werden.¹⁵⁶

Eine erweiterte Zuständigkeit für «ausserordentliche Verfahren»: Die Zentralbehörde Adoption des Bundes muss in der Lage sein, alle besonderen Anträge zu bearbeiten, z. B. Anträge für internationale Adoptionen innerhalb der Familie, für Wohnsitzwechsel oder für die Anerkennung von im Ausland erfolgten Entscheidungen, unabhängig vom Herkunftsland. Von besonderer Relevanz sind die Abläufe in den Herkunftsstaaten.¹⁵⁷

Wichtig ist sodann, dass die zentrale Behörde «spezifische Fälle» behandeln kann, die nicht zwangsläufig in die Definition von Regelfällen fallen. Man denke beispielsweise an die Anerkennung von im Ausland ausgesprochenen Adoptionen, Adoptionen innerhalb der Familie usw.¹⁵⁸

¹⁵² Vgl. <<https://assets.hcch.net/docs/77e76043-585f-4434-9102-f869b534dd24.pdf>>.

¹⁵³ Vgl. auch drittes Kapitel, 2.1.1.1. und 2.1.1.4.

¹⁵⁴ Zur Integration in das Reduktions-plus-Reform-Szenario vgl. drittes Kapitel, 2.1.1.4.

¹⁵⁵ Hierzu zweites Kapitel, 3.1, insb. zur mind. ambivalenten, oftmals ebenso kritischen Rolle der Vermittlungsstellen.

¹⁵⁶ Vgl. vertiefend zu den finanziellen Fragen zweites Kapitel, 3.4.

¹⁵⁷ Die Arbeitsgruppe hat mit Blick auf die Etablierung spezifischer Mechanismen oder Prozesse die Situation/Mechanismen spezifisch für Indien dargelegt, und zwar mit Fokus auf die folgenden Aspekte: Kindeswohl, Subsidiaritätsprinzip, Information der leiblichen Eltern, Recht der leiblichen Eltern auf Anonymität (was von der Expertengruppe kritisch diskutiert wurde), sowie Ursachen der Adoptionsfreigabe durch oftmals junge, unverheiratete Mädchen oder Frauen, die aufgrund sozialer Stigmatisierung (Angst vor Verstossung durch die Familie etc.) nicht in der Lage sind, ihr Kind zu behalten. Obwohl es teilweise Unterstützungsangebote gibt, hat ein grosser Teil der Bevölkerung keinen Zugang zu ihnen. Für Fälle, in denen Kinder gefunden werden oder die Eltern das Kind nicht behalten wollen, wurden von den indischen Behörden genaue Verfahren festgelegt, die eingehalten werden müssen, bevor das Kind von den Behörden offiziell zur Adoption freigegeben werden kann. Ob diese Verfahren im Einzelfall korrekt eingehalten wurden, ist für den Aufnahmestaat schwierig zu überprüfen. Für eine detailliertere Darlegung des Prozesses/Verfahrens für Indien sei auf das Arbeitsdokument der Arbeitsgruppe verwiesen.

¹⁵⁸ Vgl. insofern auch zweites Kapitel, 3.3 und drittes Kapitel, 1.2 sowie 1.3.

4 Folgerungen für die Szenarien – Evaluerte und verworfene Szenarien

Basierend auf den umfassenden Analysen sowie den daraus gezogenen Schlussfolgerungen erfolgte in der 4. Sitzung am 9. Dezember 2022 eine dedizierte Evaluierung von Szenarien einer schweizerischen Politik der internationalen Adoption, die am besten geeignet ist, das Kindeswohl zu fördern und die Kinderrechte zu wahren. Die Diskussion wurde anhand eines durch die Vorsitzende entwickelten Arbeitsdokumentes geführt.

Ausgangslage war die Stufenfolge möglicher Szenarien, beginnend mit den «Extremszenarien» und fortfahrend mit facettenreichen, ausdifferenzierten Zwischenlösungen. Das *Ausschlussverfahren* diente in dieser Phase zur Vorbereitung der Szenarienempfehlung. Hierzu die folgenden Ausführungen:

Erstens – Ausgeschlossen ist auch nach Überzeugung der Expertengruppe die Fortsetzung der internationalen Fremdkindadoption unter dem Status-quo-Regime bei offener Anerkennung und Inkaufnahme der identifizierten Schwachpunkte und Risiken.

Zweitens – Verworfen wurde die Vorstellung, punktuelle Anpassungen am Status-quo-Regime könnten ausreichend sein, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Die Expertengruppe ist überzeugt, dass nur eine konsequente Reform die Herausforderungen internationaler Fremdkindadoptionen adressieren kann (inkl. der effektiven Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung, einer angemessenen Anhörung der Kinder, der Nachbetreuung nach der Adoption, einer Prüfung der geheimen Volladoption usw.).¹⁵⁹ Eine Revision muss namentlich auch über die im Mandat adressierten Aufgaben-/Handlungsfelder hinausgehen.

Drittens – *Keine mehrheitliche Zustimmung* fand das von der Vorsitzenden vorgeschlagene sog. *Zweistufen-Moratorium resp. das indirekte Reform-Moratorium*. Der Vorschlag beruhte auf der Überzeugung, dass gute Politik auf einer präzisen Kenntnis der Faktenlage, der Risiken, der Schwachpunkte des Regimes usw. basiert. Bevor entschieden würde, ob eine Reform des Systems durchgeführt werden und wie diese aussehen sollte resp. ob und wie resp. mit welchen Ländern die internationale Adoption fortgeführt werden sollte, wäre eine Verdichtung der informationellen Lage mittels empirischer Untersuchungen und Feldstudien zur Praxis der internationalen Adoption *ab ca. 1998 bis heute* angezeigt (unter Integration von sozialwissenschaftlichen, anthropologischen und statistischen Kompetenzen).¹⁶⁰ Die Adoptionspraktiken *seit der Verabschiedung des HAÜ* wären präzise und vertieft zu überprüfen. Das Szenario wiese eine retrospektive sowie eine antizipierende Komponente auf. Zum einen würde Verantwortung übernommen, indem allfällig illegale/kriminelle Praktiken selbst aus den letzten Dezennien aufgearbeitet würden. Zum anderen würde eine Evaluierung der jüngsten Praxis unter einem Regime mit Vorgaben qua HAÜ (mit Ausführungserlassen) und KRK gewährleistet. Basierend auf der so verdichteten Informationslage (internationale Adoptionspraktiken ab 1997 bis heute) würden tragfähige Lösungen für die Zukunft entwickelt werden. Diesem Vorgehen käme eine hohe Signalwirkung zu; es würde den Anspruch auf Aufarbeitung, eine Reflexionspause, ein kritisches Hinsehen sowie das Aufbrechen von Narrativen ermöglichen. Wegen des hohen mit ihm verbundenen Aufwandes und dem damit einhergehenden Zeitverlust wurde das Szenario indes in der Expertengruppe verworfen, zumal seine Notwendigkeit und der Erkenntnisgewinn hinterfragt wurden. Die bereits vorhandenen

¹⁵⁹ Vgl. zur Anerkennung der Notwendigkeit einer grundlegenden Reform drittes Kapitel, 2.1.

¹⁶⁰ Die Niederlande haben ein vergleichbares Vorgehen, allerdings vorab mit Moratorium, gewählt: Moratorium zur Generierung besserer empirischer Erkenntnisse (Analyse der internationalen Adoptionen zwischen den Niederlanden und den verschiedenen Herkunftsstaaten). Im Anschluss Entscheidung, wie fortgeföhren wird. Hier wird nun eine differenzierte Strategie gewählt: Beendigung der Kooperation mit gewissen Ländern, Fortsetzung mit wenigen Ländern, diverse institutionelle/organisatorische Anpassungen; vgl. zur Untersuchung von historischen Missbräuchen bei internationalen Adoptionen in den Niederlanden BALK/FREKRS/DE GRAAF, 2022; teilweise kritisch insofern

Informationen und Erkenntnisse seien hinreichend, um ohne weitere empirische Untersuchungen und Feldstudien voranzuschreiten. Immerhin solle mit der limitierten Untersuchung der Praktiken der (mindestens) letzten fünf Jahre ein Aspekt dieses Vorschlags in das erste der beiden final vorzustellenden Szenarien einfließen. Solche Assessments mit ihren Ergebnissen würden dann in eine Re-Evaluation des Entscheides auf Fortsetzung resp. Beendigung der Kooperation münden. Unabhängig hiervon soll die Schweiz nach Auffassung der Expertengruppe auf der Ebene der internationalen Zusammenarbeit/Haager Konferenz für die konsequente Effektivitätsprüfung des HAÜ eintreten.

Viertens – Vor dem Hintergrund der systematischen Verletzungen von Standards in der vorangehenden Phase ist es nicht opportun, sich auf ein «unkritisches Vertrauen» zurückziehen, wonach sich Praktiken aus der Phase nach derjenigen der aufgearbeiteten Adoptionsskandale nicht wiederholen könnten. Die Expertengruppe räumt ein, dass es wünschenswert ist, eine «Nullfehler-/Minimalrisikoquote» anzustreben – einfach deshalb, weil beim Institut der internationalen Adoption zu viel auf dem Spiel steht. Gewährleistet werden muss ein System und Regime, in welchem Unregelmässigkeiten weitestgehend eingedämmt sind und in dem das Risiko unrechtmässiger Praktiken infolge von faktisch effektiven Massnahmen marginal wird. HAÜ/KRK greifen insofern noch zu kurz.

Fünftens – Eine Reform *ohne Reduktion der Kooperationsstaaten* wird nicht empfohlen.

Sechstens – Diskutiert wurde die Notwendigkeit von *partiellen oder totalen Moratorien, die in diversen Variationen und Ansatzpunkten denkbar sind*.¹⁶¹ In der Expertengruppe wurden Moratorien in erster Linie in Bezug auf die Umsetzung der von der Gruppe formulierten Anpassungsvorschläge innerhalb von Szenarien diskutiert: Eine grundlegende Reform ist aus Gründen des Kindeswohls und der Kinderrechte unverzichtbar. Bis diese umgesetzt ist, würde ein Moratorium unbestritten und effektiv Schutz vor Wiederholungen liefern, zudem die notwendige kritische Reflexionspause gewähren und so die Generierung einer distanzierteren Sicht ermöglichen. Im Reduktions-plus-Reformszenario wird durch die unmittelbare/zeitnahe Reduktion der Kooperationsstaaten basierend auf die Forderung der Einhaltung von hohen Standards ein markanter Fortschritt erzielt. Die Beendigung der Kooperation erfolgt direkt und zeitnah, wobei zwischen hartem resp. weichem Ausstieg zu entscheiden ist (vgl. drittes Kapitel, 2.1.1.2). Ebenso verworfen wurde im Rahmen des Reduktions-plus-Reformszenario ein Moratorium für internationale Adoptionen mit denjenigen Herkunftsstaaten, mit denen die Kooperation fortgesetzt werden soll, bis die notwendigen Reformen umgesetzt sind. Die Praxis soll gerade nicht über Jahre, ggf. Jahrzehnte sistiert werden. Für die Umsetzung des *Ausstiegsszenario* ist ebenso der Entscheid zwischen hartem oder weichem Ausstieg zu treffen, Moratorien wurden hier ebenso wenig als zielführend beurteilt (vgl. zweites empfohlenes Szenario, drittes Kapitel, 2.2). In Betracht zu ziehen ist indes ein etwas anders gelagertes, quasi-vorgesaltetes «administratives Moratorium»: Mit diesem könnten im Sinne einer Sofortmassnahme Adoptionsverfahren gestoppt werden *bis zu dem Zeitpunkt, in dem der Entscheid für das erste oder das zweite Szenario durch die zuständigen Stellen im einschlägigen Verfahren gefällt ist*. Ein solches Moratorium orientiert sich am *politischen Prozess in der Schweiz*.¹⁶²

¹⁶¹ Verschiedene Staaten haben aufgrund der Feststellung irregulärer Praktiken Moratorien implementiert; vgl. aus dem Schrifttum bereits früh WITTNER 2003, 595 ff.; SMOLIN 2021.

¹⁶² Ggf. durch den Bundesrat bis das Parlament über das Vorgehen im einschlägigen Entscheidungsverfahren befunden hat.

Drittes Kapitel – Evaluierte und empfohlene Szenarien

Basierend auf dem Vorangehenden folgt die Empfehlung von *zwei Szenarien* für eine schweizerische Politik der internationalen Adoption, die am besten geeignet ist, das Wohl von Adoptierten zu fördern und ihre Rechte zu wahren: das Reformszenario mit Reduktion der Kooperationsstaaten (2.1) und das Ausstiegsszenario (2.2).

Diese beiden Szenarien haben sich herauskristallisiert, nachdem in offenen und umfangreichen Diskussionen mehrere alternative Szenarien verworfen wurden. Die beiden empfohlenen Szenarien werden von der Expertengruppe als (gleichermaßen) valabel beurteilt. Das Stimmungsbild lässt sich dabei wie folgt beschreiben: Rund die Hälfte der Mitglieder tendieren eher zum ersten Szenario (Reduktion plus Reform, ohne Moratorium), tragen das zweite Szenario (Ausstieg) aber solide mit. Die andere Hälfte präferiert eher das zweite Szenario, trägt aber das erste Szenario als ebenso überzeugend mit. Entsprechend wird mit diesem Zwischenbericht keine Stellungnahme zur Vorzugswürdigkeit für das erste oder das zweite Szenario abgegeben.

Beiden Szenarien ist gemein, dass sie die Massnahmen zur Umsetzung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung, die Adressierung der Herausforderungen in Bezug auf die Herkunftssuche, die bessere und kostenlose Unterstützung/Betreuung der Betroffenen als konstitutive Elemente betrachten.¹⁶³ Beide Szenarien beziehen sich damit sowohl auf *bereits erfolgte internationale Adoptionen* als auch auf *noch nicht durchgeführte*, künftige Adoptionsverfahren/Adoptionen. Zudem äussern sie sich zu «pendenten Adoptionsfällen». Der *case* der vorliegenden Analyse war die internationale Fremdkindadoption. Laut beiden Szenarien besteht (derselbe) Handlungsbedarf bezüglich spezifischer Adoptionskonstellationen, insb. bezüglich der intrafamiliären Adoption; zudem wird gemäss beiden Szenarien eine IPRG-Revision notwendig sein (hierzu zweites Kapitel, 3.3). Geboten ist in beiden Szenarien insb. auch eine Prüfung der Integration einer Härtefallklausel bei der Umgehung von internationalen Adoptionen, die trotz der Verbote durchgeführt werden.

Erwogen werden kann im Sinne einer Sofortmassnahme ein «administratives Moratorium» bis zur rechtswirksamen Entscheidung für eines der beiden empfohlenen Szenarien gemäss dem einschlägigen politischen Prozess in der Schweiz. Im Übrigen hat die Expertengruppe für die Bildung resp. Umsetzung der Politszenarien ihrerseits verschiedene Variationen von Moratorien diskutiert und verworfen.

¹⁶³ Inwiefern weitere Massnahmen einer «Wiedergutmachung» infolge des Leidens wegen illegaler Adoptionen angezeigt sind, wird an dieser Stelle nicht erörtert – es handelt sich hier aber um ein Themenfeld, das noch nicht abschliessend bewältigt erscheint; m. w. H. LOIBLE, 2021, 477 ff.

1 Handlungsbedarf in beiden Szenarien

1.1 Zu priorisierende, da zwingend erforderliche Massnahmen

An erster Stelle müssen Forderungen zur Wiedergutmachung geprüft werden, wie sie von internationaler Seite her auch gegenüber der Schweiz formuliert wurden (vgl. zweites Kapitel, 1.1 sowie 1.3). Von höchster Relevanz und prioritär zu behandeln ist dabei die weitere, zusätzliche oder ggf. neu zu etablierende Unterstützung von Adoptierten im Rahmen ihrer Herkunftssuche und hinsichtlich der Verwirklichung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung (dies betrifft insb. Adoptierte, die im untersuchten Zeitraum adoptiert wurden und ggf. einer schmerzlichen Realität ins Auge blicken müssen). Die konsequente Umsetzung von Massnahmen zur Unterstützung bei der Herkunftssuche ist weiterhin dringlich und prioritär voranzutreiben (vgl. insofern bereits den Bundesratsbericht 2020, 25 ff., sowie die Empfehlungen der Arbeitsgruppe Herkunftssuche KKJPD). Spezifische Aufmerksamkeit soll organisatorischen Fragen geschenkt werden, zudem der Tatsache, dass das teilweise gestörte Vertrauen von Adoptierten in die Behörden zu adressieren ist. Prüfwert ist die Schaffung einer neutralen und unabhängigen sowie mit entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen gut ausgestatteten Stelle. Hinweise für die hier gebotenen Schritte liefern insb. die Empfehlungen aus dem Bericht der Arbeitsgruppe Herkunftssuche KKJPD, die vertiefend evaluiert, ausgearbeitet und umgesetzt werden sollen. Nicht nur der spezifische Aspekt der Unterstützung bei der Herkunftssuche ist zu beachten. Allgemein sind eine Reform und ein Ausbau des Unterstützungsangebotes voranzutreiben (sog. *pre- und post-adoption services*). Der Ausbau muss ebenso Betroffene erfassen, die nicht nach HAÜ adoptiert wurden. Ein Thema hier ist die Kostenlosigkeit. Anregungen liefert ggf. das von Deutschland neu in Kraft gesetzte und auf vier Bausteinen beruhende Adoptionshilfegesetz.¹⁶⁴ Eine Konsequenz der zahlreichen beschriebenen Herausforderungen/Probleme ist die Forderung, eine *Revision der Adoptionswirkungen* anzugehen: Adoption soll als respektvoller, offener, transparenter, vertrauensbildender und Kontinuität gewährleistender lebenslanger Prozess gestaltet werden.

1.2 Spezifische Adoptionskonstellationen

Für die Adoption im internationalen Kontext ist teilweise auch die Unterscheidung zwischen Fremdkindadoption und innerfamiliärer Adoption relevant. Im internationalen Kontext wird der Adoption künftig – unabhängig davon, welches Szenario gewählt wird – ein Anwendungsbereich bei inner- resp. intrafamiliären Adoptionen verbleiben. Ein Vergleich mit der Fremdkindadoption zeigt Unterschiede, aber auch Gemeinsamkeiten bei den jeweils zu bewältigenden Herausforderungen. Für die inner-/intrafamiliäre Adoption ist eine separate Evaluierung der notwendigen gesetzlichen Anpassungen angezeigt. Zudem sollen Erwägungen erfolgen, die ebenso Auswirkungen auf nationale Adoptionen haben, so z. B. die Überprüfung der Adoptionswirkungen. Die geheime Volladoption sollte überwunden werden. Weil die intrafamiliäre Adoption eine spezifische Konstellation ist – insb. auch im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des EGMR und dem IPRG –, gibt es unabhängig vom gewählten Szenario einen eigenständigen Reformbedarf.

¹⁶⁴ Vgl. <<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/adoptionshilfe-gesetz-bundesrat-bundestag-163414#:~:text=Einen%20offenen%20Umgang%20mit%20Adoption, die%20Tatsache%20ihrer%20Adoption%20aufzukl%C3%A4ren>>.

1.3 IPRG-Revision

Das Hauptaugenmerk der Expertengruppe lag auf der *internationalen Fremdkindadoption in einem Verständnis nach HAÜ*.¹⁶⁵ Im Kontext von internationalen Adoptionen sind teilweise sehr spezifische (Einzelfall-)Konstellationen denkbar. Der Revision des IPRG wird daher unabhängig davon, welches Szenario gewählt wird, zentrale Bedeutung zukommen. Je nach gewähltem Szenario fällt eine Reform allerdings unterschiedlich aus. Insofern wurde ein Memorandum verfasst, dessen Resümee weiter oben wiedergegeben ist.¹⁶⁶ Die Gesamtanalyse ist im Anschluss an den Entscheid für ein Szenario im Rahmen der zweiten Etappe des Mandats vertiefend zu berücksichtigen.

2 Zwei empfohlene Szenarien

Die Expertengruppe empfiehlt basierend auf ihren umfassenden Analysen *zwei gleichermassen valable Szenarien* (mangels Vorzugswürdigkeit ohne eine Reihung – die Systematik sagt folglich nichts über eine Reihung/Präferenz aus). Beide Szenarien scheinen mit den Verpflichtungen, die sich für die Schweiz aus der KRK und dem HAÜ ergeben, in Einklang zu stehen: Da das KRK jeden Staat dazu ermächtigt, Adoptionen gänzlich zu unterlassen, erlaubt es *a fortiori* auch jedem Staat, keine internationalen Adoptionen zuzulassen. Das HAÜ wiederum stellt es jedem Vertragsstaat frei darauf zu verzichten, seinen Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu geben, das von ihm organisierte «zwischenstaatliche» Adoptionsverfahren in Anspruch zu nehmen. Für die Phase des Entscheidungsprozesses in der Schweiz für das erste oder das zweite Szenario (und damit unter Anknüpfung an den politischen Prozess) könnte ein «administratives Moratorium» in Betracht gezogen werden: Die Anordnung einer Sistierung von Adoptionsverfahren bis zum Zeitpunkt, in welchem der Szenarienentscheid als Grundsatzentscheid rechtsgültig durch die zuständigen Stellen getroffen wurde.¹⁶⁷

2.1 Erstes Szenario – Reduktions-plus-Reform-Szenario

Das Reduktions-plus-Reform-Szenario ist ein Reformszenario (ohne Moratorium, sobald/nachdem der Entscheid für dieses erste Szenario durch die zuständigen Behörden in den einschlägigen Verfahren gefällt wurde) unter umgehender Reduktion der Herkunftsstaaten. Die Praxis internationaler Adoption soll nur unter Vollzug eines *grundlegenden Wandels* fortgesetzt werden. Dieser erfolgt durch die *Kombination zweier Ansätze*. Beide sind als «kumulative Voraussetzungen» unverzichtbar und folglich zwingend im Verbund zu gewährleisten: Erstens soll eine *Limitierung auf bestimmte Kooperationsstaaten erfolgen* (nachfolgend 2.1.1); zweitens ist eine *umfassende Reform* durchzuführen (nachfolgend 2.1.2; dazu gehörend: Behördenorganisation in der Schweiz, Neuregelungen zur Verhinderung finanzieller Vorteile, Untersuchung der Rolle der Vermittlungsstellen, der Adoptionswirkungen u. a. m.). Beide Ansätze, welche dieses Szenario konstituieren, werden im Folgenden mit ihren konkretisierenden Gestaltungselementen dargestellt.

¹⁶⁵ Zur Definierung und zu diesem *case* zweites Kapitel, 2.1.

¹⁶⁶ Vgl. zweites Kapitel, 3.3.

¹⁶⁷ Man könnte ein solches Vorgehen als eine Art provisorische resp. superprovisorische Massnahme umschreiben.

2.1.1 Erstes Konstitutivemement – Reduktion der Kooperationsstaaten

2.1.1.1 Auswahlkriterien und Assessment

Grundsatz, Kriterien für die Limitierung der Kooperationspartnerländer: Die Schweiz soll internationale Adoptionen nur noch mit Herkunftsstaaten durchführen, die formell *und* faktisch Mindeststandards und -anforderungen nachweisbar einhalten.¹⁶⁸ Die Herkunftsländer, mit denen künftig im Rahmen internationaler Adoption kooperiert werden soll, müssen namentlich auch einen Bedarf dergestalt darlegen und belegen, dass eine internationale Adoption tatsächlich die geeignete und notwendige Schutzmaßnahme für die betroffenen Kinder darstellt.

Das Szenario vollzieht zugleich und folglich ebenso einen partiellen Ausstieg.

Zu den Kriterien für die Fortsetzung resp. die Beendigung der Kooperation: Herkunftsstaaten, mit welchen die Schweiz auch künftig grundsätzlich internationale Fremdkindadoption durchführt, müssen *HAÜ* sowie *KRK inkl. des zweiten Zusatzprotokolls (2000)* über den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie ratifiziert haben und umsetzen (*kumulativ*).

Die Ratifizierung besagter Konventionen ist nach Überzeugung der Expertengruppe ein notwendiges, aber kein hinreichendes Kriterium für den Beschluss, die internationale Adoption weiterhin durchzuführen.¹⁶⁹

Hinzutreten müssen daher zusätzliche Qualifikationskriterien, insb. die folgenden: Neben der Quantität der durchgeführten Adoptionen sind qualifizierende Auswahlkriterien namentlich die Bereitschaft der Herkunftsstaaten zur transparenten Kooperation sowie zur Rechenschaft (*accountability*). Kooperationsstaaten sollen darlegen, dass die Adoptionen *compliant* durchgeführt werden, dass wirksame risikomitigierende Massnahmen ergriffen werden, usf. Eine gut etablierte und vertrauensvolle Zusammenarbeit ist ebenso in Betracht zu ziehen. Zudem soll die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung ein Kriterium bilden. Wenn das Recht auf Kenntnis der Abstammung wie in der Schweiz hoch gewichtet wird, hat eine ähnliche Wertung ebenso für internationale Adoption zu gelten. Eine Beschränkung auf Länder, welche die Umsetzung garantieren, drängt sich auf.

Nach Auffassung der Expertengruppe wird ein nennenswerter Fortschritt erzielt, wenn die Schweiz internationale Adoptionen künftig basierend auf diesem (ggf. zu modifizierenden) Kriterienkatalog nur noch mit Herkunftsstaaten durchführt, bei denen die Gewähr besteht, dass internationale Adoptionen im Lichte von Wohl und Rechten der Kinder als vorrangigen, aber nicht exklusiven Kriterien integer, «standardkonform» sowie rechtmässig erfolgen. Der Prozess der entsprechenden Evaluierungen, Beschlüsse und Umsetzungsmassnahmen ist genauer zu fixieren.

Der Kriterienkatalog sowie allem voran die Liste der Herkunftsstaaten sollen im Sinne eines Compliance- und Governance-Ansatzes regelmässig überprüft sowie bei Bedarf angepasst werden. Der aufgrund der Einschätzung zur Einhaltung der Kriterien nunmehr erstmals gefällte Entscheid, die Zusammenarbeit im Rahmen der internationalen Adoption mit gewissen Herkunftsstaaten fortzuführen resp. zu beenden, ist kein endgültiger. Ein standardisiertes Prüfungsverfahren (Assessment) soll etabliert werden.

¹⁶⁸ Die Entscheidung darüber, mit welchen Herkunftsstaaten die internationale Adoption fortgesetzt und mit welchen sie beendet wird (basierend auf einer Evaluation der Einhaltung vordefinierter Kriterien), kann als eine Art «Angemessenheitsbeschluss» taxiert werden; ein ähnliches Vorgehen haben die Niederlande gewählt.

¹⁶⁹ Nicht fortgesetzt würde die internationale Adoption in Zusammenarbeit mangels Ratifizierung besagter Erlasse z. B. mit den USA.

2.1.1.2 Zeitliches

Die Reduktion der Zusammenarbeit im Rahmen der internationalen Adoption auf Herkunftsstaaten, die besagte Kriterien erfüllen, resp. die Beendigung der Zusammenarbeit mit Staaten, bei denen diese Kriterien in einer «Vorabprüfung» als nicht erfüllt beurteilt werden, ist *unmittelbar, zeitnah und zügig umzusetzen*.

Ein partielles Moratorium (in Bezug auf die Ausstiegsstaaten) oder ein Moratorium bis zur Implementierung der Gesamtreform hat die Expertengruppe diskutiert. Sie beurteilt diese Modalität unter dem Verhältnismässigkeitsprinzip als nicht angezeigt. Die *unmittelbare Reduktion* auf wenige Kooperationsstaaten mit der Anhebung der Anforderungen an die Kooperation leistet einen direkten und effektiven Sicherheitsbeitrag. Ein Moratorium bis zur Umsetzung von breit angelegten Reformen, die Jahre, ggf. ein Jahrzehnt dauern wird, ist damit nicht erforderlich und wäre unverhältnismässig.¹⁷⁰

Die partielle Länderreduktion ist *umgehend* umzusetzen, gleichwohl gut zu planen. Als Optionen gibt es insb. den *harten oder den weichen Ausstieg*: Beim sog. *harten Ausstieg* würden nur noch Adoptionsverfahren fortgesetzt, bei denen der Kindervorschlag bereits akzeptiert wurde. Beim sog. *weichen Ausstieg* würden keine neuen Eignungsbescheinigungen ausgestellt; fortgesetzt würden einzig die Verfahren für Adoptierende, für welche die Eignung in der Schweiz bescheinigt wurde und für die die zentrale Behörde des Herkunftsstaates das Dossier der künftigen Adoptiveltern sowie die Eignung der Gesuchstellenden geprüft und bejaht hat, womit diese auf die Warteliste gesetzt werden.

Tab. 6: Übersicht über die noch gültigen Eignungsbescheinigungen (Quelle: BJ)

Kanton	Herkunftsland	Anzahl
AG	Thailand	1
AG	Haiti	2
AI	–	0
AR	Thailand	1
BE	Brasilien	1
BE	Haiti	1
BE	Mexiko	1
BE	Peru	1
BE	Philippinen	3
BE	Russland	1
BE	Thailand	6
BL	Burkina Faso	1
BL	Indien	1
BS	Haiti	1
BS	Portugal	1
BS	Mexiko	1
BS	Togo	1
FR	Thailand	4
FR	USA	1
FR	Philippinen	2
GE	Kolumbien	1

¹⁷⁰ Davon zu unterscheiden ist die Frage nach einem Moratorium für die Phase des Entscheidungsprozesses mit Blick auf die beiden empfohlenen Szenarien, vgl. einleitender Abschnitt im dritten Kapitel, 2.

GE	Thailand	2
GE	Philippinen	1
GE	Portugal	1
GE	Haiti	1
GE	Tunesien	2
GL	–	0
GR	Ecuador	1
GR	Brasilien	1
GR	Thailand	1
GR	Kolumbien	1
GR	Honduras	1
GR	Tschechien	1
JU	Thailand	2
LU	Sri Lanka	1
LU	Thailand	2
NE	Thailand	3
NW	Thailand	2
OW	–	0
SG	Peru	1
SH	–	0
SO	Thailand	3
SO	Armenien	1
SO	Sierra Leon	1
SZ	Thailand	1
TI	Bulgarien	1
TI	Burkina Faso	6
TI	Elfenbeinküste	3
TI	Haiti	1
TI	Ruanda	1
TI	Thailand	13
TI	Peru	1
TG	–	0
UR	–	0
VD	Dominikanische Republik	2
VD	Haiti	3
VD	Thailand	6
VD	Indien	2
VD	Burkina Faso	3
VD	Togo	1
VD	Rumänien	3
VD	Brasilien	1
VD	Kolumbien	2
VD	USA	1
VS	Thailand	6
VS	Philippinen	3
VS	Rumänien	1
VS	Mexiko	1

VS	Peru	1
VS	Burkina Faso	1
VS	Algerien	1
ZG	Burkina Faso	1
ZG	Russland	1
ZG	Sri Lanka	1
ZG	Thailand	1
ZG	USA	1
ZH	Burkina Faso	3
ZH	Dominikanische Republik	2
ZH	Haiti	1
ZH	Indien	3
ZH	Kolumbien	2
ZH	Nigeria	1
ZH	Peru	2
ZH	Thailand	16
ZH	Tunesien	1
ZH	USA	1
ZH	Vietnam	1
Total		165

2.1.1.3 Überprüfung und Evaluation

Empfohlen wird ein Assessment/eine Evaluierung sämtlicher in den letzten fünf Jahren (mindestens) durchgeführter internationaler Adoptionen (HAÜ- und Nicht-HAÜ-Verfahren), zudem der Anerkennungspraxis. Die Analyse soll empirische und vertiefte Erkenntnisse bezüglich der Frage liefern, wie die Praxis der internationalen Adoption aktuell durchgeführt wird, insb. zur faktischen Einhaltung der einschlägigen rechtlichen Vorgaben. Wiederholt hat die Expertengruppe die Problematik der informationell lückenhaften Erkenntnisbasis attestiert. Zwar erscheint eine breit angelegte und zugleich tiefgehende Untersuchung der Adoptionspraxis der letzten dreissig Jahre begrüssenswert.¹⁷¹ Sie bildet indes keinen Bestandteil des empfohlenen Szenarios; vielmehr soll eine fokussierte Untersuchung der letzten fünf Jahre ein präziseres Bild der gegenwärtigen Praxis der internationalen Adoption liefern. Eine solche Analyse dient als Instrument, den Kriterienkatalog zu verfeinern resp. anzupassen. Sie dient zudem der (vertieften) Überprüfung der Liste der Kooperationsstaaten resp. der Liste derjenigen Staaten, mit denen die Kooperation beendet wird.

¹⁷¹ Vgl. hierzu die Ausführungen zu den verworfenen Szenarien sowie zum sog. «Fakten-Moratorium», zweites Kapitel, 4.

2.1.1.4 Stärkung der Zusammenarbeit

Über die Länderreduktion hinaus soll die Zusammenarbeit auf *bilateralem Weg* ausgebaut werden.¹⁷² Die Schweiz soll mit den ausgewählten künftigen Kooperationsstaaten die Vertrauensbeziehung weiter stabilisieren und aufbauen, in den fraglichen Herkunftsländern Unterstützung bei der Etablierung von funktionierenden Organisationen und Prozessen leisten, durch Vor-Ort-Visiten vertiefte Einblicke in die Situation ebenda erlangen usf. Sie soll für eine *due diligence* eintreten, womit die Erhöhung von Transparenz und *accountability* erfolgen sollen. In anderen Rechtsgebieten entwickelte Mechanismen sind für die internationale Adoption fruchtbar zu machen.¹⁷³ Zudem soll die Schweiz darauf hinwirken, dass auch auf internationaler Ebene die Effektivierung der Garantien im Kontext der internationalen Adoption noch konsequenter geleistet wird.

2.1.2 Zweites Konstitutivelement – Umfassende Reform

Die Reduktion der Kooperationsstaaten bedeutet die Beendigung der Zusammenarbeit mit Nicht-HAÜ-Vertragsstaaten und mit gewissen HAÜ-Vertragsstaaten. Angezeigt ist die Einführung (gesetzlicher) Massnahmen, die dazu dienen, die Umgehungen insb. durch die Schaffung eines «fait accompli» zu verhindern. Für diesen partiellen Ausstieg sind die notwendigen Entscheidungen, Massnahmen sowie rechtlichen Anpassungen auszuarbeiten. Spezifisch relevant sind insofern eine Revision des IPRG und die Entwicklung von Mechanismen zur Absicherung des partiellen Adoptionsverbotes.¹⁷⁴

Die Fortsetzung der Zusammenarbeit mit selektionierten Staaten erfolgt *parallel* zur Durchführung von Reformen. Ein nunmehr getroffener Beschluss, internationale Adoptionen mit gewissen Staaten fortzusetzen und mit anderen zu beenden, soll entsprechend dem Assessment der Verfahren in den letzten mind. 5-Jahren auf seine Angemessenheit hin überprüft werden. Aus diesem Assessment ergeben sich darüber hinaus ggf. noch präzisere Reform-Erkenntnisse.

Nur eine *breit angelegte und tiefgreifende Reform* wird den Prinzipien des Wohls und der Rechte von Adoptierten sowie den rechtlich geschützten Interessen weiterer Involvierter, insb. auch der leiblichen Eltern, bestmöglich Rechnung tragen. Dazu gehören die im Mandat und im Bundesratsbericht konkretisierten Fragestellungen/Handlungsfelder (vgl. insofern auch die vorläufigen Antworten im zweiten Kapitel, 3) sowie weitere Felder, so insb. die Adoptionswirkungen und damit zusammenhängend das Problemfeld der Herkunftssuche und der Nachbetreuung. Die Adoption ist als lebenslanger Prozess anzuerkennen, in den zahlreiche Akteure involviert sind. Eine Gesamtsicht auf alle systemisch relevanten Dimensionen soll die Ausgangslage für Reformierungen sein. Entsprechend verortet die Expertengruppe Anpassungsbedarf in weiteren Bereichen: Kritisch zu prüfen sind die Adoptionswirkungen und das Konzept des *clean break* (Inkognitovolladoption). Damit zusammenhängend ist es für eine schweizerische Politik der internationalen Adoption, die das Wohl und die Rechte der Adoptierten in ihren Bezügen zu Herkunftsfamilie und -kultur respektiert, unverzichtbar, in der Schweiz Adoptierten bei allfälligen Problemen in Bezug auf ihre Herkunftssuche zu unterstützen (wobei die Kosten hierfür nicht den Adoptierten auferlegt werden dürfen). Zudem ist die Post-Adoptions-Beratung und -Betreuung auszubauen.

Eine Schweizer Politik der internationalen Adoption hat die Gewährleistung und Umsetzung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung prioritär voranzutreiben und hier einen Schwerpunkt zu setzen.

¹⁷² Vgl. insofern zweites Kapitel, 3.5.

¹⁷³ Stichwort Konzernverantwortungsinitiative.

¹⁷⁴ Hierzu vertiefend zweites Kapitel, 3.3, Resümee betr. IPRG-Revision, insb. aber auch das ausführende Memorandum.

Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe Herkunftssuche KKJPD sind richtungsweisend zu berücksichtigen. Aus den diesen Empfehlungen zugrunde liegenden Erwägungen können voraussichtlich weitere Erkenntnisse zur Funktionsweise der internationalen Adoption auch in der jüngeren Vergangenheit generiert werden.

2.2 Zweites Szenario – Ausstiegsszenario

Wiederholt wurde der vollständige Ausstieg debattiert.¹⁷⁵ In diesen Diskussionen konsolidierte sich der Entscheid, als zweites Szenario den *gänzlichen Ausstieg aus der internationalen Fremdkindadoption* zu empfehlen. Mit Blick auf den internationalen Kontext bedeutet das eine Beschränkung auf innerfamiliäre Adoptionen.¹⁷⁶

Die Beherrschung systemimmanenter Risiken und die Bewerkstelligung der faktischen Einhaltung formeller Garantien erscheint in der Realität schwierig, ggf. gar unmöglich. Jedenfalls ist es nur unter sehr grossem Aufwand möglich, Massnahmen zu implementieren, die im Rahmen von internationalen Adoptionen das Kindeswohl und die Kinderrechte sowie die rechtlich geschützten Interessen der weiteren Beteiligten, insb. der leiblichen Eltern, faktisch konsequent zu gewährleisten vermögen. Die notwendigen Reformen sind mit einem überaus hohen Aufwand verbunden und werden enorme Ressourcen beanspruchen – ohne dass zweifelsfrei garantiert werden kann, dass sich Missbräuche nicht mehr oder minder systematisch wiederholen werden. Ohne die Bereitschaft, diese Ressourcen zur Verfügung zu stellen, lässt sich eine internationale Adoption, die als veritable Kindesschutzmassnahme qualifiziert werden darf, nicht bewerkstelligen. Es steht die Frage im Raum, ob dieser Aufwand in Relation zur Anzahl der aktuell noch durchgeführten internationalen Fremdkindadoptionen verhältnismässig ist – zumal eine Analyse der Risiken und möglicher hinreichend effektiver Mitigationsmassnahmen zu folgendem Befund führte: Jeglichen Reformbemühungen, Anpassungen und Verbesserungen zum Trotz – vor dem Hintergrund der Rahmenbedingungen internationaler Adoptionen (Machtasymmetrien, Armut, schwer zu strukturierende und kontrollierende Phase rund um Schwangerschaft und Geburt, sowie vermeintliche, mutmassliche oder fingierte «Freigabe») verbleibt ein Risiko der Verwirklichung von Irregularitäten inkl. illegaler Adoptionen, das über den einzelnen Ausnahmefall hinausgeht. In der Schweiz kam es aufgrund von verschiedenen Gründen (Beendigung der Kooperation aufgrund eines Entscheides der Schweiz oder des Herkunftslandes, Einstellung von Tätigkeiten durch Vermittlungsstellen, veränderte Profile der potentiellen Adoptivkinder, neue Gesetzgebung in der Schweiz z.B. bezüglich Altersunterschieds, ggf. Ausweichen auf Leihmutterschaft usw.) zu einer markanten Reduktion der Zahl der durchgeführten internationalen Fremdkindadoptionen insb. in den letzten fünfzehn Jahren. Aktuell werden nicht mehr als rund fünfzig internationale Fremdkindadoptionen pro Jahr abgewickelt. Der Trend in Richtung Ausstieg wurde also schon längst eingeleitet. Das Ausstiegsszenario ist insofern die logische Fortsetzung einer in der Schweiz ohnehin längst voranschreitenden Entwicklung. Mit der Beendigung könnte die Schweiz eine Pionierrolle einnehmen, zumal sie in politischer Hinsicht die für einen solchen Entscheid notwendige Unabhängigkeit hat. Sie legt einem solchen Entscheid die Anerkennung zugrunde, wonach die internationale Adoption auch eine sehr problematische Rolle einnahm.

Die Expertengruppe vertritt, dass es keine Verpflichtung der Schweiz zur Durchführung internationaler Adoptionen gibt, die dem Ausstieg entgegenstehen könnte. Sie vertritt weiter, dass es kein Recht auf die Adoption eines Kindes gibt. Zwar kann der Ausstieg aus der internationalen Adoption ggf. zu einem weiteren Ausweichen führen, z. B. auf das Feld der Leihmutterschaft. Die Expertengruppe plädiert

¹⁷⁵ Vgl. oben als Element des ersten der beiden vorgeschlagenen Szenarien.

¹⁷⁶ Zudem werden die nationale Fremdkindadoption sowie die nationale innerfamiliäre Adoption beibehalten; vgl. zu gebotenen Gesetzesanpassungen insofern drittes Kapitel, 1; der IPRG-Revision kommt hier spezifische Bedeutung zu.

insofern für die Schaffung eines angemessenen Rechtsrahmens, dessen Gestaltung über den Auftrag dieser Expertengruppe hinausgeht. Der Ausstieg bedingt spezifisch die Notwendigkeit einer vertieften Analyse der IPRG-Normen, und zwar nicht nur bezüglich der Anerkennung von im Ausland ausgesprochenen Adoptionen, sondern auch hinsichtlich möglicher Normierungen in Bezug auf die Umgehung eines «Adoptionsverbotes». Hier wären Sensibilisierungsmassnahmen bei Zivilstandsbehörden, Botschaften und Migrationsbehörden zu ergreifen. Auch für den gänzlichen Ausstieg sind bezüglich pender Fälle zwei Optionen denkbar: der sog. harte Ausstieg und der sog. weiche Ausstieg (vgl. 2.1.1.2 sowie Tab. 6). Zu evaluieren wäre zudem ein Ausstieg aus dem HAÜ. Für die Zeit, bis die Grundsatzentscheidung auch für dieses zweite Szenario rechtsgültig durch die zuständigen Stellen im einschlägigen Verfahren getroffen ist, kann ein «administratives Moratorium» in Betracht gezogen werden.¹⁷⁷

Zürich, 28. März 2023

Monika Pfaffinger, Vorsitzende der Expertengruppe

¹⁷⁷ Vgl. einleitender Abschnitt im dritten Kapitel, 2.

Literaturverzeichnis

B

BAGLIETTO C./CANTWELL N./DAMBACH M., *Faire Face aux adoptions illégales: un manuel professionnel*, Service Social International, 2016

BALK YANNICK/FREERKS GEORG/DE GRAAF BEATRICE, *Investigating Historical Abuses, An Applied History Perspective on Intercountry Adoption in the Netherlands, 1950s–Present*, *Journal of Applied History* 2022, 1 ff.

BERTHET DANIELLE/FALK FRANCESCA unter Mitarbeit von ANDREA ABRAHAM, URS GERMANN, LILIANE MINDER und LENA RUTISHAUSER, *Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka im Kanton St. Gallen 1973–2002*, 2022

BOÉCHAT HERVÉ, *Considerations historiques : Les dérives de l'adoption internationale*, in: BAGLIETTO C./CANTWELL N./DAMBACH M., *Faire Face aux adoptions illégales : un manuel professionnel*, Service Social International 2016, 14 ff.

DERS., *Le sens et l'utilité de la coopération dans l'adoption internationale*, *JDJ* 2006 n°258, 11 ff.

BOÉCHAT HERVÉ/FUENTES FLAVIE, *Investigating the grey zones of intercountry adoption*, 2012

BRÄNZEL PAUL/DEUTSCHES JUGENDINSTITUT, *Offenheit von Adoptionen. Darstellung internationaler Forschungsbefunde und Implikationen für die deutsche Adoptionsvermittlungspraxis*, 2019

BREITINGER ERIC, *Vertraute Fremdheit. Adoptierte erzählen*, 2011

BUNN JORDAN, *Regulating corruption in international adoption*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 2019, Vol. 52, 685 ff.

C

CANTWELL NIGEL, *The Best Interests of the Child in Intercountry Adoption*, Unicef Office of Research, 2014

DERS., *The sale of children and illegal adoption*, *Terre des Hommes Netherlands*, 2017

CESCHI ILARIA, *Adoption ausländischer Kinder in der Schweiz: Aufnahme, Vermittlung und Pflegeverhältnis*, in: VON DER CRONE H.C./FORSTMOSER P./HEINI A./HONSELL H./OTT W./REHBINDER M./REY H./RIEMER H.M./WEBER R.H./ZÄCH R./ZOBL D. (Hrsg.), *Zürcher Studien zum Privatrecht* 131, 1996

D

DENÉCHÈRE YVES, Vers une histoire de l'adoption internationale en France, Revue d'histoire 2009/2, Nr. 102, 117 ff.

DENÉCHÈRE YVES/MACEDO FÁBIO, Étude historique sur les pratiques illicites dans l'adoption internationale en France, 2023

DORSCH GABRIELE, Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, 1994

E

EFRAT ASIF/LEBLANG DAVID/PANDYA SONAL S., Babies across Borders: The Political Economy of International Child Adoption, International Studies Quarterly 2015, Nr. 59, 615 ff.

H

HEINEMANN ISABEL/SCHMITZ-KÖSTER DOROTHEE, Geschichte(n) geraubter Kinder im zweiten Weltkrieg, in: KREISAU-INITIATIVE E. V. (Hrsg.), Uprooted. (Hi-)stories of stolen children during World War II, 2022

HÖGBACKA RIITTA, Intercountry adoption and the social production of abandonment, International Social Work 2019, Vol. 62/1, 271 ff.

J

JOUSTRA TJIBBE/DE GRAAF BEATRICE/HOUTZAGERS BERT-JAN, Summary, Consideration, Analysis, Conclusions, Recommendations and Summary. Committee investigating intercountry adoption, 2021

K

KAISER EDMOND, La marche aux enfants, 1979

L

LAMMERANT ISABELLE, L'adoption et les droits de l'homme en droit comparé, 2001

LAMMERANT ISABELLE/HOFSTETTER MARLÈNE, Adoption: à quel prix ? Pour une responsabilité éthique des pays d'accueil dans l'adoption internationale, 2007

LOIBLE ELVIRA C., The aftermath of transnational illegal adoptions: Redressing human rights violations in the intercountry adoption system with instruments of transitional justice, Childhood 2021, Vol. 28/4, 477 ff.

M

MIGNOT JEAN-FRANÇOIS, L'adoption internationale dans le monde : les raisons du déclin, *Population & Sociétés* 2015/2, Nr. 519, 1 ff.

MOUNTS BRANDY/BRADLEY LORETTA, Issues Involving International Adoption, *The Family Journal: Counseling and Therapy for Couples and Families* 2020, Vol. 28/1, 33 ff.

P

PFAFFINGER MONIKA, Geheime und offene Formen der Adoption, Wirkungen von Information und Kontakt auf das Gleichgewicht im Adoptionsdreieck, Diss. Zürich 2007

DIES., Polyvalentes Kindeswohl – methodische Reflexionen über das Wohl des (adoptierten) Kindes, *ZSR* 4/2011, 417 ff.

DIES., The Past Future of Adoption: The Impact of Biotechnologies on an Old Institution, *Ancilla Iuris (anci.ch)* 2016, 49 ff.

DIES., Von geheimen und (halb-)offenen Adoptionen, *FamPra.ch* 1/2008, 1 ff.

PICHÉ ANNE MARIE, Nouvelles pratiques sociales. La transformation éthique de l'adoption internationale, *Nouvelle pratiques sociales* 2012, Vol. 25/1, 260 ff.

S

SELMAN PETER, Statistiques pour les états d'accueil, 2022

SMOLIN DAVID M., Child Laundering: How the intercountry adoption system legitimizes and incentivizes the practices of buying, trafficking, kidnapping, and stealing children, *The Wayne Law Review* 2006, 113 ff.

DERS., Child Laundering and the Hague Convention on Intercountry Adoption: The Future and Past of Intercountry Adoption, 2010

DERS., Intercountry Adoption as Child Trafficking, *Valparaiso University Law Preview* 2004, Vol. 39, 281 ff.

DERS., The Case for Moratoria on Intercountry Adoption, 2021

DERS., The Legal Mandate for Ending the Modern Era of Intercountry Adoption, 2022

DERS., The Two Faces of Intercountry Adoption: The Significance of the Indian Adoption Scandals, *Seton Hall Law Review* 2005, Vol. 35/2, 403 ff.

T

TRIBOWSKI CHRISTIAN, Children for Trade? Transnational adoptions and a Colombian scandal, 2013

V

VAN ASCH VERONIQUE, Panel of experts on intercountry adoption, Final report, 2021

VAN IJZENDOORN MARINUS H./BAKERMANS-KRANENBURG MARIAN J., Intercountry Adoption is a Child Protection Measure Some Comments on «Investigating Historical Abuses» by Balk, Frerks and De Graaf (2022), Journal of Applied History 2022, 1 ff.

VAN LOON J.A.H., Rapport sur l'adoption d'enfants originaires de l'étranger, 1990

VAN STEHEN GONDA, Adoption, Memory, and Cold War Greece. Kid pro quo?, 2019

W

WITTNER KELLY M., Curbing Child-Trafficking in Intercountry Adoptions: Will International Treaties and Adoption Moratoriums Accomplish the Job in Cambodia?, Washington International Law Journal 2003, Vol. 12/2, 595 ff.

Materialienverzeichnis

EIDGENÖSSISCHE MATERIALIEN

Bericht des Bundesrates vom 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 (zit. Bericht Bundesrat 2020)

Bericht im Auftrag des Amts für Soziales des Departements des Innern des Kantons St. Gallen, Die Vermittlerin. Die Kinder-Adoptionen aus Sri Lanka von Alice Honegger und die Aufsicht der Behörden (1979 bis 1997), November 2018 (Autorin: BITTER SABINE)

Bericht ZHAW, 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. Zusammenfassung des Berichts, Januar 2020 (Autorinnen: BITTER SABINE/BANGERTER ANNIKA/RAMSAUER NADJA) (zit. Bericht ZHAW 2020)

Entwurf der Empfehlungen der Arbeitsgruppe Herkunftssuche KKJPD zur Unterstützung von adoptierten Personen, Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, Bern 2022 (noch nicht publiziert, zit. Entwurf KKJPD)

AUSLÄNDISCHE MATERIALIEN

The Report from the Committee on the Investigation of Intercountry Adoption, Netherlands

Final Report from the Panel of Experts on Intercountry Adoption, 14. August 2021, Belgium

INTERNATIONALE MATERIALIEN

General Assembly United Nations, Report of the Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children, including child prostitution, child pornography and other child sexual abuse material, 2018, A/HRC/37/60

General Assembly United Nations, Report on the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, General Assembly, 2016, A/HRC/34/55

Haager Konferenz für Internationales Privatrecht, Conclusions & Recommendations (C&R) adopted by the Fifth Meeting of the Special Commission on the Practical Operation of the 1993 Adoption Convention, SC 1993 Adoption, 2022 (zit. HCCH 2022)

Haager Konferenz für Internationales Privatrecht, Draft Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption, Fact sheet No. 3 «Improper Financial and other Gain», Entwurf Juli 2022 (zit. HCCH 2022, Entwurf Draft Toolkit)

Haager Konferenz für Internationales Privatrecht, Die Umsetzung und Durchführung des Haager Adoptionsübereinkommens aus dem Jahr 1993. Ein Praxisleitfaden, Leitfaden Nr. 1, 2008 (zit. HCCH 2008, Leitfaden Nr. 1)

Haager Konferenz für Internationales Privatrecht, Zulassung und zur Adoption zugelassene Organisationen. Leitfaden Nr. 2 zum Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption. Ein Praxisleitfaden, Leitfaden Nr. 2, 2012 (zit. HCCH 2012, Leitfaden Nr. 2)

Haager Konferenz für Internationales Privatrecht, Preventing and Addressing Illicit Practices in Inter-country Adoption, Fact Sheet No 3 for the 2015 Special Commission meeting, HCCH 2015 (zit. Fact Sheet)

Terre des Hommes, Adopting the rights of the child. A study on intercountry adoption and its influence on child protection in Nepal, 2008

UNICEF (Schweizerisches Komitee für UNICEF), Kinderhandel und die Schweiz, 2007

UNICEF (International Child Development Centre, United Nations Children's Fund, innocenti digest, Florence – Italy), Intercountry Adoption, 1998

United Nations Human Rights Treaty Bodies/United Nations Human Rights Special Procedures, Joint statement on illegal intercountry adoptions, 2022 (zit. Joint Statement)

1993 Hague Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption, 25 Years of Protecting Children in Intercountry Adoption, 1993–2018, 2018