

Expertengruppe «Internationale Adoption»

Schlussbericht

Zu Händen des Bundesamtes für Justiz

Monika Pfaffinger
Vorsitzende der Expertengruppe

Zürich, 27. Juni 2024

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Einleitung..... | 1 |
| Erstes Kapitel – Schlüsselbefunde und Leitvorgaben | 2 |
| 1 Schlüsselbefunde | 2 |
| 1.1 Oberste Priorität hat die Adressierung der Irregularitäten in der Vergangenheit..... | 2 |
| 1.2 Fortführung internationaler Adoptionen nur unter strengen Bedingungen..... | 4 |
| 1.3 Ausstieg aus der Praxis internationaler Adoptionen als gleichwertige Option..... | 6 |
| 2 Strategische Leitvorgaben für eine Schweizer Politik der internationalen Adoption | 7 |
| 3 Übergeordnete Empfehlungen | 8 |
| Zweites Kapitel – Expertengruppe, Mandat und Vorgehen | 10 |
| 1 Konstituierung – Vorgehen und Kriterien | 10 |
| 2 Auftrag und Aufgabe | 12 |
| 3 Methodologie und Chronologie | 13 |
| 3.1 Methodologie..... | 13 |
| 3.2 Chronologie | 13 |
| 3.2.1 Erste Etappe..... | 13 |
| 3.2.2 Zweite Etappe..... | 15 |
| 4 Erste Etappe und Zwischenbericht – Kurzbeschrieb | 16 |
| 4.1 Wesentliche Erkenntnisse des Zwischenberichts | 16 |
| 4.2 Zwei Szenarien | 17 |
| 4.3 Kurzzusammenfassung der wichtigsten Aspekte..... | 18 |
| 4.3.1 Terminologisches..... | 18 |
| 4.3.1.1 Konstellationen der internationalen Adoption..... | 18 |
| 4.3.1.2 Irreguläre Adoptionen resp. Adoptionspraktiken | 18 |
| 4.3.2 Statistisches und Empirisches..... | 19 |
| 4.3.3 Compliance und Accountability – Vertrauen und Kontrolle – Due Diligence | 19 |
| 4.3.4 Kurz- und langfristige Perspektiven auf Kindeswohl und -rechte sowie ihre Bezüge..... | 20 |
| 4.3.5 Die Adoption als multidimensionales Institut..... | 21 |
| 4.3.6 «Adoptierbarkeit» auf dem Prüfstand..... | 21 |
| 4.3.7 Subsidiaritätsprinzip auf dem Prüfstand..... | 21 |
| 4.3.8 Formelles Recht und faktische Verwirklichung oder Vollzugsdefizite..... | 22 |
| 4.3.9 Narrative der internationalen Adoption im Lichte der Realitäten..... | 22 |
| 4.3.10 Systemimmanente Risiken und systemfremde Interessen | 22 |
| 4.3.11 Herkunftssuche – Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung..... | 23 |
| 4.3.12 Clean Break – Überprüfung der geheimen Volladoption als Adoptionswirkung..... | 23 |
| 4.3.13 Ausbau der Vor- und Nachbetreuung, -beratung sowie -unterstützung..... | 23 |
| 4.3.14 Weiteres..... | 24 |
| 5 Zweite Etappe und Schlussbericht – Verortung | 25 |
| 5.1 Chronologie der Übergangsphase zwischen den beiden Etappen | 25 |
| 5.2 Bezüge, angrenzende Handlungsfelder und Schnittstellen..... | 26 |

| | |
|--|----|
| Drittes Kapitel – Konkretisierung des Reduktions-plus-Reform-Szenarios..... | 28 |
| 1 Erstes Konstitutivemement – Reduktion der Kooperationsstaaten..... | 28 |
| 1.1 Paradigmenwechsel..... | 28 |
| 1.2 Kooperationsentscheid zwecks Absicherung hoher Standards..... | 30 |
| 1.2.1 Der Katalog der Evaluationskriterien <i>de lege ferenda</i> | 30 |
| 1.2.1.1 Der formelle Kriterienkatalog..... | 31 |
| 1.2.1.2 Der relationelle Kriterienkatalog..... | 31 |
| 1.2.1.3 Der materielle Kriterienkatalog..... | 32 |
| 1.2.2 Kurzbeschreibung der Stufenevaluation <i>de lege ferenda</i> | 34 |
| 1.2.3 Einführung eines Evaluationsinstruments – Untersuchung der jüngsten Verfahren..... | 35 |
| 1.2.4 Zur Frage der Verankerung einer Ausnahmeklausel..... | 36 |
| 1.2.5 Wiederkehrende Prüfung, Ad-hoc-Prüfung sowie Prüfung neuer Staaten..... | 37 |
| 1.2.5.1 Verankerung eines Re-Evaluationsprozesses sowie der Ad-hoc-Überprüfung..... | 37 |
| 1.2.5.2 Umgang mit neuen Staaten..... | 37 |
| 1.2.6 Spezifische Umsetzungs- und Anwendungsfragen..... | 38 |
| 1.2.6.1 Zu den sachlichen Zuständigkeiten, insb. für den Vollzug..... | 38 |
| 1.2.6.2 Zu den zeitlichen Aspekten, insb. Moratorien..... | 39 |
| 1.3 Empfehlungen zur Reduktion der Kooperationsstaaten..... | 41 |
| 2 Zweites Konstitutivemement – Weiterer Reformbedarf..... | 43 |
| 2.1 Aspekte einer Optimierung der institutionellen Organisation..... | 44 |
| 2.1.1 Zu berücksichtigende Eckpunkte..... | 44 |
| 2.1.2 Zur Optimierung der institutionellen Organisation im Allgemeinen..... | 45 |
| 2.1.2.1 Hauptdefizite und Leitgedanken..... | 45 |
| 2.1.2.2 Vier Organisationsmodelle..... | 47 |
| 2.1.2.3 Insbesondere: Zur Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen im Allgemeinen..... | 48 |
| 2.1.2.4 Einrichtung eines «single point of entry»..... | 48 |
| 2.1.3 Insbesondere: Zur Stellung der akkreditierten Vermittlungsstellen..... | 49 |
| 2.1.3.1 Hintergrundinformationen..... | 49 |
| 2.1.3.2 Erwägungen zur künftigen Rolle von akkreditierten Vermittlungsstellen..... | 50 |
| 2.1.3.3 Zwei Organisationsmodelle..... | 51 |
| 2.1.4 Weitere Behörden..... | 52 |
| 2.1.5 Empfehlungen zur institutionellen Re-Organisation im Allgemeinen..... | 53 |
| 2.2 Knotenpunkt – Das Recht auf Kenntnis der Abstammung im Angesicht der Irregularitäten..... | 54 |
| 2.2.1 Dreh- und Angelpunkt einer Schweizer Politik der internationalen Adoption..... | 54 |
| 2.2.2 Die institutionelle Organisation der Herkunftssuche <i>de lege lata</i> auf dem Prüfstand..... | 56 |
| 2.2.3 Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt Back to the Roots..... | 59 |
| 2.2.4 Erwägungen und Empfehlungen der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche»..... | 60 |
| 2.2.5 Kontextuelle Erwägungen der Expertengruppe..... | 61 |
| 2.2.5.1 Retrospektiver und prospektiver Bezug..... | 61 |
| 2.2.5.2 Insbesondere: Der retrospektive Bezug mit seinen drei Kernfragen..... | 62 |
| 2.2.5.3 Leitgedanken zur Ausarbeitung von Konzepten und Strategien..... | 64 |
| 2.2.5.4 Insbesondere: Erwägungen zur Optimierung der institutionellen Organisation..... | 66 |
| 2.2.6 Leitplanken von Seiten der Expertengruppe aus einer kontextuellen Betrachtung..... | 69 |

| | |
|---|-----|
| 2.3 Aspekte einer IPRG-Revision..... | 71 |
| 2.3.1 Hintergrund..... | 71 |
| 2.3.2 Erwägungen..... | 71 |
| 2.3.3 Empfehlungen zu den IPRG-Aspekten..... | 73 |
| 2.4 Finanzielle Aspekte..... | 74 |
| 2.4.1 Verschiedene Problembereiche..... | 74 |
| 2.4.2 Erwägungen..... | 75 |
| 2.4.3 Empfehlungen zu den finanziellen Aspekten..... | 78 |
| 2.5 Aspekte im Umgang mit irregulären Praktiken..... | 79 |
| 2.5.1 Terminologische Vorbemerkung..... | 79 |
| 2.5.2 Diverse Schnittstellen..... | 79 |
| 2.5.2.1 Der allgemeine Rahmen der internationalen Adoption..... | 80 |
| 2.5.2.2 Internationale Vorgaben..... | 82 |
| 2.5.2.3 Akkreditierte Organisationen resp. Vermittlungsstellen..... | 83 |
| 2.5.2.4 Herkunftssuche..... | 84 |
| 2.5.3 Vorläufige Schlussfolgerungen..... | 85 |
| 2.5.4 Empfehlungen zum Umgang mit irregulären Praktiken..... | 87 |
| Elemente einer künftigen Schweizer Politik der internationalen Adoption – | |
| Die Empfehlungen der Expertengruppe..... | 89 |
| 1. Übergeordnete kontextuelle und strategische Empfehlungen..... | 89 |
| 2. Empfehlungen zur Reduktion der Kooperationsstaaten..... | 91 |
| 3. Empfehlungen zur institutionellen Re-Organisation im Allgemeinen..... | 92 |
| 4. Anstelle von Empfehlungen – Leitplanken zum Thema Herkunftssuche..... | 93 |
| 5. Empfehlungen zu den IPRG-Aspekten..... | 95 |
| 6. Empfehlungen zu den finanziellen Aspekten..... | 95 |
| 7. Empfehlungen zum Umgang mit irregulären Praktiken..... | 96 |
| Literaturverzeichnis..... | 98 |
| Materialienverzeichnis..... | 104 |

Einleitung

Hintergrund und Anlass zur Erstellung des vorliegenden Schlussberichts sind der Umstand, dass es in der Schweiz, genau wie in anderen Ländern, im Rahmen internationaler Adoptionen in der Vergangenheit zu gravierenden Irregularitäten kam.¹ Zwecks Untersuchung dieser Vorfälle und hieraus abzuleitender Konsequenzen verabschiedete der schweizerische Bundesrat eine Reihe von Massnahmen, unter anderem auch die Einsetzung der Expertengruppe «Internationale Adoption» (im Folgenden kurz als «Expertengruppe» bezeichnet).²

Der *Auftrag* an die Expertengruppe war, Empfehlungen für eine Schweizer Politik der internationalen Adoption sowie konkrete Vorschläge für Reformen vorzulegen. Die Leitvorgabe lautete dabei, dass sich das in der Vergangenheit Geschehene nie mehr wiederholen dürfe. Sämtliche Bemühungen sollten also darauf abzielen, dass es künftig keine Adoptionen mehr geben darf, bei denen die Rechte der Betroffenen verletzt werden und die dem Wohl der Betroffenen nicht zu-, sondern abträglich sind.

Die *Besetzung* der Expertengruppe erfolgte durch das Bundesamt für Justiz (BJ). Massgabe bei der Auswahl der zehn Mitglieder war die Berücksichtigung von Fachpersonal mit entsprechenden Kompetenzen, involvierten Akteuren aus den Behörden sowie Adoptierten, die teilweise selbst von missbräuchlichen Praktiken betroffen sind.

Die *Arbeiten* der Expertengruppe verliefen in zwei Etappen. In der ersten Etappe des Mandats wurde die Expertengruppe damit beauftragt, zwei Szenarien für eine Schweizer Politik der internationalen Adoption zu entwickeln. In Erfüllung dieses Auftrags wurden im Zwischenbericht vom 28. März 2023 das Reduktions-plus-Reform-Szenario (im Folgenden kurz «Reform-szenario») sowie das Ausstiegsszenario vorgestellt.³ Nach Kenntnisnahme dieses Zwischenberichts durch den Bundesrat sollte die Expertengruppe Schwächen im System evaluieren und Reformvorschläge vorlegen.⁴

Die im vorliegenden Schlussbericht zusammengestellten Erwägungen, Erkenntnisse und Empfehlungen sind das Resultat einer Gesamtsicht. Sie sollen den Entscheidungsträgern und Umsetzungsverantwortlichen eine robuste Grundlage bieten, auf deren Basis sie mit Blick auf die Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der internationalen Adoption die angemessenen Schritte zum Schutz von Wohl und Rechten von Kindern und bereits erwachsenen adoptierten Personen umsichtig, aber zielsicher setzen können. Die hier präsentierten Vorschläge und Empfehlungen verfolgen allesamt das Ziel, die Schweiz effektiv auf die Einhaltung der oben genannten Leitvorgabe des Schutzes des Wohls der Kinder und der Wahrung der Rechte aller Beteiligten zu verpflichten. Nicht möglich war es bisher hingegen, detailliertere Vorschläge für Gesetzesänderungen und weitere Massnahmen zu entwickeln. Die hier erforderlichen Schritte können erst unternommen werden, sobald eine finale Entscheidung bezüglich der Frage «Reform vs. Ausstieg» gefällt wurde.

¹ Insb. Bericht Bundesrat 2020; Bericht ZHAW 2020 sowie Bericht ZHAW 2023; vgl. für die wichtigsten Informationen <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>>; für weitere Hinweise vgl. Literatur- und Materialverzeichnis.

² Zur Medienmitteilung vom 14. Dezember 2020 vgl. <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/mm.msg-id-81577.html>>.

³ Vgl. Zwischenbericht, Drittes Kapitel.

⁴ Zur Medienmitteilung vom 8. Dezember 2023 vgl. <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/mm.msg-id-99228.html>>.

Erstes Kapitel – Schlüsselbefunde und Leitvorgaben

Der vorliegende Schlussbericht ist nicht ohne Grund umfangreich. Die Analysen der Expertengruppe wurden in einem dynamischen Umfeld erarbeitet⁵ und beziehen sich auf mehrere eng ineinander verwobene und sich damit oftmals überschneidende Felder. Dies führt zu einem hohen Grad an Komplexität, der es erforderlich macht, teils sehr spezifischen Detailfragen nachzugehen. Dies kann es zuweilen erschweren, den roten Faden im Blick zu behalten. Deshalb werden die wichtigsten Befunde, die im Weiteren als «mentale Karte» fungieren können, bereits an dieser Stelle präsentiert. Zwei wichtige Hinweise vorab:

Erstens: Die hier wiedergegebenen Schlüsselbefunde und Leitvorgaben sind *im Verbund mit der Zusammenstellung sämtlicher Empfehlungen* zu lesen, die im Laufe dieser Analyse abgeleitet werden. Eine entsprechende Gesamtschau findet sich am Ende des Schlussberichts unter dem Titel «Elemente einer Schweizer Politik der internationalen Adoption – Die Empfehlungen der Expertengruppe» auf S. 89 ff.

Zweitens: Die im Zwischenbericht präsentierten Analysen waren nicht nur für die erste Etappe des Mandats leitend, sondern auch für die Arbeiten am Schlussbericht im Rahmen der zweiten Etappe. *Zwischen- und Schlussbericht sind daher nicht als voneinander getrennte Dokumente zu behandeln, sondern zwingend zusammen zu lesen.*

1 Schlüsselbefunde

1.1 Oberste Priorität hat die Adressierung der Irregularitäten in der Vergangenheit

Die Adoption ist eine Kinderschutzmassnahme. Sie hat vorrangig Wohl und Rechte des Kindes zu gewährleisten.⁶ Dies setzt die konsequente Einhaltung von hohen Standards in jedem Einzelfall voraus. Geltung hat diese Bedingung für sämtliche Verfahrensabschnitte und materiellen Aspekte der Adoption, die als Lebensthema gilt. Unregelmässigkeiten, wie sie für die Vergangenheit aufgedeckt wurden, darf es nicht mehr geben.⁷

Nach Ansicht der Expertengruppe handelt es sich unter Anerkennung der systemimmanenten Risiken im Regime der internationalen Adoption bei der eingangs genannten Leitvorgabe um ein sehr anspruchsvolles Ziel.⁸ Es ist unklar, ob und ggf. wie es gelingen kann, nicht nur formell, sondern faktisch sicherzustellen, dass es in der Schweiz nie wieder Fälle von Adoptionen geben wird, im Rahmen derer die Rechte der Betroffenen verletzt werden und die dem Wohl der Betroffenen nicht zu-, sondern abträglich sind. Die Expertengruppe hat auftragsgemäss alle in ihren Mitgliedern versammelten Kompetenzen gebündelt, um Vorschläge und

⁵ Die Arbeiten der Expertengruppe verliefen weitgehend parallel zu den Arbeiten anderer Gremien in der Schweiz. Doch nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen Staaten wird das Thema «Internationale Adoptionen» intensiv diskutiert. Entsprechend dynamisch verlaufen die Entwicklungen. Die Expertengruppe hat sich bemüht, die in einem hohen Tempo fortlaufend neu hinzukommenden Erkenntnisse so weit wie möglich zu berücksichtigen und zu integrieren.

⁶ Es gibt kein Recht auf die Adoption eines Kindes, vgl. insofern unter Bezug auf Art. 8 EMRK Botschaft Revision, 57; vgl. zu Kindeswohl und Kinderrechten als «paramount considerations», wobei aber namentlich auch die Rechte der weiteren Mitglieder der Herkunftsfamilie zu berücksichtigen sind, PFAFFINGER 2007, 269 ff.

⁷ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrats vom 8. Dezember 2023, <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-99228.html>>.

⁸ Systemimmanente Risiken werden ebenso bereits von ABRAHAM/STEINER/STALDER/JUNKER 2020, 5 und 99 attestiert; vgl. zu weiteren Beiträgen, auch aus anderen Ländern, das Literatur- und Materialienverzeichnis.

Empfehlungen für die Ausarbeitung, Planung und Umsetzung eines Szenarios zur Fortführung der Institution der internationalen Adoption in der Schweiz unter verbesserten Rahmenbedingungen und Sicherheitsvorkehrungen zu erarbeiten. Sie betrachtet es dennoch als ihre Pflicht darauf hinzuweisen, dass sie das Ausstiegsszenario weiterhin als valable Option taxiert (vgl. dazu sogleich 3). Welches Szenario umgesetzt werden wird, ist politisch zu entscheiden. Fest steht nach Auffassung der Expertengruppe aber: Die Leitvorgabe wird nur dann eingehalten werden können, wenn sich alle Aufnahme- und Herkunftsstaaten als Staaten sowie alle sowohl in den Herkunfts- als auch in den Aufnahmestaaten an den Adoptionsverfahren beteiligten Akteure der strukturellen Risiken der internationalen Adoption vollumfänglich bewusst sind und ihrer *gemeinsamen, gemeinschaftlichen Verantwortung* in allen Dimensionen gerecht werden.

Für die Schweiz bedeutet dies nach übereinstimmender Ansicht der Mitglieder der Expertengruppe, dass der Blick primär auf die Vergangenheit zu richten ist. Es ist eine Frage, ob und ggf. wie internationale Adoptionen in der Schweiz auch zukünftig abgewickelt werden können. Eine vordringliche Frage ist indes diejenige nach dem Umgang mit in der Vergangenheit durchgeführten irregulären⁹ Adoptionen sowie mit aktuell noch nicht oder zumindest nicht vollständig gewährleisteten Ansprüchen der betroffenen Personen.¹⁰ Die Hauptverantwortung der Schweiz liegt darin sicherzustellen, dass die Anliegen dieser Personen angemessen adressiert werden: *Sie müssen Gerechtigkeit erfahren.*

Die jüngsten Entwicklungen in der Schweiz sind in diesem Sinne sehr zu begrüßen. Der Bund sowie die Kantone haben durch die Einsetzung verschiedener Gremien und die Durchführung mehrerer Projekte, durch die Kenntnisnahme der erstellten Berichte sowie durch die Verabschiedung anschliessender Massnahmen aufrichtig ihre Bereitschaft signalisiert, sich der Aufarbeitung von Irregularitäten im Rahmen internationaler Adoptionen in der Schweiz konsequent anzunehmen.¹¹ Die Implementierung des Reformszenarios wäre ein weiteres Glied in dieser Reihe.¹² Die Reduktion der Herkunftsstaaten auf Länder, welche fixierte Mindestanforderungen erfüllen (vgl. Drittes Kapitel, Erstes Konstitutivelement) könnte in Kombination mit den weiteren Reformen (vgl. Drittes Kapitel, Zweites Konstitutivelement) zur Erreichung des Ziels beitragen, internationale Adoptionen in der Schweiz weiterhin durchführen zu können – sofern sie ausnahmslos zum Wohl der adoptierten Kinder und unter Wahrung der Rechte aller Beteiligten erfolgen. Allerdings ist daran zu erinnern, dass diese beiden Mittel selbst in Kombination ungenügend sein könnten. Aufgrund der systemimmanenten Risiken der internationalen Adoption bleibt in der Realität ungewiss, ob die zwar formell garantierten Standards zum Schutz aller Beteiligten tatsächlich in jedem einzelnen Fall vollumfänglich umgesetzt werden. Empirische Fragen wie diese sind aus der theoretischen Warte eines Berichts nicht

⁹ Aus den im Zwischenbericht erläuterten Gründen (vgl. Zwischenbericht, Zweites Kapitel, 2.1) wird auch im vorliegenden Schlussbericht im Allgemeinen von «irregulären Adoptionen» resp. «irregulären Adoptionspraktiken» gesprochen. Im Kontext internationaler Adoptionen kann es zu einer Vielzahl von Irregularitäten kommen, die von Verletzungen ethischer Standards über geringfügige Verletzungen niederschwelliger Vorgaben bis hin zu schweren Verstössen gegen das nationale wie internationale Recht reichen. Dort und nur dort, wo schwere Verletzungen menschenrechtlicher Standards und strafrechtlicher Normen vorliegen, z. B. bei Kinderhandel, soll explizit von rechtswidrigen (illegalen) Adoptionen resp. Adoptionspraktiken gesprochen werden. In allen anderen Fällen wird generisch von irregulären Adoptionen resp. Adoptionspraktiken gesprochen (wobei mit «Adoptionen» konkrete Einzelfälle und mit «Adoptionspraktiken» sämtliche im Allgemeinen in Adoptionen vorkommende Vorgehensweisen sowie die daran beteiligten Institutionen gemeint sind).

¹⁰ Das Urteil vom 5. Mai 2023 (2C_393/2022) des Bundesgerichts dokumentiert den Aufarbeitungsbedarf auch bei nationalen Adoptionen, vgl. <https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/de/2c_0393_2022_2023_06_01_T_d_08_45_51.pdf> und Schlussbericht, Einleitung, Erstes Kapitel, 1.1, Drittes Kapitel, 2.2 sowie 2.5.

¹¹ Vgl. Literaturverzeichnis; sodann z. B. das von den Regierungen der Kantone Zürich und Thurgau angestossene Forschungsprojekt, vgl. <<https://www.bfh.ch/de/forschung/forschungsprojekte/2022-036-180-727/>>.

¹² Dasselbe gälte *a fortiori* für das Ausstiegsszenario.

zu beantworten. Fest steht aber, dass die Implementierung des Reformszenarios mit einem immens hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden sein wird. Angesichts des Umstands, dass in der Schweiz zuletzt nur noch 30 bis 40 internationale Adoptionen pro Jahr durchgeführt wurden – Tendenz sinkend –, erscheint am Horizont deshalb die Frage der Verhältnismässigkeit und damit erneut die Frage, ob das Ausstiegsszenario nicht doch als das vorzugswürdigere zu taxieren ist.¹³

Jede Schweizer Politik der internationalen Adoption ist eine Politik zur Gestaltung der Zukunft: Wie geht man zukünftig mit dem Institut der internationalen Adoption um? Man darf darüber nur nicht vergessen, dass diese Frage *zwei Bezüge* hat, nämlich einen prospektiven und einen retrospektiven: Der prospektive Bezug mit Blick auf die Zukunft richtet sich auf allenfalls künftig durchzuführende internationale Adoptionen, also auf die im Rahmen des Reformszenarios ggf. zu implementierenden umfassenden Massnahmen. Hier wäre sicherzustellen, dass die Idee der gemeinsamen Verantwortung das Institut der internationalen Adoption zum Schutz der Kinder vollständig durchdringt. Entsprechend wäre die Koordination und Kooperation mit den Herkunftsstaaten zu intensivieren. Die Schweiz soll sich aber auch pointiert um die Unterstützung von in der Vergangenheit adoptierten Personen bemühen, die von Irregularitäten betroffen sind (retrospektiver Bezug). Entgegen dem Wortlaut ist dies keine Angelegenheit der Vergangenheit. Denn auch wenn die fraglichen Akte in der Vergangenheit liegen, sind sie für die Betroffenen schmerzhaft Gegenwart und, je nach Fall, auch Zukunft – eine tiefgreifende, lebensprägende Erfahrung. Eine Schweizer Politik der internationalen Adoption hat die Pflicht, Antworten auf die sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen zu formulieren. Dies geschieht in einem ersten Schritt in Form von Untersuchungen und Berichten wie diesem. Es darf jedoch nicht bei Worten und Papier bleiben. Entscheidend wird es sein, Taten folgen zu lassen. Ein angemessener Umgang mit den Irregularitäten in der Vergangenheit kann nur erfolgen, wenn konkrete Massnahmenpakete umgesetzt werden. Hierzu gehört *prioritär die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung resp. die angemessene Begleitung und Beratung der Betroffenen im Zuge der sog. Herkunftssuche*. Notwendig ist zudem die *Bereitstellung angemessener psychologischer, sozialer sowie finanzieller Unterstützung*.¹⁴

Der Schlussbericht bestätigt also die wichtigste Erkenntnis des Zwischenberichts: *Dem retrospektiven Bezug ist spezifische Anerkennung zu verleihen*. Dies hat eine sehr wichtige Implikation: Unabhängig davon, ob die finale Entscheidung auf das Reform- oder das Ausstiegsszenario fallen wird, muss das *Unterstützungsangebot für Adoptierte ausgebaut* werden – allgemein und spezifisch zwecks Gewährleistung ihres Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung.

1.2 Fortführung internationaler Adoptionen nur unter strengen Bedingungen

Die Expertengruppe hält es mit Blick auf allenfalls künftig durchzuführende Adoptionen (prospektiver Bezug) für zwingend, dass eine fundierte Überprüfung der einschlägigen Standards und ihrer Einhaltung vorgenommen wird. Insofern ist ein *konsequenter Paradigmenwechsel* angezeigt: Wenn in der Schweiz auch in Zukunft internationale Adoptionen durchgeführt werden sollen, dürfen diese – in scharfem Kontrast zur früheren Praxis – nur noch mit Staaten abgewickelt werden, die insb. auch das Haager Adoptionsübereinkommen aus dem Jahr 1993

¹³ Vgl. Schlussbericht, Erstes Kapitel, 1.3 sowie Zwischenbericht, Drittes Kapitel, 2.2.

¹⁴ Diesbezüglich ist auch auf die Befunde der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche» zu verweisen.

ratifiziert haben (nachfolgend kurz «HAÜ-Staaten»). Verfahren mit Nicht-HAÜ-Staaten sind entsprechend von vornherein auszuschliessen. Aber auch HAÜ-Staaten müssen im Zuge des sog. Reduktionselements (vgl. Drittes Kapitel, Erstes Konstitutivemoment) künftig mehr Kriterien erfüllen als nur die Ratifizierung des HAÜ. Diesbezüglich hat die Expertengruppe als Essenz des Reduktionselements einen Katalog formeller, relationeller sowie materieller Kriterien formuliert, die allesamt sowohl in den Herkunftsstaaten als auch in der Schweiz als Aufnahmestaat erfüllt sein müssen. Es sind also nicht allein die Herkunftsstaaten einer kritischen Prüfung zu unterziehen. Auch die Schweiz in ihrer Rolle als Aufnahmestaat ist mit der gleichen Sorgfalt zu evaluieren. Denn der Umstand, dass Irregularitäten in den Herkunftsstaaten aufgedeckt wurden, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese zum Teil durch die Schweiz als Aufnahmestaat mitverursacht wurden und dass es nicht nur in den Herkunftsstaaten, sondern auch in der Schweiz gravierende strukturelle Probleme gab. Die in der Schweiz mit internationalen Adoptionen befassten Behörden und Akteure müssen sich insofern ihrer Rolle sowohl in der Vergangenheit als auch in der Zukunft bewusst sein und in einer koordinierten Weise gemeinsam und auf Augenhöhe mit den Herkunftsstaaten Verantwortung übernehmen.

Diese Forderung nach Verantwortungsübernahme bedingt folgende Klarstellung: Die Mitglieder der Expertengruppe sind sich bewusst, dass der Rechtsrahmen in der Vergangenheit ein anderer war als heute. Es ist daher möglich, dass gewisse Handlungen im Rahmen der aufgedeckten Irregularitäten zum Zeitpunkt ihrer Ausführung nicht gegen geltendes Recht verstossen haben und insofern nicht strikt rechtswidrig waren. Zweitens ist klar, dass die Personen, die sich heute mit der Forderung konfrontiert sehen Verantwortung zu übernehmen, selbst an diesen Ereignissen nicht beteiligt waren. Wenn gefordert wird, man müsse für diese Ereignisse und Handlungen rückwirkend Verantwortung übernehmen, stellt sich entsprechend die Frage, wer «man» konkret sein soll. Diese Reaktion ist nachvollziehbar, missversteht aber das Anliegen der Expertengruppe an dieser Stelle: Bei der Forderung nach rückwärtiger Verantwortungsübernahme geht es nicht darum, heute agierende Organisationseinheiten oder gar einzelne Personen zu «Sündenböcken» zu machen. Das würde weder den von vergangenen Irregularitäten Betroffenen noch den künftig zu Adoptierenden helfen. Wenn die Expertengruppe fordert, die Akteure in der Schweiz müssten sich ihrer gemeinsamen Verantwortung bewusst und ihr im Handeln auf Augenhöhe mit den Herkunftsstaaten gerecht werden, dann ist damit kein individuelles, sondern ein *kantonales und eidgenössisch koordiniertes Vorgehen auf institutioneller Ebene* gemeint. In Anerkennung der gemeinschaftlichen Verantwortung gilt es zugleich, eine Stelle mit Führungsverantwortung zu benennen, die als *primus inter pares* vorgeht und so den Entwicklungsprozess leitet («Pilotierungsfunktion»).

Diesbezüglich hat sich die Expertengruppe intensiv mit *fünf Stellschrauben* der internationalen Adoption auseinandergesetzt und konkrete Vorschläge für Reformen am Gesetzesrahmen resp. den Ausbau von Umsetzungsmassnahmen sowie Unterstützungs- und Begleitungsangeboten (insb. mit Blick auf die Herkunftssuche von in der Vergangenheit Adoptierten) erarbeitet (vgl. Drittes Kapitel, Zweites Konstitutivemoment).¹⁵ Im Einzelnen geht es um die institutionelle Organisation in der Schweiz inkl. der Rolle der sog. «akkreditierten Vermittlungsstellen», die Herkunftssuche, das Gesetz zum Internationalen Privatrecht (IPRG), finanzielle Aspekte sowie um den Umgang mit irregulären Praktiken. Die Optimierung des institutionellen Rahmens wird für Adoptionsverfahren im engeren und weiteren Sinn diskutiert, aber auch mit Bezug auf die

¹⁵ Die Expertengruppe hat weiteren Handlungsbedarf festgestellt, z. B. im Zusammenhang mit den Adoptionswirkungen; vgl. Zwischenbericht, Zweites Kapitel, 2.12 und Drittes Kapitel, 1.1; Schlussbericht, Drittes Kapitel, insb. 2.2.5.

Begleitung nach der Adoption, namentlich vor dem Hintergrund der aufgedeckten Irregularitäten. Die Herkunftssuche ist dabei als ein Knotenpunkt zu betrachten, in dem viele dringende Fragen zusammenlaufen.¹⁶ Ein angemessener Umgang mit der Herkunftssuche, insb. vis-à-vis den Irregularitäten in der Vergangenheit, ist für jede künftige Schweizer Politik der internationalen Adoption von immens wichtiger Bedeutung. Denn das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung wird ungeachtet der Frage zu gewähren sein, zugunsten welches Szenarios die finale Entscheidung fallen wird. Den sich im Kontext der Herkunftssuche spezifisch stellenden Fragen der institutionellen Organisation ist daher ein eigenes Unterkapitel gewidmet. Die Expertengruppe empfiehlt zudem diverse Massnahmen auf Gesetzes- und Umsetzungsebene, um zu garantieren, dass im Rahmen internationaler Adoptionen künftig keinerlei unstatthafte Vermögensvorteile mehr fliessen. Auch im Hinblick auf das IPRG formuliert sie Vorschläge für Gesetzesänderungen. Der Umgang mit irregulären Praktiken steht aus ähnlichen Gründen unter einem eigenen Titel wie die Herkunftssuche.

1.3 Ausstieg aus der Praxis internationaler Adoptionen als gleichwertige Option

Die Expertengruppe hatte im Rahmen der ersten Etappe das Mandat, mind. zwei Szenarien einer Schweizer Politik der internationalen Adoption zu erarbeiten. In ihrem Zwischenbericht hat sie neben dem Reformszenario das Ausstiegsszenario entwickelt.¹⁷ Entsprechend dem Auftrag der zweiten Etappe, vertiefte Abklärungen zu Reformen vorzulegen, steht das Ausstiegsszenario nicht im Vordergrund des Schlussberichts; trotzdem möchte die Expertengruppe erneut explizit darauf hinweisen, dass sie das Ausstiegsszenario aufgrund gewichtiger Argumente, die im Zwischenbericht erstmals genannt wurden und im vorliegenden Schlussbericht erneut sichtbar werden, weiterhin für eine valable Option hält. Dementsprechend sind für den Fall, dass die Entscheidung auf das Ausstiegsszenario fällt, bestimmte Unterkapitel ebenso einschlägig. Dazu gehören die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung, der Ausbau des Unterstützungs- und Beratungsangebots, der Umgang mit irregulären Praktiken sowie die Revision des IPRG.

¹⁶ Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.2.

¹⁷ Zwischenbericht, Drittes Kapitel, 2.2; hierzu in aller Kürze auch Schlussbericht, Erstes Kapitel, 1.3 und Zweites Kapitel, 4.2.

2 Strategische Leitvorgaben für eine Schweizer Politik der internationalen Adoption

In der Auseinandersetzung mit dem Thema internationale Adoption ist ein holistischer Ansatz geboten. Im Sinne einer solchen Gesamtbetrachtung schickt die Expertengruppe *fünf strategische Leitvorgaben* für einen verantwortungsbewussten Umgang mit internationalen Adoptionen voraus. Diese «Leitplanken» verpflichten die Schweiz darauf, Wohl und Rechte aller im Prozess der Adoption Beteiligten zu wahren und jede Wiederholung von Irregularitäten konsequent zu verhindern:

1. *Vergangenheit und Zukunft in den Blick nehmen (Bidirektionalität)* – Handlungsbedarf besteht sowohl mit Blick auf die in der Vergangenheit durchgeführten, insb. irregulären Adoptionen (retrospektiver Bezug) als auch mit Blick auf allenfalls künftig durchzuführende Adoptionen (prospektiver Bezug). Beide Aspekte sind gleichermaßen ernst zu nehmen. In der Umsetzung muss oberste Priorität allerdings die Adressierung der Irregularitäten in der Vergangenheit haben.
2. *Gemeinsame Verantwortung* – Im Kontext internationaler Adoptionen endet die Verantwortung aller beteiligten Akteure weder an den territorialen noch an den inner- resp. zwischenstaatlichen Zuständigkeitsgrenzen. Vielmehr ist das Übernehmen von Verantwortung eine Aufgabe, die gemeinsam resp. gemeinschaftlich von allen jeweils beteiligten Staaten sowie den innerhalb der föderalistisch organisierten Schweiz involvierten Akteuren erfüllt werden muss. Zu empfehlen wäre hier die Benennung einer Stelle mit Führungsverantwortung, die als *primus inter pares* vorgeht und so den Entwicklungsprozess leitet («Pilotierungsfunktion»).
3. *Koordination und Kooperation* – Zur Etablierung einer kongruenten Politik zur Bewältigung der sich stellenden Aufgaben ist es erforderlich, die Kooperation und Koordination sowohl auf internationaler Ebene – mit den Herkunftsstaaten, aber auch mit anderen Aufnahmestaaten – zudem auf föderaler Ebene – mit den Kantonen und weiteren involvierten Akteuren (insb. Vermittlungsstellen) – zu intensivieren. Zudem sind die Bemühungen in diesem Feld mit denjenigen in angrenzenden Feldern zu koordinieren, mit denen es vielfältige inhaltliche und organisatorische Überschneidungen gibt.
4. *Faktische Realisierung* – Worten müssen Taten folgen. Zwecks konsequenter Umsetzung der hier sowie an anderer Stelle¹⁸ erarbeiteten Erkenntnisse und der daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen muss ein Gremium benannt resp. geschaffen werden, welches ein effektives und effizientes Vorgehen zwischen den involvierten Akteuren bewerkstelligt. Auch hier sollte eine zentrale Stelle resp. Person mit Führungsverantwortung («Federführung») benannt werden. Die notwendigen fachlichen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen sind bereitzustellen.
5. *Kommunikation* – Angesichts der Wichtigkeit und Komplexität der Thematik ist es geboten, alle individuell sowie gesamtgesellschaftlich relevanten Informationen in einer jeweils adäquaten Weise zu kommunizieren. Dies betrifft die Erkenntnisse aus der Aufarbeitung von in der Vergangenheit durchgeführten irregulären Adoptionen, das Unterstützungsangebot zur Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung sowie Reformpläne mit Blick auf allenfalls künftig durchzuführende Adoptionen.

¹⁸ Vgl. die Arbeiten und den Bericht der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche».

3 Übergeordnete Empfehlungen

Die Expertengruppe formuliert die folgenden übergeordneten Empfehlungen, die allen weiteren in diesem Schlussbericht ausgearbeiteten Überlegungen und spezifischen Empfehlungen als «mentale Karte» vorangestellt werden:

Empfehlungen

Zwischen- und Schlussbericht sind nicht als voneinander getrennte Dokumente, sondern als *Einheit* zu behandeln. Sämtliche Empfehlungen aus beiden Berichten sind dementsprechend *zwingend im Verbund* zu lesen.

Die empfohlenen Massnahmen sind in ihrer Gesamtheit an die Hand zu nehmen, um einen konsequenten Paradigmenwechsel zu vollziehen. Die einzelnen Empfehlungen stehen damit nicht isoliert da, sondern entfalten jeweils Wechselwirkungen. Nur in ihrer Gesamtheit liefern sie den Hebeleffekt, um die internationale Adoption als Kinderschutzmassnahme konsequent zu verwirklichen.

Eine Fortführung internationaler Adoptionen in der Schweiz im Rahmen des Reformszenarios ist *nur unter strengen Bedingungen* möglich. Der vollständige Ausstieg aus der Praxis internationaler Adoptionen stellt weiterhin eine *ernstzunehmende Option* dar.

Jede künftige Schweizer Politik der internationalen Adoption muss die *Bidirektionalität des Handlungsbedarfs* berücksichtigen. Dabei ist anzuerkennen, dass *oberste Priorität* der Umgang mit in der Vergangenheit durchgeführten, insb. irregulären Adoptionen (retrospektiver Bezug) haben muss. Je nachdem, auf welches der beiden Szenarien die finale Entscheidung fallen wird, sind auch künftig durchzuführende Adoptionen (prospektiver Bezug) zu berücksichtigen.

Im Umgang mit allen Fällen internationaler Adoptionen – ob prospektiv oder retrospektiv – ist *Konsequenz* angezeigt. Der attestierte Handlungsbedarf ist beim Wort zu nehmen. Die erarbeiteten Erkenntnisse und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen sind entschlossen zu verwirklichen («walk the talk»). Der mindestens gebotene Paradigmenwechsel im Falle einer Fortführung der internationalen Adoption, aber auch die weitere Unterstützung von bereits adoptierten Personen im Falle eines Ausstiegs setzt die Bereitstellung der notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen voraus.

Die Verantwortung im Kontext der internationalen Adoption endet weder an territorialen noch an inner- resp. zwischenstaatlichen Zuständigkeitsgrenzen. Anzuerkennen ist die *gemeinsame resp. gemeinschaftliche Verantwortung*. Das gilt zwischen den Staaten sowie für sämtliche innerhalb der föderalistisch organisierten Schweiz involvierten Akteure. Die internationale Adoption ist in ihrer vernetzten Struktur zu sehen. Zwecks Bewältigung der sich stellenden Aufgaben soll die Schweiz ihre Kooperation sowohl mit Herkunftsstaaten als auch mit weiteren Aufnahmestaaten intensivieren. In die anstehenden Arbeiten sind die Kantone sowie weitere Akteure (insb. Vermittlungsstellen) angemessen einzubeziehen.

Zur effektiven Umsetzung der Empfehlungen soll ein *Gremium* bezeichnet resp. geschaffen werden, welches das koordinierte Vorgehen von Kantonen und Bund sowie der weiteren Akteure bewerkstelligt. Hierbei sind die notwendigen Kompetenzen, insb. auch Fachexpertise, sowie die Integration von Betroffenen zu gewährleisten. Die Benennung einer Stelle mit Führungsverantwortung, die als *primus inter pares* vorangeht und so den Entwicklungsprozess leitet («Pilotierungsfunktion»), ist angezeigt.

Ein *kommunikativer Effort* von Seiten der Behörden gegenüber der Gesellschaft ist angezeigt. Dieser bezieht sich auf die Erklärung der ggf. durchzuführenden Reformen am Institut der internationalen Adoption in der Schweiz sowie das in jedem Fall auszubauende Unterstützungsangebot zur Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung.

Zur Etablierung einer kongruenten Politik ist eine Koordination mit den sich in *angrenzenden Feldern* stellenden Herausforderungen und Revisionsprojekten geboten.

Zweites Kapitel – Expertengruppe, Mandat und Vorgehen

Im Folgenden sollen beide Etappen und damit das Gesamtmandat kurz chronologisch überblickt sowie inhaltlich zusammengefasst werden. Diese kursorische Wiedergabe der wichtigsten Aspekte entbindet indes *nicht* davon, die Gesamtheit der Erwägungen der Expertengruppe gemäss *Zwischenbericht und Schlussbericht* nachzuvollziehen. Aufgrund der Sensibilität der Thematik sowie der Komplexität und Dynamik der Herausforderungen ist die eingehende Beschäftigung mit den Analysen beider Berichte angezeigt.

1 Konstituierung – Vorgehen und Kriterien

Die Besetzung der Expertengruppe erfolgte durch das BJ unter Berücksichtigung von Empfehlungen seitens der Vorsitzenden.¹⁹ 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:

PD DR. IUR. HABIL. MONIKA PFAFFINGER

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

Mitglieder der Expertengruppe, in alphabetischer Reihenfolge:

PRITI AESCHBACHER

Sozialanthropologin, Leiterin einer Adoptionsvermittlungsstelle, selber adoptiert und Adoptivmutter

DR. IUR. YVO BIDERBOST

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

¹⁹ Hierzu bereits Zwischenbericht, Erstes Kapitel, 2.

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 (Internationaler Sozialdienst Schweiz) 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 WYTTENBACH

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

2 Auftrag und Aufgabe

Der Auftrag an die Expertengruppe lautet:²⁰

1. 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.
2. Erarbeiten von konkreten Vorschlägen zu
 - a) den Fragen der Optimierung der institutionellen Organisation, einschliesslich der Stellung der akkreditierten Vermittlungsstellen;
 - b) einer Harmonisierung der Behandlung von Verfahren nach Haager Adoptionsübereinkommen von 1993 (HAÜ) und solchen, die nicht nach HAÜ erfolgen;
 - c) einer Revision des Kapitels des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht zur Adoption;
 - d) der Überprüfung der finanziellen Fragen bei Adoptionen unter Integration der auf internationaler Ebene entwickelten Instrumente und Empfehlungen;
 - e) 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 (im Folgenden kurz Bericht Arbeitsgruppe «Herkunftssuche») könnten auch in diesem Bereich Gesetzesänderungen in Betracht gezogen werden.²¹

Die Arbeiten sind in zwei Etappen eingeteilt: In einer ersten Phase soll die Expertengruppe für das BJ mind. zwei mögliche Szenarien zur Festlegung einer schweizerischen Politik im Bereich der internationalen Adoption erarbeiten. Die Expertengruppe ist diesem Auftrag mit ihrem Zwischenbericht vom 28. März 2023 nachgekommen.²²

Der Zwischenbericht wurde am 8. Dezember 2023 vom Bundesrat gemeinsam mit dem sog. «10-Länder-Bericht»²³ der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) zur Kenntnis genommen: «Für den Bundesrat ist klar: solche Unregelmässigkeiten darf es nicht mehr geben. Auch wenn Bund und Kantone bereits viel getan haben, um die Praxis der internationalen Adoptionen transparenter und sicherer zu machen, kommt eine unabhängige Expertengruppe im Auftrag des Bundes in einem Zwischenbericht zum Schluss, dass mit einer Revision des internationalen Adoptionsrechts das Missbrauchspotential in Zukunft entscheidend gesenkt werden könnte. Der Bundesrat hat den Zwischenbericht zur Kenntnis genommen und die Expertengruppe beauftragt, ihm bis Ende 2024 vertiefte Abklärungen für eine Revision vorzulegen.»²⁴ Mit dem vorliegenden Schlussbericht vom 27. Juni 2024 kommt die Expertengruppe diesem Auftrag nach und legt konkrete Reformvorschläge vor.

²⁰ Keine wortwörtliche, aber weitgehend mit dem Originalwortlaut übereinstimmende Wiedergabe.

²¹ Vgl. insofern bereits entsprechender Bericht Bundesrat 2020, 65 f.

²² Vgl. <<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/85088.pdf>>.

²³ Vgl. Bericht ZHAW 2023.

²⁴ Vgl. <<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-99228.html>>.

3 Methodologie und Chronologie

3.1 Methodologie

Methodologisch kam ein *holistischer Ansatz* zur Anwendung.²⁵ Es erfolgte eine eingehende Auseinandersetzung mit diversen Quellen, wobei Dokumente, Erkenntnisse und Entwicklungen aus Wissenschaft, Recht, Politik sowie medialer Berichterstattung reflektiert wurden.²⁶ Der Forderung im bundesrätlichen Bericht, die Betroffenenperspektive zu integrieren, wurde konsequent Rechnung getragen.²⁷

3.2 Chronologie

Die Expertengruppe traf sich zu dreizehn Plenarsitzungen. Dazwischen kamen Arbeitsgruppen zum Einsatz, die einzelne Themen vertiefend vorbereiteten.

3.2.1 Erste Etappe

Nachfolgend ein chronologischer Kurzüberblick über die Arbeits- und Fortschritte der Expertengruppe in der ersten Etappe:

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; 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 – Vorausauftrag 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.

²⁵ Zu dieser Forderung vgl. das «Joint Statement on Illegal Inter-country Adoption», abrufbar unter <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/ced/2022-09-29/jointstatementICA_HR_28September2022.pdf>.

²⁶ Vgl. Literatur- und Materialverzeichnis.

²⁷ Zur Methodologie der Expertengruppe bereits Zwischenbericht, Erstes Kapitel, 4.

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 der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche» 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 (CLASS) an die Vorsitzende; Versand an die Mitglieder der Expertengruppe am 18. November 2022, diskutiert in der 4. Sitzung.²⁸

Vierte Sitzung vom 9. Dezember 2022 – Erster Block: Präsentation/Diskussion neu eingebrachter Dokumente (insb. Entwurf der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche», Schreiben der Conférence Latine de Promotion et de Protection (CLASS), Luzerner Urteil, Stellungnahme der UNO Treaty Bodies, Vertiefungsliteratur); zweiter Block: Präsentation/Diskussion der Erkenntnisse der Arbeitsgruppen zu den konkretisierten Unterfragen; dritter Block: Diskussion der von der Vorsitzenden vorgeschlagenen Szenarien, 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.

Einreichung des Zwischenberichts am 28. März 2023.

²⁸ Im Schreiben wird die Reform des Systems der internationalen Adoption begrüsst. Das HAÜ habe Veränderungen gebracht. Zudem wird auf die «Chutte» von internationalen Adoptionen hingewiesen. Ins Feld geführt wird ein Ausbau der Bundeskompetenzen (ACF). Kantonal solle die Sozialprüfung gem. 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.

3.2.2 Zweite Etappe

Die Expertengruppe setzte ihre Arbeiten ab Juni 2023 fort. Ging es in der ersten Etappe darum, mind. zwei Politiksznarien qua Zwischenbericht begründet darzulegen, ging es in der zweiten Etappe darum, konkrete Vorschläge für die Ausarbeitung, Planung und Umsetzung des Reformszenarios unter Integration der konkretisierten Fragestellungen gem. Mandat zu erarbeiten. Nachfolgend ein chronologischer Kurzüberblick über die Arbeits- und Fortschritte der Expertengruppe in der zweiten Etappe (fortlaufende Sitzungsnummerierung):

Siebte Sitzung vom 5. Juni 2023 – Projektplanung und Strukturierung der zweiten Etappe; Erstanalyse zum Reduktionselement; Einsetzung einer Arbeitsgruppe zur Vorbereitung eines Grobkonzeptes für das Reduktionselement.

Achte Sitzung vom 28. August 2023 – Diskussion des Paradigmenwechsels, Verabschiedung von Empfehlungen zum Reduktionselement.

Neunte Sitzung vom 25. September 2023 – Diskussion möglicher Szenarien betr. die Behördenorganisation, die Stellung der Vermittlungsstellen (inkl. Vor- und Nachteile) sowie im Ausland diskutierte Modelle; Verabschiedung von Empfehlungen zur institutionellen Re-Organisation; Diskussion von Organisationsfragen mit Blick auf die Themen «Herkunftssuche» und «Umgang mit irregulären Adoptionspraktiken».

Zehnte Sitzung vom 6. November 2023 – Diskussion und Verabschiedung von Empfehlungen zur institutionellen Re-Organisation; Entwicklung und Verabschiedung von IPRG-Reformvorschlägen.

Elfte Sitzung vom 18. Dezember 2023 – Diskussion der jüngsten Entwicklungen im Bereich der internationalen Adoption mit Schlussfolgerungen für die Arbeiten der Expertengruppe.

Zwölfte Sitzung vom 29. Januar 2024 – Diskussion und Verabschiedung von Empfehlungen zu den Themen «Umgang mit irregulären Praktiken», «Herkunftssuche» sowie «Finanzaspekte im Kontext internationaler Adoption».

Dreizehnte Sitzung vom 29. April 2024 – Diskussion des Entwurfs des Schlussberichts.

In der Folge fanden mehrere Lesungen statt, wobei der Schlussbericht per 25. Juni 2024 freigegeben und am 27. Juni 2024 ausgefertigt sowie eingereicht wurde.

4 Erste Etappe und Zwischenbericht – Kurzbeschrieb

In der ersten Etappe von August 2022 bis März 2023 sollten *zwei Szenarien* für eine Schweizer Politik der internationalen Adoption entwickelt werden. Zur Umsetzung dieses Auftrags erarbeitete die Expertengruppe einen Katalog mit Erkenntnissen, Empfehlungen sowie unabdingbar zu stellenden Anforderungen. Die Mitglieder der Expertengruppe kamen dabei *unisono* zur Einschätzung, dass eine Fortsetzung der bisherigen Praktiken rechtlich und moralisch ausgeschlossen ist. Zwar wurden im Zuge des HAÜ Fortschritte erzielt. Eine umfassende Evaluation seiner Wirksamkeit fehlt allerdings. Die Expertengruppe ist deshalb davon überzeugt, dass Minimalanpassungen am bisherigen Regime nicht ausreichen. *Geboten ist stattdessen ein grundsätzlicher Wandel.*

4.1 Wesentliche Erkenntnisse des Zwischenberichts

Die erste wesentliche Erkenntnis lautet: *Die Verantwortung der Schweiz im Rahmen der internationalen Adoption endet nicht an der eigenen Landesgrenze.* Es sind nicht allein die Herkunftsstaaten, welche die Güte der Adoptionsverfahren sicherzustellen haben. Herkunfts- und Aufnahmestaaten sind hierfür gemeinschaftlich verantwortlich. Insofern spricht die Expertengruppe von einer gemeinsamen Verantwortung (vgl. Einleitung). Für die Schweiz als Aufnahmestaat bedeutet das konkret den Ausbau von Transparenz, Rechenschaft, gebührender Sorgfalt, Überprüfung und Überprüfbarkeit über die eigenen Landesgrenzen hinaus sowie den Aufbau intensivierter, vertrauensbildender zwischenstaatlicher Kooperationen. Hierfür besteht Handlungsbedarf in mehreren Feldern. Die Details hierzu müssen in einem späteren Stadium ausgearbeitet werden.

Die zweite wesentliche Erkenntnis aus der ersten Etappe des Mandats besteht in der Einsicht, dass eine künftige Schweizer Politik der internationalen Adoption in jedem Fall einen *bidirektionalen Handlungsfokus* haben muss: retrospektiv mit Blick auf die in der Vergangenheit Adoptierten und ggf. von Irregularitäten Betroffenen sowie prospektiv mit Blick auf allfällig durchzuführende internationale Adoptionen. Beide Dimensionen sind zwingend zu berücksichtigen.

Dies bedeutet für eine Schweizer Politik der internationalen Adoption:

1. Ungeachtet der Frage, ob und ggf. wie die Institution der internationalen Adoption in der Schweiz fortgeführt wird, sind zwingend die *Rechte der Betroffenen*, insb. der im Zuge irregulärer Verfahren Adoptierten, zu adressieren. Erforderlich sind hier prioritär eine psychologische, soziale und finanzielle Unterstützung sowie die Effektuierung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung.
2. Falls die Praxis internationaler Adoptionen fortgesetzt werden soll, sind Wohl und Rechte der adoptierten Kinder *nicht bloss formell, sondern faktisch zu schützen.*

Natürlich kam es nicht bei allen internationalen Adoptionen in der Vergangenheit zu Irregularitäten. Ein Teil der Verfahren wurden korrekt durchgeführt, zum Wohl der adoptierten Kinder und unter Wahrung der Rechte der Betroffenen. Es geht der Expertengruppe nicht darum, Adoptionen pauschal zu verurteilen. Selbstverständlich können sie Gutes bewirken. Der Punkt ist nur: Ein «sie können» reicht hier nicht aus. Die Adoption – nicht nur als Einzelfall, sondern auch als Institution betrachtet – muss für die Adoptierten Gutes bewirken und das frei von systemfremden und verwerflichen Einflussfaktoren.

Der Auftrag der ersten Etappe erhielt insofern also eine inhaltliche Schärfung: Zu entwickeln waren Szenarien für eine Schweizer Politik der internationalen Adoption, in denen sichergestellt werden kann, dass internationale Adoptionen *stets und ausschliesslich zum Wohl der Betroffenen und unter Wahrung der Rechte aller Beteiligten erfolgen*. Unter dieser Massgabe erarbeitete die Expertengruppe zwei Vorschläge.

4.2 Zwei Szenarien

Das *erste Szenario*, das *Reduktions-plus-Reform-Szenario* (kurz «Reformszenario»), ist für den Fall eines Entscheids zugunsten der Fortführung internationaler Adoptionen konzipiert. Es ist nach seinen zwei wesentlichen Forderungen benannt:

1. Reduktionselement – Die Zusammenarbeit ist auf Herkunftsstaaten zu reduzieren, die wesentliche Mindestgarantien nachweisbar nicht nur formell, sondern auch faktisch einhalten.
2. Reformelement – Notwendig werden der Aufbau eines robusten Unterstützungsangebotes sowie weitgehende Reformen, namentlich betr. die Themen «Institutionelle Reorganisation», «Herkunftssuche im Kontext irregulärer Adoptionen», «Aspekte des Internationalen Privatrechts», «Finanzen» und «Umgang mit irregulären Praktiken».

Das *zweite Szenario* ist das *Ausstiegsszenario* – ein radikaler Schritt. Deshalb kurz zum Hauptargument: Die internationale Adoption ist unvermeidlich mit grossen, systemimmanenten Risiken behaftet. Selbst unter Einsatz enormer Ressourcen (wie im Reformszenario) bleibt ungewiss, ob es gelingt, diese Risiken zu beherrschen: Es ist eine Sache, die formellen Rahmenbedingungen zur Verhinderung von Irregularitäten und Missbrauch zu schaffen. Etwas anderes ist es jedoch, in der Realität für ihre faktische Einhaltung zu garantieren. Wenn Irregularitäten allerdings nicht ausgeschlossen werden können, dann muss im Sinne des Schutzes des Wohls der Kinder und der Rechte aller Betroffenen die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, dass der Schweiz keine Alternative bleibt, als die Praxis der internationalen Adoption vollständig aufzugeben.²⁹

²⁹ Zwischenbericht, Drittes Kapitel, 2.2; Schlussbericht, Erstes Kapitel, 1.3 und Zweites Kapitel, 4.2.

4.3 Kurzzusammenfassung der wichtigsten Aspekte

Die folgende Kurzzusammenfassung der Kernerkenntnisse, Leitprinzipien und neuralgischen Herausforderungen gemäss Zwischenbericht, Zweites Kapitel, 2.1–2.14, soll dabei unterstützen, die Erwägungen der zweiten Etappe besser einordnen und nachvollziehen zu können.

4.3.1 Terminologisches

4.3.1.1 Konstellationen der internationalen Adoption

Die Expertengruppe orientiert sich in ihrer Auslegung des Begriffs «internationale Adoption» an Art. 2 HAÜ:

(1) Das Übereinkommen ist anzuwenden, wenn ein Kind mit gewöhnlichem Aufenthalt in einem Vertragsstaat («Heimatstaat») in einen anderen Vertragsstaat («Aufnahmestaat») gebracht worden ist, wird oder werden soll, entweder nach seiner Adoption im Heimatstaat durch Ehegatten oder eine Person mit gewöhnlichem Aufenthalt im Aufnahmestaat oder im Hinblick auf eine solche Adoption im Aufnahme- oder Heimatstaat.

(2) Das Übereinkommen betrifft nur Adoptionen, die ein dauerhaftes Eltern-Kind-Verhältnis begründen.

Das HAÜ ist auf die *Fremdkindadoption* (zwischen Kind und Adoptierenden bestehen weder Verwandtschafts- noch Bekanntschaftsverhältnisse) und die *intrafamiliäre Adoption* anwendbar.³⁰ Damit sind dieselben Verfahrensvorschriften und Prinzipien einschlägig. Gleichwohl unterscheiden sich die beiden Konstellationen teilweise grundlegend voneinander (insofern auch zu beachten ist die Rechtsprechung des EGMR).

Zu den Irregularitäten in den 1970er bis 1990er Jahren, die Anlass für die Einsetzung der Expertengruppe sind (vgl. Einleitung), kam es mehrheitlich im Rahmen von Fremdkindadoptionen. Entsprechend richtete die Expertengruppe ihren Fokus auf die *internationale Fremdkindadoption*.

4.3.1.2 Irreguläre Adoptionen resp. Adoptionspraktiken

Im Zusammenhang mit der Aufdeckung von Unregelmässigkeiten bei internationalen Adoptionen in den 1970er bis 1990er Jahren werden zur Beschreibung der genauen Art der Irregularität verschiedene Begriffe verwendet. Gesprochen wird von rechtswidrigen, unrechtmässigen oder illegalen Adoptionen, aber auch von unethischen oder missbräuchlichen Praktiken sowie von Kinderhandel. Formaljuristisch betrachtet ist eine Adoption dann rechtswidrig, wenn sie gegen das jeweils geltende Recht verstösst. Dies ist jedoch nicht die einzige Weise, in der die Integrität von Adoptionsverfahren verletzt werden kann. Um ein möglichst weites Spektrum möglicher Beeinträchtigungen rechtlicher oder moralischer Natur – teilweise massiv, teilweise in geringerem Ausmass – abdecken zu können, schlägt die Expertengruppe die Verwendung des generischen Begriffs «irreguläre Adoption» resp. «irreguläre Adoptionspraktik» vor.³¹

³⁰ Vgl. HCCH 2008, Guide No. 1, N 513.

³¹ Hierzu bereits Zwischenbericht, Zweites Kapitel.

4.3.2 Statistisches und Empirisches

Die innerstaatliche Fremdkindadoption verlor in der Schweiz seit den 1970er Jahren stark an Bedeutung; heute ist sie eine Rarität. Im Gegenzug gewann die internationale Adoption markant an Relevanz. Nach einem Höhepunkt im Jahr 2004 sind allerdings auch hier die Zahlen kontinuierlich gesunken. In den letzten Jahren haben sie sich auf einem tiefen Niveau von 30 bis 40 Fällen pro Jahr eingependelt.³²

Geprägt von gesellschaftlichen, technologischen und rechtlichen Entwicklungen zeigt die Entwicklung der Zahlen einen kontinuierlichen Rückgang von Adoptionsverfahren in der Schweiz. Dies kommt einem Ausstiegstrend gleich. Aktuell ist mit Thailand ein HAÜ-Staat das wichtigste Herkunftsland für die Schweiz. Internationale Adoptionen aus Nicht-HAÜ-Staaten sind selten; i. d. R. handelt es sich dabei um intrafamiliäre Adoptionen.

Das Profil der Kinder, die im Rahmen von internationalen Fremdkindadoptionen aufgenommen wurden, hat sich verändert. Es handelt sich öfter um Kinder mit besonderen Bedürfnissen (sog. *special needs*), insb. um ältere Kinder, Geschwisterkinder oder kranke resp. handi-capierte Kinder.

Die internationale Adoption weist in der untersuchten Periode (1970er bis 1990er Jahre) nicht nur in Einzelfällen Irregularitäten auf. Vielmehr war die Praxis in diversen Feldern von Regelwidrigkeiten und Dysfunktionalitäten in verschiedenen Schweregraden durchsetzt. Dokumentiert ist mithin ein *strukturelles Defizit*.³³

Deutlich wurde zudem, dass es an *systematischen Evaluationen zur Regelkonformität in der Periode im Anschluss an die untersuchten Dezennien des letzten Jahrhunderts fehlt*. Es gibt keine vertieften Untersuchungen darüber, inwiefern und inwieweit die UN-Kinderrechtskonvention (UN-KRK) von 1989 mit dem einschlägigen Zusatzprotokoll oder das HAÜ von 1993 Fortschritte gebracht und die Gefahrenquellen sowie Schwachstellen konsequent ausgemerzt haben.³⁴

4.3.3 Compliance und Accountability – Vertrauen und Kontrolle – Due Diligence

Die wohl grösste Herausforderung im Kontext internationaler Adoptionen besteht darin, dass die Phase vor und rund um die Geburt eines Kindes im Hinblick auf den Einfluss der Geschehnisse ebenda auf eine spätere Adoption, die durch Handlungen in jener Phase beeinträchtigt werden, schwierig «kontrollierbar» ist. Im Lichte der Erkenntnisse zum Vorgehen im Rahmen der irregulären Adoptionspraktiken betrachtet ist zu konstatieren, dass es sich hierbei um die neuralgischste Phase des «Adoptionsgeschehens» handelt. Die im Herkunftsland bestehenden Rahmenbedingungen, die oft Einfluss auf Faktizitäten und Geschehnisse haben, die zeitlich vor dem eigentlichen Adoptionsverfahren liegen, erzeugen in Verbindung mit der «Nachfrage» nach Kindern von Seiten adoptionswilliger Personen in den Aufnahmestaaten einen *immensen Druck auf Adoptionsverfahren*. Angesichts der systemimmanenten Risiken, der Breite und Schwere der Unregelmässigkeiten sowie der Systematik, mit der es in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu Irregularitäten kam, kann eine schweizerische Politik der

³² Zu den Zahlen vgl. <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/statistiken.html>>.

³³ Vgl. für die Schweiz insb. Bericht ZHAW 2020 sowie Bericht ZHAW 2023; vgl. die Beiträge von BOÉCHAT; für die Befunde und Analysen im Ausland beachte das Literatur- und Materialienverzeichnis.

³⁴ Hierzu Zwischenbericht, Zweites Kapitel, 2.2 und 2.3.

internationalen Adoption nicht gutgläubig und unkritisch davon ausgehen, dass Irregularitäten heute ausgeschlossen sind. Die Verantwortung der Schweiz endet nicht an der eigenen Landesgrenze. Gefordert ist vielmehr die gebührende Sorgfalt betr. die Einhaltung der Vorgaben in den Herkunftsstaaten (*due diligence*). Es müssen Nachweise über die Einhaltung sämtlicher Vorgaben in sämtlichen Etappen eingeholt werden (*compliance*). Diesbezüglich ist ein Ausbau von Transparenz, Kooperation und accountability erforderlich. Empfohlen wird zudem die Schliessung von Erkenntnislücken bezüglich der ggf. vorhandenen Irregularitäten bei internationalen Adoptionen in der jüngeren Vergangenheit und in der Gegenwart. Konsequenz zu verhindern sind «quasi-wilde» Adoptionen im Zuge eines «fait accompli», bei dem Eltern Kinder ausserhalb regulärer Verfahren und Strukturen aus dem Ausland «holen».³⁵

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

Die internationale Adoption ist eine Kindesschutzmassnahme, die das Subsidiaritätsprinzip zu achten hat und folglich *ultima ratio* ist. Sie ist zugleich ein Rechtsakt zur Beendigung des ursprünglichen Kindesverhältnisses unter gleichzeitiger Begründung eines neuen rechtlichen Kindesverhältnisses und damit ein familienrechtliches Institut. Kindeswohl und Kinderrechte sind dabei vorrangige, nicht aber exklusive Kriterien (*paramount considerations*). Es geht um Wohl und Rechte von bereits adoptierten minderjährigen sowie volljährigen Personen ebenso wie um allfällig künftig zu adoptierende Kinder in ihrer rechtlich geschützten Einbindung in familiäre und kulturelle Bezüge. Auch die Rechte der leiblichen Eltern müssen berücksichtigt werden. Wichtig ist daran zu erinnern, dass – wie oben ausgeführt – nicht erst der «Transfer» des Kindes, sondern bereits die Phase der Schwangerschaft sowie die Geburt neuralgische Momente für die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben sind. Angezeigt sind vor diesem Hintergrund

1. eine kritische Prüfung der gegenwärtig implementierten Adoptionswirkungen (Inkognitovolladoption vs. halboffene und offene Adoption);
2. eine systematische Erhebung des aktuellen Befindens von früher Adoptierten;
3. eine konsequente Untersuchung und Aufarbeitung allfälliger Verletzungen von Standards;
4. die Anerkennung des Schutzes der originären Einbindung des Kindes in seine herkömmlichen (familiären, kulturellen, staatlichen) Systeme;
5. die Implementierung tragfähiger und kostenloser Angebote zur Unterstützung im Allgemeinen sowie im Rahmen der Herkunftssuche im Besonderen (*post-adoption services*) sowie
6. die Verifizierung der Regelkonformität von Adoptionen aus der jüngeren Vergangenheit.

³⁵ Vgl. daher auch die Empfehlungen in Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1 und 2.3.

4.3.5 Die Adoption als multidimensionales Institut

Bis heute hält sich hartnäckig die irreführende (formaljuristische) Vorstellung, die Adoption sei ein einmaliger Rechtsakt, der sämtliche Realitäten austilgt und das Kind quasi zum leiblichen Kind der Adoptierenden macht (*clean break*).³⁶ Tatsächlich ist eine Adoption jedoch ein lebenslanger Prozess in einem komplexen System mit zahlreichen relationalen und persönlichen Bezügen. Von besonderer Bedeutung ist dabei anzuerkennen, dass der leiblichen Familie resp. der Herkunftsfamilie eine spezifische Rolle zukommt. Weiterhin zu beachten sind die Rahmenbedingungen in den Herkunftsstaaten: Armut und wirtschaftliche Prekaritäten, soziale Werte und Realitäten, Stigmatisierungen, fehlende Verhütungs- und Abtreibungsmöglichkeiten, Umweltkatastrophen und Kriege, schwache oder kollabierende Staatssysteme oder kaum etablierte Registerwesen, Korruption usf. Hinzu kommt eine oftmals bestehende Machtasymmetrie zwischen Herkunfts- und Aufnahmestaat, die einen fruchtbaren Boden für sachfremde Interessen bietet, welche die Adoption als Kinderschutzmassnahme korrumpieren.

4.3.6 «Adoptierbarkeit» auf dem Prüfstand

Es sind Fälle dokumentiert, in denen der Nachweis der «Adoptierbarkeit» eines Kindes fingiert/gefälscht wurde. Berichtet wird ebenso von Situationen grossen Druckes bis hin zu Zwang, der auf die leiblichen Eltern ausgeübt wurde. Zu nennen sind die Beeinflussung durch Geld- oder Sachgaben, verzweifelte Lagen der Überforderung sowie die Unkenntnis/Unklarheit resp. falsche oder irreführende Information betr. die Konsequenzen einer Zustimmung zur Adoption. Die Tragfähigkeit der «Adoptionsfreigabe» sowie der «informierten und freiwilligen Adoptionszustimmung» muss im Lichte der Realitäten von Armut, ungenügender Unterstützung, Stigmatisierung usf. somit kritisch hinterfragt werden. Die Schweiz ist vor diesem Hintergrund zur *due diligence* bei der Verifizierung der Korrektheit der relevanten Dokumente und der Integrität der Prozesse im jeweiligen Herkunftsland verpflichtet. Diesbezüglich sind Kriterien für die Dokumentation und den Nachweis der Korrektheit aller Informationen rund um die Kindesabgabe zu fixieren. Zu gewährleisten ist zudem eine wohlausgebaute Transparenz und Kontrolle. Es verbleiben indes Zweifel, ob sich entsprechende Kontrollmechanismen in katastrophengebetroffenen Staaten, in Staaten ohne robuste Register- und Organisationsstruktur sowie in Drittwelt- und Schwellenländern etablieren lassen.

4.3.7 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.»³⁷ Für alle Arten der Adoption gilt also: Es sind Eltern für «elternlose» Kinder zu finden, für die keine andere Betreuung gefunden werden kann, welche die Förderung des Wohls und die Achtung der Rechte der Kinder besser gewährleisten. Es darf hingegen nicht dazu kommen, dass Kinder für kinderlose Eltern «besorgt» werden.

³⁶ Vertiefend PFAFFINGER 2007, mit weiteren Hinweisen; vgl. auch die verschiedenen Beiträge von COTTIER sowie die einschlägige Kommentarliteratur.

³⁷ Vgl. <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/haue.html>>; beachte kritisch in diesem Zusammenhang HÖGBACKA 2019.

Das Subsidiaritätsprinzip hat herausragende Relevanz und schliesst Armut, Stigmatisierungen (z. B. von unverheirateten Müttern) und Ähnliches als alleinige Gründe für internationale Adoptionen aus. Die Einhaltung des Prinzips zeigt sich allerdings bis in die Gegenwart teilweise fragwürdig.

4.3.8 Formelles Recht und faktische Verwirklichung oder Vollzugsdefizite

Die UN-KRK mit ihren Protokollen sowie das HAÜ sind Meilensteine für die Verbürgung elementarer Rechte von Kindern und zur Absicherung integrierter Adoptionsverfahren. Aktuell kann jedoch nicht abschliessend und basierend auf einer breiten Datenlage beurteilt werden, ob die Standards, Garantien und Vorgaben der UN-KRK und des HAÜ effektiv sind und ob sie konsequent eingehalten werden oder ob vielmehr von einem mehr oder minder stark ausgeprägten «Vollzugsdefizit» auszugehen ist. Gefolgert wurde die Empfehlung zur Überprüfung der Praktiken aus den letzten mind. fünf Jahren³⁸, wobei Vorstösse auf Ebene der internationalen Gremien, die hinsichtlich HAÜ und UN-KRK aktiv sind, ebenso anzustreben sind.

4.3.9 Narrative der internationalen Adoption im Lichte der Realitäten

Das Institut der internationalen Adoption war über Jahrzehnte hinweg vom «Rettungsnarrativ» geprägt, wonach für «elternlose» Kinder Eltern gefunden werden. In der Realität wurde dieses Narrativ indes oft in sein Gegenteil verkehrt. Die Expertengruppe erkennt zwar an, dass ein Teil der internationalen Adoptionen regelkonform und zum Wohl der Kinder abliefen. Die aufgearbeiteten Praktiken zeigen indes, dass die internationale Adoption den Namen einer Kinderschutzmassnahme in der Realität oft nicht oder nur unter Ausblendung schwieriger Aspekte verdiente. *Eine Idee, wonach der Zweck die Mittel heilige, ist nicht opportun.*

4.3.10 Systemimmanente Risiken und systemfremde Interessen

Aus der Funktionsweise und den Rahmenbedingungen der internationalen Adoption ergeben sich diverse systemimmanente Risiken für Irregularitäten und Missbräuche.³⁹ Zudem sieht sich die internationale Adoption mit dem Problem konfrontiert, dass systemfremde Interessen – namentlich finanzielle, aber auch politische, manchmal sogar imperialistische Interessen – ihre eigentlichen Ziele und Rationalitäten korrumpieren. Die Risiken von solchen das Institut einer Kinderschutzmassnahme erodierenden Effekten werden akzentuiert, wenn Machtasymmetrien vorliegen.

³⁸ Vgl. Zwischenbericht, Drittes Kapitel, 2.1.1.3; Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1.2.3.

³⁹ So auch bereits ABRAHAM/STEINER/STALDER/JUNKER 2020, 5 und 99.

4.3.11 Herkunftssuche – Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung

Das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung ist ein Menschenrecht. Viele der heute erwachsenen Adoptierten sind bezüglich ihrer Herkunft/Geschichte/Familie/Identität – der Wahrheit⁴⁰ – mit schlechter, lückenhafter, inexisterter oder gefälschter Dokumentation und entsprechend mit grossen resp. teilweise kaum zu bewältigenden Belastungen konfrontiert. Dies stellt für die Betroffenen eine enorme Bürde dar. Ein zentrales Element einer Schweizer Politik der internationalen Adoption muss daher die Entwicklung und Implementierung effektiver und kostenloser Hilfsangebote bei der Herkunftssuche sein.⁴¹

4.3.12 Clean Break – Überprüfung der geheimen Volladoption als Adoptionswirkung

Die Einführung der sog. geheimen Volladoption (Inkognitovolladoption) im letzten Jahrhundert etablierte die Fiktion, die adoptierten Kinder seien die leiblichen Kinder der Adoptiveltern, als ob es keine Herkunftsfamilie und keine Herkunftskultur gäbe.⁴² Dieser als *clean break* bezeichnete Ansatz wird in der Adoptionsforschung seit langem kritisch bewertet. Entsprechend wurden in den letzten Jahren gewisse Lockerungen in Recht und Praxis vorgenommen, vgl. Art. 268b f. ZGB. Heute ist gesetzlich *expressis verbis* anerkannt, dass Adoptierte über ihre Geschichte und die Adoptionstatsache aufzuklären sind, vgl. insb. Art. 268c Abs. 1 und Abs. 2 ZGB. Das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung ist in Art. 268c Abs. 2 und Abs. 3 ZGB niedergelegt. Die noch weitergehende Überwindung des sich haltenden Basismechanismus ist angezeigt. Denn die Inkognitovolladoption (inkl. Registerfiktionen) hat in gewisser Weise irregulären Praktiken Vorschub geleistet resp. ihre Aufdeckung erschwert oder gänzlich verhindert. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Expertengruppe eine Evaluation der geheimen Volladoption und eine noch konsequentere Implementierung von halboffenen und offenen Adoptionsformen. Letztere bieten Transparenz, Ehrlichkeit, Vertrauen und Integrität. Die Kinder werden in ihren Bezügen zur Herkunftsfamilie und -kultur sowie zur Aufnahmefamilie und zum Aufnahmestaat besser geschützt. Halboffene Adoptionen bedingen die Schaffung entsprechender behördlicher Zuständigkeiten und Prozesse.

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

Die Expertengruppe erachtet den Ausbau des Beratungs-, Begleitungs- und Unterstützungsangebots (*pre- and post-adoption services*; nicht beschränkt auf die Herkunftssuche) für bereits sowie für künftig Adoptierte, zudem für Herkunftsfamilien und Adoptiveltern/-familien für einen unverzichtbaren Bestandteil einer Schweizer Politik der internationalen Adoption. Diese Angebote sind als Elemente eines konsequenten Kindes- und Familienschutzes substanziell auszubauen und ungeachtet der damit verbundenen beachtlichen Aufwendungen kostenlos zu gestalten.

⁴⁰ Hierzu Bericht Arbeitsgruppe «Herkunftssuche», 8.

⁴¹ Vgl. vertiefend Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.2; zu den Forderungen insofern bereits Zwischenbericht, Drittes Kapitel, 1.1.

⁴² Vgl. grundlegend auch mit Blick auf die Darlegung der einschlägigen Literatur und Entwicklung PFAFFINGER 2007, *passim*; neuer zum Stand der Forschung BRÄNZEL 2019.

4.3.14 Weiteres

Zusätzlich zu den genannten Punkten arbeitete die Expertengruppe in der ersten Etappe und ihrem Zwischenbericht drei Aspekte heraus, die der besonderen Aufmerksamkeit bedürfen:

1. In die Adoptionsprozesse sind *zu viele Akteure involviert*. 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. Als valabelste Strategie der Zukunft wird eine Bündelung empfohlen.⁴³
2. Es ist davon auszugehen, dass die Umsetzung des beschlossenen Szenarios Auswirkungen auf *angrenzende Felder*, insb. das Feld der Leihmutterschaft, hat. Eine Koordination der im Zwischen- und Schlussbericht entwickelten Empfehlungen mit Bemühungen zwecks Gewährleistung der Rechte Betroffener und Involvierter in diesem Bereich liegt ausserhalb dieses Mandats und ist entsprechend separat abzuhandeln.⁴⁴
3. Eine konsequente Reform des Systems internationaler Adoption bedingt, dass *angemessene Ressourcen* zur Verfügung gestellt werden.⁴⁵

⁴³ Zwischenbericht, Zweites Kapitel, 2.14; Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.1, aber auch 1.

⁴⁴ Zwischenbericht, Drittes Kapitel, 1.2; Schlussbericht, Drittes Kapitel, 5.2.

⁴⁵ Zwischenbericht, Zweites Kapitel, 2.14 und Drittes Kapitel; Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.2 und 2.4.

5 Zweite Etappe und Schlussbericht – Verortung

5.1 Chronologie der Übergangsphase zwischen den beiden Etappen

Der Zwischenbericht der Expertengruppe zu Händen des Bundesamts für Justiz vom 28. März 2023 wurde vorab von der damaligen Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) zur Kenntnis genommen. Die Expertengruppe sollte gemäss Anweisung der Vorsteherin des EJPD ihre Analysen für die anstehende zweite Etappe unmittelbar fortsetzen und hierbei konkrete Vorschläge zum Reformszenario entwickeln.

Am 8. Dezember 2023 wurde das Dossier der internationalen Adoption im Gesamtbundesrat behandelt. Zwei Dinge sind hier relevant:

Erstens nahm der Gesamtbundesrat die Ergebnisse des sog. «10-Länder-Berichts» der ZHAW zur Kenntnis.⁴⁶ Gegenstand des Berichts sind die Untersuchungen von internationalen Adoptionen zwischen der Schweiz und den zehn Ländern Bangladesch, Brasilien, Chile, Guatemala, Indien, Kolumbien, Korea, Libanon, Peru sowie Rumänien in den 1970er bis 1990er Jahren. Besagten Bericht hatte der Bundesrat als Reaktion auf einen früheren Bericht der ZHAW – den sog. «Sri-Lanka-Bericht»⁴⁷ – in Auftrag gegeben, in dem internationale Adoptionen zwischen der Schweiz und Sri Lanka untersucht wurden. Wie im «Sri-Lanka-Bericht» kam die ZHAW auch im «10-Länder-Bericht» zum Ergebnis, dass es Hinweise auf «illegale Praktiken, Kinderhandel, gefälschte Dokumente und fehlende Herkunftsangaben»⁴⁸ gibt. Den Betroffenen wurde von Seiten des Bundesrates dessen Bedauern ausgedrückt.⁴⁹

Zweitens wurden vom Bundesrat *in corpore* die im Zwischenbericht niedergelegten Analysen mit den beiden von der Expertengruppe erarbeiteten Szenarien für eine Schweizer Politik der internationalen Adoption – das Reformszenario und das Ausstiegsszenario – zur Kenntnis genommen. Der Bundesrat bestätigte den Handlungsbedarf beim Internationalen Adoptionsrecht. Die Expertengruppe wurde beauftragt, bis Ende 2024 vertiefte Abklärungen für eine Revision vorzulegen. Hierbei wurde das EJPD damit beauftragt, dem Bundesrat bis Ende des Jahres 2024 den Schlussbericht der Expertengruppe sowie einen Vorschlag für das weitere Vorgehen vorzulegen.⁵⁰

⁴⁶ Bericht ZHAW 2023.

⁴⁷ Bericht ZHAW 2020.

⁴⁸ Bericht ZHAW 2023, 58 ff.

⁴⁹ Vgl. Medienmitteilung vom 8. Dezember 2023, abrufbar unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/mm.msg-id-99228.html>.

⁵⁰ Die Medienmitteilung lautet: «Bern, 08.12.2023 – Bei internationalen Adoptionen ist es in der Vergangenheit in grösserem Umfang als bisher bekannt zu Unregelmässigkeiten gekommen. Zu diesem Schluss kommt ein Bericht, der im Auftrag des Bundesrats Adoptionen aus insgesamt 10 Herkunftsländern untersuchte. Der Bundesrat hat den Bericht an seiner Sitzung vom 8. Dezember 2023 zur Kenntnis genommen. Er anerkennt und bedauert, dass es die schweizerischen Behörden trotz gewichtiger Hinweise unterlassen hatten, angemessene Massnahmen dagegen zu ergreifen. Um solche Unregelmässigkeiten in Zukunft zu verhindern, braucht es eine Revision des internationalen Adoptionsrechts. Eine unabhängige Expertengruppe wird dem Bundesrat bis Ende 2024 vertiefte Abklärungen vorlegen»; vgl. <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/gesetzgebung/internationale-adoptionen.html>.

5.2 Bezüge, angrenzende Handlungsfelder und Schnittstellen

Der gestaffelte Auftrag an die Expertengruppe verlangt Lösungen für ein Feld, das *nicht isoliert dasteht*. Es grenzt an mehrere andere Herausforderungsfelder, die mitzuberücksichtigen sein werden. Zudem finden sich innerhalb des Auftrags Herausforderungen, die Brennpunkte und zugleich Schnittstellen sind, weshalb sie – unter verschiedenen Titeln – aus unterschiedlichen Perspektiven relevant werden. Die Expertengruppe schickt der Darstellung ihrer Analysen im Rahmen der zweiten Etappe die folgenden vier (teilweise bereits erwähnten) Aspekte voraus:

Erstens: Wie bereits in der ersten Etappe stiess die Expertengruppe auch in der zweiten Etappe auf angrenzende Themenfelder. Beispielsweise wurden in Diskussionen über das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung immer wieder Parallelen zu den Themenfeldern Eizellenspende und Leihmutterchaft deutlich. Trotz unübersehbarer Konnekte beschränkt sich die Expertengruppe unter Verweis auf die Arbeitsgruppe zum Abstammungsrecht und weitere Revisionsprojekte in angrenzenden Feldern auf ihren Kernauftrag.⁵¹

Zweitens: Die Einsetzung der Expertengruppe mit ihrem Auftrag, Handlungsempfehlungen für den Umgang mit den Herausforderungen internationaler Adoption vorzulegen, resultierte als Reaktion auf die aufgedeckten Irregularitäten in der Vergangenheit. Die im «Sri-Lanka-Bericht» und «10-Länder-Bericht» attestierten Unregelmässigkeiten betreffen weitestgehend internationale Adoptionen *ohne* bestehendes Verwandtschaftsverhältnis (sog. Fremdkindadoption). In der Regel ging es um Konstellationen, in welchen Schweizer Paare ihnen fremde Kinder (Kinder, zu denen weder ein Bekanntschafts- noch Verwandtschaftsverhältnis bestand) aus dem Ausland/im Ausland adoptierten. Nur in Einzelfällen waren Aktenunterlagen zu internationalen Verwandtenadoptionen zu finden. Diese sog. intrafamiliäre Adoption stellt eine ganz spezifische Konstellation mit eigenen Herausforderungen dar, die eine eigenständige Analyse erfordert.⁵²

Drittens: Laut dem Auftrag an die Expertengruppe könnten «je nach Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe KKJPD und BJ zur Herkunftssuche [...] auch in diesem Bereich Gesetzesänderungen in Betracht gezogen werden.⁵³» An dieser Stelle ist ein Knoten- und Kulminationspunkt zu verorten: Die Herkunftssuche resp. das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung hat den Stein ins Rollen gebracht. Die Geltendmachung des Anspruchs figurierte als eines der Detektionsinstrumente bei der Freilegung von Unregelmässigkeiten in internationalen Adoptionsverfahren, z. B., indem Betroffene feststellen mussten, dass die in ihren Dokumenten angegebene leibliche Mutter eine Scheinmutter ist. Wenn die Expertengruppe es – ungeachtet des letztlich gewählten Szenarios – als oberste Priorität einer jeden künftigen Schweizer Politik der internationalen Adoption bezeichnet, die Vergangenheit angemessen zu adressieren und dabei namentlich die von Irregularitäten Betroffenen bei der faktischen Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen, dann liegt in den an dieser Stelle kurz-, mittel- und langfristig zu treffenden Massnahmen der eigentliche Schlüssel. Unter Berücksichtigung der Komplexität der Herausforderungen und der zeitlichen Realitäten – der final freigegebene Bericht der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche» lag der Expertengruppe erst in einem sehr weit fortgeschrittenen Stadium ihrer eigenen Arbeiten vor – beschränkt sich die Expertengruppe in Bezug auf

⁵¹ Vgl. zum Bericht vom 27. Oktober 2023 <<https://www.kkjpd.ch/newsreader/internationale-adoptionen.html>>; ein Entwurf des Berichts wurde der Expertengruppe am 29. November 2022 zugestellt; hierzu bereits Schlussbericht, Zweites Kapitel, 4.3.14.

⁵² Hierzu Schlussbericht, Zweites Kapitel, 4.3.11; Zwischenbericht, Drittes Kapitel, 1.2.

⁵³ Vgl. insofern bereits entsprechend Bericht Bundesrat 2020, 65 f.; Bericht der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche» vom 27. Oktober 2023.

das Thema Herkunftssuche darauf, Richtungshinweise beizutragen (nicht jedoch ohne zu betonen, dass weitere Anstrengungen in diesem weiten Feld unverzichtbar sind).⁵⁴

Viertens: Bei der Auseinandersetzung mit den Stellschrauben der für das Reformszenario entwickelten Revisionsvorhaben zwecks Bewältigung der Herausforderungen im Kontext internationaler Adoptionen sind Überschneidungen und damit zumindest partielle Wiederholungen unvermeidbar. Bestimmte Handlungsfelder, insb. die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung, müssen aus verschiedenen Perspektiven betrachtet und aus diversen Richtungen angegangen werden.

⁵⁴ Hierzu Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.2.

Drittes Kapitel – Konkretisierung des Reduktions-plus-Reform-Szenarios

In Erfüllung des Auftrags des Schweizer Bundesrats wird in diesem Kapitel das Reformszenario konkreter ausgearbeitet. Es bezieht sich primär auf die Fremdkindadoption im internationalen Kontext.⁵⁵ Wie mit intrafamiliären Adoptionen umzugehen ist und ob resp. ggf. inwiefern der hier vorgeschlagene Paradigmenwechsel auch für diese greifen soll, bleibt zu prüfen.

1 Erstes Konstitutivelement – Reduktion der Kooperationsstaaten

In diesem Unterkapitel wird ein Konzept zum ersten Konstitutivelement des Reformszenarios, der *Reduktion* vorgelegt. Die Etablierung eines Regimes, in welchem die Schweiz künftig die Zusammenarbeit im Rahmen internationaler Adoptionen auf Herkunftsstaaten beschränkt, die definierte Kriterien und Standards erfüllen, soll hohe Qualitätsstandards sichern. Die Reduktion auf gewisse Kooperationsstaaten entspricht zudem einem Entwicklungstrend in mehreren anderen Aufnahmestaaten.⁵⁶

Mit dem Vorschlag wird auftragsgemäss zugleich die Frage nach der Harmonisierung von Verfahren mit HAÜ- und Nicht-HAÜ-Staaten adressiert.⁵⁷ Nach Überzeugung der Expertengruppe kann dieser Auftrag einzig und allein damit erfüllt werden, dass diese Harmonisierung entfällt: Es soll künftig keine Verfahren mit Staaten mehr geben, die das HAÜ nicht ratifiziert haben.

Die Herkunftsstaatenreduktion soll *zeitnah* angegangen werden. Zu definieren sind die für die Entscheidungen zuständigen Behörden und die einschlägigen Verfahren. Darüber hinaus werden erforderlich sein: eine Re-Organisation der beteiligten Institutionen, die Regulierung von Finanzströmen sowie Anpassungen des Gesetzes zum Internationalen Privatrecht (IPRG).

1.1 Paradigmenwechsel

Im aktuellen Regime gibt es eine «freie Auswahl des Herkunftslandes», soweit keine Weisung des Bundes die Zusammenarbeit mit einem Land ausgesetzt hat (wie bspw. mit Haiti und unlängst den USA) resp. keine entsprechende Entscheidung durch ein Herkunftsland vorliegt. Künftig soll eine Kooperation hingegen nur noch mit solchen Ländern möglich sein, welche die Mindeststandards für die Durchführung internationaler Adoptionen einhalten.⁵⁸

⁵⁵ Hierzu Schlussbericht, Zweites Kapitel, 4.3.1.1 und 5.2; für eine allfällige Koordination mit Forderungen in Bezug auf die nationale Adoption beachte das Urteil des Bundesgerichts vom 5. Mai 2023 (2C_393/2022); zudem ist die intrafamiliäre nationale und internationale Adoption zu prüfen.

⁵⁶ Vgl. für Flandern <<https://www.opgroeien.be/nieuws-en-pers/nieuws/rapport-expertenpanel-interlandelijke-adoptie-in-vlaanderen>> sowie <<https://pers.opgroeien.be/vlaanderen-beeindigt-samenwerking-met-vier-herkomstlanden-voor-adoptie>>; zur Limitierung der Kooperationen durch Australien vgl. [Partner countries | Intercountry Adoption](#); vgl. für Frankreich <<https://solidarites.gouv.fr/publication-du-rapport-de-la-mission-dinspection-interministerielle-relative-aux-pratiques>>; vgl. für Holland <<https://nos.nl/artikel/2517029-tweede-kamer-wil-stop-op-buitenlandse-adopties>>.

⁵⁷ Vgl. zum Auftrag Schlussbericht, Zweites Kapitel, 2.

⁵⁸ Bezüglich der Frage, ob eine solche Reduktion rechtlich überhaupt möglich ist, erging eine Bitte an das BJ um Klärung. Wie das Ständige Büro der Haager Konferenz auf Anfrage des BJ mitteilte, gibt es keine Pflicht eines Ratifikationsstaates zur internationalen Adoption. Ein vollständiger oder partieller Ausstieg wären also mit dem HAÜ kompatibel: « Il n'y a pas d'obligation de faire des adoptions internationales, donc chaque pays peut établir ses critères et décider avec qui travailler. »

Damit wird ein *Paradigmen- resp. Systemwechsel* vollzogen. Während bisher grundsätzlich jedes Land als möglicher Kooperationsstaat für internationale Adoptionen galt, sofern kein Grund vorlag, es auszuschliessen, wird künftig genau andersherum verfahren: Im Zuge eines mehrstufigen Evaluationsverfahrens wird anhand fixierter Kriterien geprüft (Vorschlag: durch das BJ), ob ein Land in die Gruppe der möglichen Kooperationsstaaten aufgenommen wird oder nicht. Auf der Grundlage dieser Evaluation ergeht ein positiver resp. negativer Kooperationsentscheid (Vorschlag: durch das BJ). Der Entscheid fällt nur dann positiv aus, wenn sämtliche der geforderten Kriterien erfüllt werden. Nur dann kann basierend auf einer formellen Entscheidung mit dem konkreten Herkunftsstaat die Kooperation im Rahmen internationaler Adoptionen fortgesetzt oder neu aufgenommen werden. Insofern liesse sich auch von einer «Bewilligung» oder «Akkreditierung» sprechen. Im Falle eines positiven Entscheids erfolgt – basierend auf einem neu zu schaffenden Rechtsrahmen – im weiteren Zeitverlauf zudem eine rollende Re-Evaluation, die «Re-Akkreditierung».⁵⁹

Zu betonen ist an dieser Stelle, dass es nicht die alleinige Verantwortung des Herkunftsstaats ist, die Güte der Adoptionsverfahren sicherzustellen. Als Aufnahmestaat ist die Schweiz nicht in der Rolle eines Unbeteiligten, sondern Partner auf Augenhöhe. Entsprechend verbietet es sich, von oben herab über die Herkunftsstaaten zu urteilen. Vielmehr ist das Evaluationsverfahren als integraler Bestandteil der gemeinschaftlichen Verantwortung zu verstehen und entsprechend durchzuführen. Über die Einführung eines Verfahrens zur «Akkreditierung» darf also nicht vergessen werden, dass die Sicherstellung der korrekten Abwicklung von internationalen Adoptionen zum Wohl der adoptierten Kinder und zur Wahrung der Rechte aller Beteiligten erfolgt. Dies ist jederzeit eine gemeinsame, geteilte Verantwortung von Herkunfts- und Aufnahmestaat.⁶⁰

Das Prinzip, wonach nicht mehr prinzipiell alle Staaten als Kooperationspartner der Schweiz bei internationalen Adoptionen figurieren, sondern nur noch diejenigen, bezüglich denen die sorgfältige Evaluation zu einer positiven Kooperationsentscheidung geführt hat, soll gleichermaßen wie die konkreten Tatbestandselemente und Zuständigkeiten *rechtlich stufengerecht verankert* werden.⁶¹

Die hier vorgeschlagene Reduktion der Kooperationsstaaten bedeutet effektiv die Beendigung der Zusammenarbeit mit allen Nicht-HAÜ-Vertragsstaaten sowie mit allen HAÜ-Vertragsstaaten, die nicht sämtliche nach der Reform erforderlichen Kriterien (hierzu gleich im folgenden Unterkapitel mehr) erfüllen. Für diesen «partiellen Ausstieg» sind die notwendigen Entscheidungen, Massnahmen sowie rechtlichen Anpassungen auszuarbeiten. Angezeigt sind insb. gesetzliche Massnahmen zur Verhinderung von Umgehungsversuchen, namentlich durch die Schaffung eines «fait accompli». Insofern sind eine Revision des IPRG und Mechanismen zur Absicherung des partiellen Adoptionsverbotes nötig.⁶²

⁵⁹ Hierzu Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1.2.5.1.

⁶⁰ Vgl. Schlussbericht, Einleitung.

⁶¹ Vertiefend Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1.2.2 und 1.2.6.1.

⁶² Hierzu vertiefend Zwischenbericht, Zweites Kapitel, 3.3, Resümee betr. IPRG-Revision, insb. aber auch das ausführende Memorandum; Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.3.

1.2 Kooperationsentscheid zwecks Absicherung hoher Standards

Der Entscheid zur Aufnahme, Fortsetzung oder Beendigung der Kooperation mit einem Herkunftsstaat im Rahmen der internationalen Adoption erfolgt nach der Evaluation von *drei kumulativ zu erfüllenden Hauptkriterien*. Die Kooperation mit einem Herkunftsstaat kann also nur dann aufgenommen oder fortgesetzt werden, wenn die Evaluationen aller drei Kriterien positiv ausfallen.

Alle Evaluationskriterien sind in ein Gesetz im formellen resp. materiellen Sinne stufengerecht zu erlassen.

1.2.1 Der Katalog der Evaluationskriterien *de lege ferenda*

De lege ferenda soll die Prüfung und Entscheidung für die Aufnahme, Fortsetzung resp. Beendigung der Kooperation mit einem Herkunftsstaat an *drei Hauptkriterienkatalogen* ausgerichtet werden. Dabei erfasst das erste Hauptkriterium den sog. *formellen Kriterienkatalog*, das zweite den sog. *relationellen Kriterienkatalog* und das dritte den sog. *materiellen Kriterienkatalog*. Die drei Kataloge von Hauptkriterien enthalten ihrerseits *mehrere Unterkriterien*. Konkretisierende und ggf. abweichende Formulierungen für einen Rechtstext sind auszuarbeiten. Die Verankerung der Kriterienkataloge beruhen auf folgenden *Zweckerwägungen* («*ratio legis*»):

Das *formelle Kriterium* stellt sicher, dass künftig nur noch mit solchen Herkunftsstaaten kooperiert wird, welche die zum Schutz von Wohl und Rechten des Kindes massgeblichen Übereinkommen ratifiziert haben. Die formaljuristische Anerkennung der Übereinkommen ist dabei eine *notwendige, nicht aber eine hinreichende Voraussetzung zur Kooperation*. Vielmehr müssen zudem zweitens relationelle Kriterien sowie drittens materielle Kriterien erfüllt sein. Anhand der Prüfung dieser weiteren Kriterien soll neben der formellen Ratifikation die faktische Einhaltung hoher Standards bei internationalen Adoptionen gewährleistet werden. Konkret dienen diese zusätzlichen Evaluationsschritte über das relationelle sowie das materielle Kriterium den folgenden Zwecken:

Über den *relationellen Kriterienkatalog* wird die Beziehungsintensität und das Vertrauensverhältnis zwischen der Schweiz und dem jeweiligen Herkunftsstaat sowie der Bedarf auf Seiten der Herkunftsstaaten (Bezug zum Subsidiaritätsprinzip) geprüft. Das Kriterium bildet ab, dass es in Bezug auf die Absicherung der vollen Integrität internationaler Adoptionen um ein Verhältnis der Kooperation, der gemeinschaftlichen Verantwortung und der vertrauensvollen Beziehung zwischen Staaten geht. Wie oben erläutert geht es dabei hingegen *nicht* darum, dass die Schweiz als Aufnahmestaat die Herkunftsstaaten einseitig auf den Prüfstand stellt.

Das *materielle Kriterium* erfasst Informationen über die gesellschaftlichen und rechtlichen Realitäten im fraglichen Herkunftsstaat, welche – auch ausgelöst durch den Nachfragedruck von Seiten der Aufnahmestaaten – die Integrität von Verfahren der internationalen Adoption unterminieren können. So soll die Verlässlichkeit der Umsetzungsgarantien für die oben genannten formellen Standards überprüft werden. Dieser «*reality check*» soll die Einhaltung der formellen Garantien in der Realität gewährleisten. Dies wiederum kann dann ein bestehendes oder neu zu fassendes berechtigtes Vertrauen in die Abwicklung regelkonformer Adoptionsverfahren begründen.

Nota: Ob und ggf. inwiefern der Vollzug eines Paradigmenwechsels durch eine Reduktion von Kooperationsstaaten auch für die Konstellation der intrafamiliären internationalen Adoption sinnvoll oder angezeigt ist, wäre im Rahmen einer eigenständigen Evaluation zu eruieren.⁶³ Im Falle einer positiven Antwort sollte der materielle Kriterienkatalog auch für die Konstellation der intrafamiliären Adoption rechtlich verankert werden und wäre im Einzelfall zu prüfen.

1.2.1.1 Der formelle Kriterienkatalog

Das formelle Kriterium als erstes Hauptkriterium ist an einem formaljuristischen Kriterienkatalog ausgerichtet. Es dient der ersten «Filterung» der möglichen Kooperationsstaaten: Verlangt wird die Ratifikation zentraler Rechtsinstrumente, welche Mindeststandards zum Schutz der Kinder und ihrer Rechte im Kontext internationaler Adoptionen verbürgen.

Das formelle Kriterium enthält drei Elemente, die *kumulativ* erfüllt sein müssen:

1. Ratifikation des HAÜ⁶⁴ *plus*
2. Ratifikation der UN-KRK⁶⁵ *plus*
3. Ratifikation des zweiten Zusatzprotokolls der UN-KRK.⁶⁶

Nur Staaten, welche die drei bezeichneten Übereinkommen rechtlich verbindlich anerkennen, kommen für die Schweiz als Kooperationsstaaten zur Durchführung von internationalen Adoptionen in Frage. Auf diese Weise wird auf formeller Ebene die verbindliche Anerkennung von Mindeststandards für internationale Adoptionen, insb. zum Schutz des Wohls und der Rechte der Kinder, fixiert.

Die Prüfung, ob diese formaljuristischen Anforderungen erfüllt sind, ist leicht durchzuführen. Sie mündet in eine eindeutige «Ja/Nein-Entscheidung», ist in diesem Sinne mechanisch und rein formeller Natur; keinerlei inhaltliche Bewertungen und Abwägungen sind notwendig.⁶⁷

1.2.1.2 Der relationelle Kriterienkatalog

Nach einer positiven Evaluation betr. die Ratifikation der drei im Kontext internationaler Adoptionen einschlägigen internationalen Übereinkommen (formeller Kriterienkatalog) ist der sog. relationelle Kriterienkatalog zu prüfen. In ihm werden zwecks Kooperation im Kontext der internationalen Adoption Vorgaben für die Qualität der Beziehung zwischen der Schweiz als Aufnahmestaat und dem jeweiligen Staat als potenziellem Herkunftsstaat formuliert:

1. *Intensität und Regelmässigkeit der Kooperation mit dem Herkunftsstaat* – Künftig sollen Staaten nur dann als Kooperationsstaaten für die Praxis der internationalen Adoption anerkannt werden, wenn die Zusammenarbeit mit ihnen von hinreichender Intensität ist (Auslegungshilfe: «keine reinen Einzelfälle internationaler Adoption»). Das Element soll sicherstellen, dass die relevanten Prozesse etabliert und entsprechend

⁶³ Hierzu auch Schlussbericht, Zweites Kapitel, 4.31 und 5.2; im Kontext der internationalen intrafamiliären Adoption sind andere Instrumente gem. dem Haager Kinderschutzübereinkommen (HKsÜ) und die Pflegekinderverordnung (PAVO) zu beachten.

⁶⁴ Für die Schweiz SR 0.211.221.311; zur Liste der HAÜ-Staaten vgl. <<https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=69>>.

⁶⁵ Für die Schweiz SR 0.107; zur Liste der UN-KRK Staaten vgl. <tinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CRC&Lang=en>.

⁶⁶ Für die Schweiz SR 0.107.2, Zweites Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornografie.

⁶⁷ Keine Ermessensentscheidung, vgl. dagegen zum materiellen Element Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1.2.1.3.

gut funktionierend sind, sodass eine Vertrauensbeziehung zwischen dem Herkunftsstaat und der Schweiz als Aufnahmestaat besteht. Spezifisch ist eine funktionierende und vertrauensvolle Kooperation insb. mit der jeweiligen ausländischen Zentralbehörde notwendig. Nach Ansicht der Expertengruppe ist es unrealistisch, hierbei bestimmte Grenzwerte zu fixieren. Es wird eine Ermessensentscheidung sein, ab wann die Intensität und Regelmässigkeit einer Kooperation ausreichend ist.

2. *Bedarf und Interesse des Herkunftsstaates* – Im Rahmen einer Konsultation soll ermittelt werden, welchen Bedarf resp. welches Interesse der Herkunftsstaat an einer Kooperation mit der Schweiz im Rahmen internationaler Adoptionen hat. Im Zuge dessen ist zu eruieren, ob im Interesse des Schutzes der Kinder und ihrer Rechte sowie zwecks effektiver Umsetzung der Standards die Bereitschaft zu einer guten, vertrauensvollen und transparenten Kooperation besteht. Es geht hierbei auch um eine kooperative Integration der Herkunftsstaaten im Rahmen des neu implementierten Systems der internationalen Adoption. Die Herkunftsstaaten müssen in diese Beurteilung miteinbezogen werden. Im Rahmen von Vorortbesuchen ist zudem zu (er-)klären, was von den Herkunftsstaaten erwartet wird und was von ihnen faktisch erwartet werden kann.

Anders als beim formellen Kriterium kann hier keine mechanische «Ja/Nein-Entscheidung» getroffen werden. Entsprechend kommt es zu einer Ermessensentscheidung.⁶⁸

Sofern ein Herkunftsstaat (ggf. trotz erneuter Nachfrage) keine Rückmeldung gibt, sollte von einem Nicht-Interesse ausgegangen werden. Den Bedarf und das Interesse trotz fehlender positiver Rückmeldung zu vermuten, ist nicht opportun; zudem entspricht eine (ggf. wiederholt) fehlende Rückmeldung nicht den Erwartungen an eine verlässliche Kooperation.

Zur Konstellation eines potenziell neuen Kooperationsstaats, für welches diese relationellen Kriterien selbstredend nicht einschlägig sein können, vgl. die Ausführungen im Unterabschnitt 1.2.5.2.

1.2.1.3 Der materielle Kriterienkatalog

Werden im Anschluss an eine positive Evaluation des formellen Kriteriums ebenso die beiden relationellen Voraussetzungen als erfüllt beurteilt, folgt im dritten Schritt die Evaluation des materiellen Kriteriums. Diese dient der Überprüfung, ob die formell verbürgten Rechte und Pflichten in der Realität gewährleistet werden resp. der Feststellung, dass kein Vollzugsdefizit besteht (Einhaltungsanalyse). Gleichzeitig werden Risikofaktoren für die Verletzung der formell verbürgten Rechte und Pflichten in die Erwägungen einbezogen. Zudem dient der materielle Kriterienkatalog, sozusagen in Fortführung des relationellen Kriteriums, der weiteren Bestätigung resp. Etablierung von Vertrauen in die und zwischen den Partnerstaaten durch Transparenz.

Auch hier kommt es zu einer Ermessensentscheidung, die entweder positiv oder negativ ausfällt und damit den Ausschlag zugunsten einer Aufnahme resp. Fortsetzung oder aber einer Beendigung der Kooperation mit dem fraglichen Herkunftsstaat gibt.

⁶⁸ Vgl. Art. 4 ZGB für den privatrechtlichen Bereich und die ebenda verankerte Methode.

Die drei *Unterkriterien des materiellen Hauptkriteriums* sind:

1. Allgemeiner Lage- und Risikobeschrieb («Hintergrundfolie»);
2. Evaluation der faktischen Verwirklichung des formell verbürgten Rechtsrahmens mit einem Schwerpunkt auf dem HAÜ als *lex specialis* («Umsetzungseinschätzung»);
3. Insb.: Tatsächliche Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung.⁶⁹

Zum ersten Element («Hintergrundfolie»): Die im Rahmen des Lage- und Risikobeschriebs für den fraglichen Herkunftsstaat erfolgende Analyse soll eine bessere Einschätzung von Risikofaktoren vermitteln, welche die Gewährleistung des Schutzes des Wohls und der Rechte der zu adoptierenden Kinder sowie weiterer rechtlich geschützter Interessen beeinträchtigen könnten. Dabei kann nicht *a priori* definiert werden, welches Kriterium bestimmend sein soll. Nur eine Beurteilung der verschiedenen Elemente im Verbund vermag ein hinreichend detailliertes Bild zu liefern.

Es geht bei der Evaluation des ersten Elements des materiellen Kriteriums um eine Abwägung der relevanten Aspekte. Konkret sollen im Zuge der Evaluation des ersten Elements des materiellen Kriteriums die folgenden Aspekte in Betracht gezogen werden (Auflistung ist nicht abschliessend):

1. Korruptionsindex;
2. Politische Stabilität/Rule of Law;
3. Sicherheit/Kriminalität;
4. Schweizer Botschaft oder Konsulat im Herkunftsland;
5. Kriterien, die in anderen Aufnahmestaaten diskutiert/angewandt werden;
6. Allgemeine Analyse zu:
 - a) Kinderschutzsystem;
 - b) Armut;
 - c) Situation von Frauen, Kindern und Minderheiten im Land;
 - d) Registrierung der Geburten/Zivilstandssystem.

Zum zweiten Element («Umsetzungseinschätzung»): Zusätzlich zur Evaluation der allgemeinen Lage im Herkunftsstaat resp. der sich daraus ergebenden Risiken für eine regelkonforme Durchführung internationaler Adoptionen sieht das materielle Kriterium eine fundierte Beurteilung der Frage vor, ob die formell anerkannten Standards, insb. das HAÜ, im fraglichen Land faktisch umgesetzt werden.⁷⁰ Bei dieser Evaluation der faktischen Verwirklichung der rechtlichen Garantien in der Realität («*reality check*») müssen Vollzugsdefizite bei der Umsetzung von Übereinkommen zum Schutz von Kindern in internationalen Adoptionen nach bestem Wissen und Gewissen freigelegt werden. Falls Defizite festgestellt werden, muss dies entsprechende Schlussfolgerungen nach sich ziehen.

⁶⁹ Zu seiner hohen Bedeutung vgl. vertiefend auch Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.2; Zwischenbericht, Drittes Kapitel, 1.

⁷⁰ Vgl. zur Wichtigkeit dieser Frage die Überlegungen der Expertengruppe im Zwischenbericht, Zweites Kapitel, 2.4, 2.8 und 2.9 sowie Schlussbericht, Drittes Kapitel, insb. 1.2.1.3.

Bei der Evaluation des zweiten Elements des materiellen Kriteriums sind die folgenden Aspekte in Betracht zu ziehen (nicht abschliessend):

1. Integration der Erkenntnisse aus Fallanalysen von Adoptionsverfahren aus den letzten fünf Jahren (vgl. vertiefend nachfolgend 1.2.3; insofern bereits Zwischenbericht, Zweites Kapitel, 2.2 und 2.3);⁷¹
2. Verwendung der von Seiten der Haager Konferenz vorgelegten Dokumente und Mustervorlagen;
3. Plausible Belege für die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips, wobei insofern ggf. Konkretisierungen entwickelt werden sollen;
4. Einhaltung der Voraussetzungen im Zusammenhang mit der Adoptierbarkeit des Kindes (insb. Zustimmungserfordernisse, Qualität des Kinderberichts);
5. Situation mit Blick auf die Regulierung und Transparenz der Kosten (vgl. hierzu Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.4);
6. ggf. Weiteres.

Zum dritten Element: Das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung ist im Schweizer Recht verankert, vgl. spezifisch im Rahmen des Adoptionsrechts auch Art. 268c ZGB.⁷² Hieraus ist zwingend zu folgern, dass seine faktische Gewährleistung, die also über die formelle Verbürgung hinausgeht, künftig bereits im Rahmen des Kooperationsentscheides zu berücksichtigen ist. Die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung muss eine Voraussetzung sein, damit ein Herkunftsstaat künftig als Kooperationsstaat der Schweiz gelten kann.⁷³ Indem die Schweiz diese Gewährleistung im jeweiligen Herkunftsstaat zur Voraussetzung einer Kooperationsentscheidung macht, nimmt sie ihre Schutzpflicht in Bezug auf das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung wahr.

1.2.2 Kurzbeschreibung der Stufenevaluation *de lege ferenda*

Die Expertengruppe schlägt *de lege ferenda* die Verankerung eines *mehrstufigen Evaluationsverfahrens* vor, im Zuge dessen im Hinblick auf die Frage, ob eine Kooperation im Kontext der internationalen Adoption aufgenommen, fortgesetzt oder beendet wird, die Erfüllung von drei Arten von Kriterien resp. Kriterienkatalogen überprüft wird. Während sich die Evaluation des formellen Kriteriums auf «harte» formelle Fakten bezieht, beruhen die Prüfungen des relationalen und des materiellen Kriteriums auf Abwägungen und sind daher durchgehend unbestimmter und wertungsabhängiger. Diese beiden Kriterien sind besonders sorgfältig und unter Berücksichtigung sämtlicher relevanter Aspekte zu prüfen. Angezeigt scheint die Verankerung des materiellen Kriteriums auf einer höheren Erlassstufe, ergänzt um enumerative Konkretisierungselemente und ausführende Bestimmungen an anderer Stelle (z. B. Weisung/Verordnung).

Im ersten Schritt wird das formelle Kriterium geprüft. Hier kommt es zu einer formalistischen «Ja/Nein-Entscheidung»: Länder, welche die drei oben genannten formaljuristischen

⁷¹ Zur Diskussion standen verschiedene Zeiträume zwischen drei und fünf Jahren; die Entscheidung fiel auf eine Fünf-Jahres-Analyse.

⁷² Beachte zur internationalen Verbriefung insb. auch Art. 7 Abs. 1 UN-KRK, Art. 8 EMRK, Art. 30 HAÜ; sodann zur nationalen Anerkennung durch Art. 10 Abs. 2 und Art. 119 Abs. 2 lit. g BV, Art. 268c ZGB und Art. 28 ZGB, Art. 27 FMed; BGE 134 III 241; vgl. zu den diversen Beiträgen zum Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung auch aus der Schweiz das Literaturverzeichnis.

⁷³ Zum Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung vgl. Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.2, insb. zum Vorschlag, dieses künftig z. B. durch Gentestungen abzusichern.

Ratifikationsvorgaben im Moment der Evaluation nicht erfüllen, erhalten einen negativen Entscheid.⁷⁴ Bei Staaten, die das formelle Kriterium mit seinen drei Unterkriterien erfüllen, wird der Evaluationsprozess fortgesetzt.

Im zweiten Schritt wird unter dem Begriff des relationellen Kriterienkatalogs die Intensität sowie Güte der Zusammenarbeit mit dem zu evaluierenden Herkunftsstaat betrachtet. Zudem wird der «Bedarf» des fraglichen Staates – also die «Notwendigkeit» für einen Kooperationspartner zur Versorgung von Kindern via das Institut der internationalen Adoption – geprüft.

Im dritten Schritt wird der materielle Kriterienkatalog evaluiert. Hier soll eruiert werden, inwiefern die formell verbürgten Rechte und Pflichten in der Realität gewährleistet werden und ob ein vertrauensvolles Verhältnis mit dem fraglichen Staat etabliert resp. ausgebaut werden kann.

Aus diesem mehrstufigen Verfahren resultiert eine Liste von Staaten, mit denen eine Kooperation im Rahmen internationaler Adoptionen aufgenommen resp. fortgesetzt werden kann oder aber beendet werden muss. Diese Liste ist nicht starr, da die Gültigkeit der Kooperationsentscheide *zeitlich limitiert* ist. Periodische Re-Evaluationen sind durchzuführen, um sicherzustellen, dass gelistete Staaten weiterhin alle Kriterien erfüllen.⁷⁵

In Bezug auf die Staaten, mit denen die Kooperation im Rahmen der internationalen Adoption beendet werden muss, weil sie den Kriterienkatalog nicht erfüllen, ist Sorge dafür zu tragen, dass es zu einer angemessenen Informierung kommt. Die Übermittlung des Entscheides darf nicht dazu führen, dass sich der besagte Staat vor den Kopf gestossen fühlt. Die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung erfordert in diesem Zusammenhang, besonders darauf zu achten, dass eine Evaluation sowie allfällige Beendigung der Zusammenarbeit nicht zu einer Beeinträchtigung der Bemühungen in Bezug auf die Herkunftssuche im besagten Herkunftsland führt. Die Kooperationsbereitschaft der Herkunftsländer in Bezug auf die Herkunftssuche ist zu schützen.

1.2.3 Einführung eines Evaluationsinstruments – Untersuchung der jüngsten Verfahren

Die in der Schweiz jüngst an die Hand genommenen Aufarbeitungen mit ihren Berichten beziehen sich zeitlich schwerpunktmässig auf Adoptionen aus den 1970er bis 1990er Jahren.⁷⁶ In der Zwischenzeit traten die UN-KRK mit ihren Zusatzprotokollen sowie das HAÜ in Kraft, welche den Schutz des Wohles und der Rechte der Kinder auch und spezifisch bei internationalen Adoptionen stärken. Es darf zwar davon ausgegangen werden, dass sich diese Übereinkommen nicht auf eine formelle Verbürgung von Standards beschränken, sondern den Schutz des Wohls und der Rechte der Kinder *de facto* erhöht haben.⁷⁷ Dessen ungeachtet hat die Expertengruppe wiederholt auf Erkenntnislücken bezüglich internationaler Adoptionspraktiken aus der jüngeren Zeit hingewiesen. Es fehlt ein konsequentes Monitoring über die Einhaltung der in den einschlägigen Dokumenten formell verankerten rechtlichen Anforderungen. Auf

⁷⁴ Zur Notwendigkeit einer wiederkehrenden Prüfung der Kooperationsentscheidung und der Möglichkeit einer erneuten Evaluation beachte Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1.2.5.

⁷⁵ Hierzu vertiefend Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1.2.5.1 und zum Umgang mit neuen Staaten Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1.2.5.2.

⁷⁶ Vgl. insofern insb. auch den «Sri-Lanka-Bericht» (Bericht ZHAW 2020) sowie den «10-Länder-Bericht» (Bericht ZHAW 2023).

⁷⁷ Vgl. Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1.2.1.1 und 1.2.1.3.

systematische Evaluationen der Adoptionspraktiken der jüngeren und jüngsten Vergangenheit, also der letzten 20 bis 30 Jahre, kann nicht zurückgegriffen werden.

Wie bereits im Zwischenbericht festgehalten, regt die Expertengruppe vor diesem Hintergrund an, Analysen zu den Adoptionspraktiken seit der Jahrtausendwende unter Berücksichtigung der einschlägigen internationalen Übereinkommen und Garantien zum Schutz von Kindern im Kontext der Adoption anzustossen. Erkenntnislücken sollen geschlossen werden, um ggf. massgebliche weitere Folgerungen für den künftigen Umgang mit internationalen Adoptionen sowie die diesbezüglich anstehenden Reformen in der Schweiz zu generieren.

Die Expertengruppe plädiert dafür, in das bisher präsentierte Evaluationsverfahren eine Fünf-Jahres-Analyse einzubetten, im Zuge derer die Adoptionspraktiken der letzten fünf Jahre untersucht werden. Hierdurch soll ein vertieftes Verständnis über die Funktionsweisen, Risiken und allfälligen Schwachstellen in der Praxis internationaler Adoptionen mit den jeweiligen Herkunftsstaaten gewonnen werden.⁷⁸ Die Fünf-Jahres-Analyse würde als Instrument zur Evaluation des relationellen und insb. des materiellen Kriterienkatalogs eingesetzt.

Nota: Die Durchführung einer Fünf-Jahres-Untersuchung beansprucht Zeit, was nicht zu einer Verzögerung bei der Umsetzung des Reformszenarios führen sollte. Daher ist eine Abfederung durch *Moratorien* angezeigt.⁷⁹

1.2.4 Zur Frage der Verankerung einer Ausnahmeklausel

In der Expertengruppe wurde diskutiert, ob in Bezug auf die Durchführung von internationalen Adoptionen mit Staaten, welche das oben beschriebene Evaluationsverfahren nicht mit einem positiven Kooperationsentscheid durchlaufen haben, für ganz spezifische Konstellationen eine Ausnahmeregelung geschaffen werden sollte. Hierbei wurde als Beispiel die Situation diskutiert, in welcher von adoptionswilligen Personen bereits eine Beziehung zu einem Kind mit Aufenthalt in einem «nichtakkreditierten» Herkunftsland etabliert wurde.⁸⁰

Die Expertengruppe hält es mit Blick auf die Fremdkindadoption für *nicht* angezeigt, eine Ausnahmeklausel rechtlich vorzusehen. Eine solche konterkariert das Ziel des Paradigmenwechsels und öffnet die Tür für ein Phänomen, das es zu verhindern gilt: die Schaffung eines «fait accompli» durch Adoptionsinteressenten. Ausnahmen dürfen nicht zur Regel oder zu einem Umgehungsweg für das neu etablierte System werden. Im Interesse des Kindeswohls, das jederzeit höchste Maxime bleiben muss, könnte einzig eine reine Härtefallklausel in Betracht gezogen werden, allerdings auch nur, wenn sichergestellt würde, dass diese äusserst restriktiv verankert und angewendet wird. Über solche Fälle würde ggf. das BJ entscheiden, gestützt auf einen begründeten Antrag der kantonalen Zentralbehörde. Sollte im Rahmen des Erlasses des neuen Rechtsrahmens entgegen der Überzeugung der Expertengruppe eine Härtefallklausel verankert werden, gilt auch für solche Fälle: Es muss jederzeit sichergestellt sein, dass ein korrektes Verfahren mit dem Herkunftsstaat möglich ist und dass alle weiteren Kriterien (Eignung der Eltern, Adoptierbarkeit des Kindes, Subsidiarität usw.) erfüllt werden. Sollte auf eine

⁷⁸ Assessments zu den zeitaktuellen Adoptionen wurden z. B. von den Niederlanden durchgeführt.

⁷⁹ Hierzu Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1.2.6.2.

⁸⁰ Eine weitere Situation kann sich daraus ergeben, dass eine Person eine längere Zeit in der Entwicklungshilfe arbeitet und eine Beziehung zu einem Kind aufbaut. In diesem Kontext sind aber auch andere Massnahmen zu beachten, vgl. z. B. die Instrumente gem. dem Übereinkommen über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Anerkennung auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Massnahmen von Kindern (Haager Kinderschutzübereinkommen von 1996; HKsÜ, AS 2009 3085).

Ausnahme- und Härteklausele verzichtet werden, bleibt in krass stossenden Fällen die Abwicklung über die Gebote des Rechtsmissbrauchs denkbar.

1.2.5 Wiederkehrende Prüfung, Ad-hoc-Prüfung sowie Prüfung neuer Staaten

Angesichts der beträchtlichen Risiken, die mit internationalen Adoptionen unvermeidlich verbunden sind, können im Rahmen der erstmaligen Evaluation getroffene positive Kooperationsentscheidungen nicht endgültiger Natur sein. Dies gilt ggf. auch für negative Entscheidungen. Die Liste der «akkreditierten» Kooperationsstaaten ist also nicht in Stein gemeisselt. Insofern sind nach Auffassung der Expertengruppe spezifisch drei Konstellationen rechtlich relevant: die regelmässige Überprüfung i. S. einer Re-Evaluation, die Ad-hoc-Prüfung sowie die Prüfung neuer Staaten.⁸¹

1.2.5.1 Verankerung eines Re-Evaluationsprozesses sowie der Ad-hoc-Überprüfung

Zwecks Qualitätssicherung muss eine *regelmässige Re-Evaluation* vorgesehen werden. In regelmässigen Abständen – alle drei Jahre, maximal alle fünf Jahre – muss überprüft werden, ob die fixierten Standards für die Kooperation von den jeweiligen Herkunftsstaaten weiterhin eingehalten werden und ob die Kooperation fortgesetzt werden kann oder beendet werden muss. Die Expertengruppe empfiehlt somit, *de lege ferenda* einen Re-Evaluationsprozess vorzusehen.

Die Expertengruppe empfiehlt zudem die *Verankerung einer Ad-hoc-Überprüfung*. Bei Vorliegen von Indizien, die auf Probleme hinweisen oder den Verdacht auf Irregularitäten begründen, müssen Re-Evaluationen auch ausserhalb des etablierten periodischen Überprüfungszyklus möglich sein, ja rechtlich verbindlich gefordert werden. In diesen Fällen soll als provisorische Massnahme die Kooperation vorübergehend und per sofort suspendiert werden.

1.2.5.2 Umgang mit neuen Staaten

Neben der Re-Evaluation «akkreditierter» Kooperationsstaaten sollte ebenso die umgekehrte Möglichkeit bestehen, neue Staaten in die Liste der Kooperationsstaaten aufzunehmen. Zur «Akkreditierung» ist eine positive Evaluation entsprechend der oben erläuterten formellen, relationellen und materiellen Kriterien erforderlich. Diese Evaluation sollte insb. auf Ersuchen von Herkunftsstaaten hin angestossen werden können, die Bedarf an internationalen Adoptionen geltend machen und Nachweise für die Erfüllung der geforderten Kriterien beibringen. Zurückhaltung ist geboten bei der Beantwortung der Frage, ob solche Gesuche um einen Kooperationsentscheid ebenso von Vermittlungsstellen oder potenziellen Adoptionskandidaten gestellt werden können sollten. Letzteres sollte nach Ansicht der Expertengruppe nicht oder allenfalls ausnahmsweise möglich sein. Immerhin ist für Staaten, mit denen auf keinerlei Erfahrung in Bezug auf die Kooperation bei internationalen Adoptionen zurückgegriffen werden kann, die Integration von Erwägungen aufgrund der in das materielle Kriterium eingebetteten Fünf-Jahres-Assessments nicht möglich. In diesen Fällen soll stattdessen auf Kooperationserfahrungen zurückgegriffen werden, die andere Aufnahmestaaten mit besagtem Land gemacht

⁸¹ Sogleich Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1.2.5.1 und 1.2.5.2.

haben. Zudem kann eine «Probezeit» vorgesehen werden, um die neue Kooperation zu evaluieren.

1.2.6 Spezifische Umsetzungs- und Anwendungsfragen

Umsetzungs- und Anwendungsfragen stellen sich in erster Linie für drei Themenfelder:

Erstens ist der *Rechtsrahmen* für die Reduktion resp. für die Aufnahme oder Fortsetzung der Kooperation zu schaffen (Erlasstufen sind zu prüfen, eine stufengerechte Verankerung notwendig). *De lege ferenda* sind in den Rechtsrahmen neben den Kriterien die Evaluations- und Entscheidungszuständigkeiten, die Evaluations- und Re-Evaluationsverfahren sowie ein allfälliger Rechtsschutz resp. Rechtsmittelwege zu integrieren («generell-abstrakte Ebene», rechtliche Verankerung des Reduktionselements).⁸²

Zweitens geht es um die *konkrete Durchführung der Evaluationen* sowie um die *Entscheidung unter Anwendung der geschaffenen Rechtsnormen* zur Definierung der im Sinne einer Erstprüfung anerkannten Kooperationsstaaten («individuell-konkrete Ebene», Anwendung nach Verankerung der Reduktion).⁸³

Drittens stellen sich Umsetzungs- und Anwendungsfragen aus *zeitlicher Perspektive*. Namentlich ist unklar, wie während der Revisionsphase bis zur Erstumsetzung mit pendenten Dossiers umzugehen ist.⁸⁴ Prüfwert ist die Verhängung von *Moratorien*, zumal das formelle Kriterium effizient und schnell umgesetzt werden könnte und in seiner konkreten Prüfung aus Sicht der Expertengruppe schnell einen Fortschritt liefern würde. Aus politischer Sicht stellt sich insofern die Frage, ob sofort gehandelt werden soll (Moratorien) und inwiefern das in der aktuellen Lage niederschwellig gestützt auf Weisungen möglich ist.

Für die in diesem Abschnitt aufgeworfenen Umsetzungs- und Anwendungsfragen formuliert die Expertengruppe im Folgenden einige Richtungshinweise.

1.2.6.1 Zu den sachlichen Zuständigkeiten, insb. für den Vollzug

Die Umsetzung des rechtlich in Kraft gesetzten neuen Rahmens und konkret die Prüfung des formellen Kriteriums mit Blick auf das jeweilige Herkunftsland sollte nach Auffassung der Expertengruppe vom Verordnungs- resp. Gesetzgeber beim BJ verortet werden.⁸⁵

Auch die Prüfung des relationellen Kriteriums erscheint beim BJ sinnvoll verortet.

Die Evaluation des materiellen Kriteriums hingegen sollte nach Ansicht der Expertengruppe durch eine externe Stelle erfolgen. Insofern sind zwei Szenarien denkbar: Die beigezogene externe Stelle soll allein eine Beschreibung der Faktenlage zu Händen des Trägers der finalen Entscheidung liefern (vgl. sogleich, vorgeschlagen wird auch hier das BJ) oder gegenüber dem BJ als Entscheidungsträger eine Empfehlung formulieren. Für eine solche Mandatierung wären

⁸² Hierzu nachfolgend insb. Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1.2.6.1, Kompetenz resp. sachliche Zuständigkeit für den Erlass des Rechtsrahmens.

⁸³ Hierzu ebenso nachfolgend Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1.2.6.1, Kompetenz resp. sachliche Zuständigkeit für die Anwendung des neu erlassenen Rechtsrahmens.

⁸⁴ Hierzu nachfolgend Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1.2.6.2.

⁸⁵ Zur Liste der HAÜ-Staaten vgl. <<https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=69>>; zur Liste der UN-KRK Staaten vgl. <tinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CRC&Lang=en>.

im Vorfeld die Auswahlkriterien, die erforderlichen Kompetenzen sowie der Auftrag zu definieren.

Die letztgültige Entscheidung darüber, ob die Kooperation mit einem bestimmten Staat aufgenommen resp. fortgesetzt wird oder nicht, sollte ebenso dem BJ obliegen.

1.2.6.2 Zu den zeitlichen Aspekten, insb. Moratorien

Angesichts der systemimmanenten Risiken internationaler Adoptionen ist eine möglichst zügige und konsequente Beendigung der Kooperation mit denjenigen Herkunftsstaaten geboten, welche die oben genannten formellen, relationellen und materiellen Kriterien (mutmasslich) nicht erfüllen. Dies muss im Rahmen der Gestaltung zeitlicher Aspekte mit Blick auf in näherer Zeit (allenfalls) durchzuführende Adoptionsverfahren zwingend berücksichtigt werden.

Aus einer zeitlichen Perspektive heraus betrachtet stellen sich diverse Fragen, insb.: Was gilt, bis das Reduktionselement rechtlich stufenadäquat in Kraft gesetzt wurde? Was gilt im Zeitraum ab dem Inkrafttreten des Reduktionselements bis zur konkreten Umsetzung der darin enthaltenen Anforderungen? Inwiefern können Anpassungen auf Weisungs- resp. Verordnungsstufe zu einer Beschleunigung führen? Welche Verfahren resp. welche Verfahrensstadien von pendenten Adoptionsverfahren sollten ab wann betroffen sein? Sollten per sofort und vor Verabschiedung dieser Rechtsanpassungen Moratorien verhängt werden? Sollten nur die Staaten von Moratorien betroffen sein, die das formelle Kriterium nicht erfüllen, oder alle?

Zumindest teilweise wird ein pragmatisches Vorgehen auf Seiten der Entscheidungsträger angezeigt sein. Zu berücksichtigen ist, dass die Entscheidung bezüglich des zu wählenden Vorgehens in der Zukunft gegenüber den adoptierten Personen (und ihren Herkunftsfamilien) zu rechtfertigen ist. Selbst wenn zeitnah eine Reform des Rechtsrahmens (z. B. durch Weisungen und Staffelung der Rechtsetzung) erfolgt, stellen sich diverse «transitorische resp. übergangsrechtliche» Fragen, insbesondere nach *Moratorien*. Die Fortsetzung von Adoptionsverfahren inkl. Adoptionsentscheid in der Übergangsphase zu einem neuen Regime mit Staaten, welche insb. das formelle Kriterium nicht erfüllen, bedarf nach Auffassung der Expertengruppe einer Legitimation. Umgekehrt erscheint eine *vorübergehende* Sistierung der Praktiken qua Weisungen angezeigt («schneller Rechtsschutz», quasi im Sinne einer provisorischen Massnahme).⁸⁶ Im Zweifelsfall ist aus Vorsichtserwägungen für die anstehende Anpassungsphase eine *Suspendierung* anzuordnen. Die Expertengruppe plädiert entsprechend dafür, mind. die sich in einer Frühphase befindlichen pendenten Adoptionsverfahren provisorisch über das Instrument des Moratoriums vorübergehend «on hold» zu stellen. Unter dem bisherigen Regime sollen möglichst wenige Adoptionen ausgesprochen werden.

⁸⁶ Vgl. unlängst zu dem vom BJ am 22. Dezember 2023 erlassenen Moratorium gegenüber den USA den Eintrag unter den länderspezifischen Weisungen unter <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/weisungen.html>.

In der Expertengruppe bestand betr. die *Verhängung von Moratorien* Konsens in Bezug auf die folgenden Konstellationen:

1. Moratorien in Bezug auf alle Staaten für sämtliche Verfahren, in welchen noch keine Eignungsbescheinigung ausgestellt wurde (keine neuen Eignungsbescheinigungen);
2. Moratorien in Bezug auf diejenigen Staaten, welche das formelle Kriterium nicht erfüllen, und zwar für Verfahren, in welchen bereits eine Eignungsbescheinigung ausgestellt wurde, aber noch kein Kindervorschlag vorliegt;
3. Keine Moratorien resp. Fortführung der Adoptionsverfahren bis zum Ende für sämtliche hängigen Verfahren, in welchen bereits eine Matching-Entscheidung gefällt wurde (Fortsetzung bis zur Adoptionsentscheidung).

Für die übrigen Konstellationen hängiger Verfahren in ihrer Relation zum Prozess der Umsetzung des Reduktionselements etablierte sich in der Expertengruppe kein Konsens.

1.3 Empfehlungen zur Reduktion der Kooperationsstaaten

Die Expertengruppe formuliert die folgenden konkreten Empfehlungen zur Reduktion der Kooperationsstaaten. Damit werden Fortschritte in Bezug auf die Gewährleistung hoher Standards für die internationale Adoption als Kinderschutzmassnahme im internationalen Kontext erreicht:

Empfehlungen

Mit Blick auf das Institut der internationalen Adoption und insb. die internationale Fremdkindadoption muss – sofern nicht das Ausstiegsszenario gewählt wird – umgehend ein Paradigmenwechsel vollzogen werden. Dieser bedeutet insb. die Beendigung der freien Wahl von Herkunftsstaaten. Neu soll eine mehrstufige Evaluation zur Einhaltung von Standards der internationalen Adoption durchgeführt werden. Eine Kooperation soll nur noch mit Staaten erfolgen, welche die folgenden Kriterien kumulativ erfüllen:

1. Formeller Kriterienkatalog

- Ratifikation des HAÜ *plus*
- Ratifikation der UN-KRK *plus*
- Ratifikation des zweiten Zusatzprotokolls der UN-KRK

2. Relationeller Kriterienkatalog

- Hinreichende Intensität und Regelmässigkeit der Kooperation im Kontext der internationalen Adoption *plus*
- Erklärung des Bedarfs durch den Herkunftsstaat

3. Materieller Kriterienkatalog

- Allgemeiner Lage- und Risikobeschrieb *plus*
- Faktische Umsetzung der rechtlichen Garantien, insb. gem. HAÜ *plus*
- Insb. Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung

Neben der stufengerechten rechtlichen Verankerung dieses Kriterienkatalogs sind Zuständigkeiten und Verfahren des Vollzugs zu fixieren. Zu erlassen ist dabei nicht nur ein Prozess für die Erst-Evaluation von Herkunftsstaaten. Ebenfalls Teil der Evaluation ist eine Analyse der Adoptionspraktiken der letzten fünf Jahre (Fünf-Jahres-Untersuchung). Zwecks Qualitätssicherung über die Zeit hinweg muss zudem eine periodische Re-Evaluation sowie bei Verdachtselementen eine Ad-hoc-Prüfung vorgesehen werden.

Das Evaluationsverfahren darf nicht als einseitiger Prozess ausgelegt werden. Es dient ausdrücklich *nicht* dazu, von oben herab über die Güte der Herkunftsstaaten zu urteilen. Die Schweiz ist als Aufnahmestaat kein neutraler Dritter, sondern Partner auf Augenhöhe. Die Haltung der gemeinsamen Verantwortung einzunehmen, ist nicht «nice to have», sondern Pflicht. Sie ist essenzieller Bestandteil einer jeden künftigen Schweizer Politik der internationalen Adoption. Vor diesem Hintergrund ist das Evaluationsverfahren als ein Instrument zur Sicherstellung einer kooperationsbasierten, korrekten Abwicklung von internationalen Adoptionen als Kinderschutzmassnahme zum Wohl der adoptierten Kinder und unter Achtung der Rechte aller Beteiligten zu verstehen.

Die *Einführung von Moratorien* ergibt sich als eine der notwendigen Konsequenzen der von der Expertengruppe entwickelten Leitvorgaben für den Umgang mit den systemimmanenten Risiken des Instituts der internationalen Adoption. Moratorien sollen indes nicht dazu führen, dass der politischen resp. gesetzlichen Umsetzung des Reformszenarios Widerstand entgegenschlägt oder es zu Verzögerungen kommt. Mit Blick auf die Übergangs- resp. Anpassungsphase soll über die Notwendigkeit von vorsorglichen Massnahmen befunden werden. Die Expertengruppe empfiehlt, dass laufende Adoptionsverfahren, in denen bereits eine Matching-Entscheidung gefällt wurde, bis zur Adoptionsentscheidung fortgesetzt werden. Moratorien sollen bezüglich aller Verfahren ausgesprochen werden, in welchen noch keine Eignungsbescheinigung ausgestellt wurde (keine neuen Eignungsbescheinigungen). Zudem sollen Moratorien auch in Bezug auf diejenigen Staaten verhängt werden, welche das formelle Kriterium nicht erfüllen, und zwar für solche Verfahren, in welchen bereits eine Eignungsbescheinigung ausgestellt wurde, aber noch kein Kindervorschlag vorliegt. Für die übrigen Konstellationen hängiger Verfahren in ihrer Relation zum Prozess der Umsetzung des Reduktionselements etablierte sich in der Expertengruppe kein Konsens.

Ob und inwiefern der Paradigmenwechsel auch für die intrafamiliäre Adoption greifen soll, bleibt zu prüfen. Angezeigt erscheint die Verankerung des materiellen Kriterienkatalogs, dessen Erfüllung im Einzelfall zu prüfen ist.

2 Zweites Konstitutivemement – Weiterer Reformbedarf

Wie bereits im Zwischenbericht deutlich gemacht wurde, ist für den Paradigmenwechsel durch die Reduktion der Herkunftsstaaten eine grundlegende Reform des Rechtsrahmens erforderlich. Die Implementierung der verschiedenen Teile dieser Reform ist konsequent voranzutreiben, insb. mit Blick auf die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung vis-à-vis den systemischen Dimensionen von Irregularitäten. In diesem Unterkapitel soll aufgezeigt werden, an welchen Stellen anzusetzen ist und welche Fragen dabei zu klären wären.

Ausgangspunkt für die Entwicklung von konkreten Vorschlägen muss eine Gesamtsicht auf alle systemisch relevanten Dimensionen der internationalen Adoption sein. In den folgenden Abschnitten 2.1 bis 2.5 werden insgesamt fünf Felder einer vertieften Diskussion unterzogen:

1. *Institutionelle Optimierung, inkl. Rolle der Vermittlungsstellen* – Die Implementierung der erforderlichen Reformen beinhaltet eine Prüfung und ggf. Umgestaltung der Organisationsstrukturen aller am Prozess der internationalen Adoption beteiligten Institutionen.
2. *Knotenpunkt Herkunftssuche* – Der Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken. In diesem Knotenpunkt haben sowohl der retrospektive als auch der prospektive Bezug Relevanz. Für eine Schweizer Politik der internationalen Adoption, die das Wohl und die Rechte der Adoptierten in ihren Bezügen zur Herkunftsfamilie und -kultur respektiert, ist es unverzichtbar, in der Schweiz Adoptierten bei allfälligen Problemen in Bezug auf ihre Herkunftssuche bestmöglich zu unterstützen. Entsprechend sind die Adoptionswirkungen sowie insb. das Konzept des *clean break* (Inkognitovolladoption) kritisch zu hinterfragen. Zugleich sind die Prä- sowie Post-Adoptionsberatungs- und -betreuungsangebote auszubauen. Die Kosten für deren Inanspruchnahme dürfen nicht den Adoptierten auferlegt werden. Angrenzende und spezifische Herausforderungen sind kontextuell anzugehen (insb. nationale Adoptionen und Irregularitäten, intrafamiliäre Adoption, Leihmutterchaft, Abstammungsrecht, Datenschutzrecht).
3. *IPRG-Revision* – Attestierte Schwachstellen beseitigen sowie die vorgeschlagenen Entwicklungen nachvollziehen.
4. *Finanzielle Aspekte* – Die Schweiz hat aufgrund der UN-KRK sicherzustellen, dass es «bei internationaler Adoption für die Beteiligten keine unstatthaften Vermögensvorteile» gibt. Das Thema «Finanzen und Ressourcen» erstreckt sich auf weitere Aufgabenstellungen.
5. *Umgang mit irregulären Praktiken* – Ungeachtet der Frage, ob es in der Schweiz weiterhin internationale Adoptionen geben wird oder nicht, ist ein angemessener Umgang mit irregulären Praktiken zu entwickeln.

2.1 Aspekte einer Optimierung der institutionellen Organisation

In der zweiten Mandatsetappe sollten «konkrete Vorschläge zu den Fragen der Optimierung der institutionellen Organisation, einschliesslich der Stellung der akkreditierten Vermittlungsstellen», erarbeitet werden.⁸⁷

2.1.1 Zu berücksichtigende Eckpunkte

Mit Blick auf die folgenden Vorschläge der Expertengruppe sind diese Bezüge zu beachten:

1. Der Fokus der Expertengruppe liegt zwar auf internationalen Adoptionen, während der gesamten Dauer ihrer Arbeiten stiess sie wiederholt aber auch auf Fragen im Zusammenhang mit nationalen Adoptionen, insb. auf Koordinierungsfragen bezüglich nationaler und internationaler Adoptionen. Namentlich bei Projekten zur institutionellen Re-Organisation ist eine Koordinierung mit dem Regime für nationale Adoptionen angezeigt.
2. Die Evaluation plausibler Modelle für eine institutionelle Re-Organisation führte zum Schluss, dass ein Vergleich mit Re-Organisationen in anderen Ländern (i.c. Niederlande und Belgien/Flandern) aufgrund der unterschiedlichen politischen Systeme (Föderalismus; Regierung und Koalitionssysteme) nur beschränkt taugt. Gleichwohl flossen die in diesen Ländern angestellten Erwägungen in die Überlegungen der Expertengruppe ein.
3. Die Frage nach einer institutionellen Optimierung beinhaltet sehr viele verschiedene Fragen. Sie bezieht sich auf diverse Aspekte und Abschnitte von Adoptionsverfahren – darunter z. B. Themen wie «Verfahren gem. HAÜ», «Adoptionsverfahren im engeren Sinne», «Post-Adoptionsverfahren», «Verfahren der Herkunftssuche» oder «Adoption als Lebensthema» (wobei die Post-Adoptionsberatung von spezifischer Bedeutung ist) –, aber auch auf Fragen nach Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten, die im Kontext der Adoption relevant sind. Erwägungen zur institutionellen Optimierung mit Blick auf die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung finden sich dabei aufgrund ihrer Bedeutung und Komplexität unter einem eigenen Titel.⁸⁸
4. Die folgenden Aspekte sind für eine Herleitung von Vorschlägen für eine institutionelle Optimierungen zu berücksichtigen:
 - a) Schwachstellen des geltenden Rechts resp. seiner Umsetzung;
 - b) Materiell- und formellrechtliche Leitvorgaben, welche ein Regime der institutionellen Organisation zu gewährleisten und umzusetzen hat;
 - c) Integration von Erwägungen zu Organisation und Zuständigkeiten aus Rechtsgebieten mit Parallelfragen (vgl. Bericht des Bundesrats 2021);
 - d) Entwicklungen in anderen Staaten;
 - e) Effizienz und Verhältnismässigkeit sowohl mit Blick auf die Verabschiedung des neuen institutionellen Regimes («Gesetzgebung») als auch mit Blick auf darauf basierende künftige internationale Adoptionen («Rechtsanwendung») sowie die effiziente Umsetzung des derzeit in Kraft stehenden Rechts, solange dieses zur Anwendung kommt.

⁸⁷ Bereits im Rahmen der ersten Mandatsetappe hatte die Expertengruppe eine Skizze zu möglichen Re-Organisationsmodellen entworfen. Zielstellung war es, erste Erkenntnisse zu Fragen der institutionellen Re-Organisation zu generieren – allerdings sollten anhand dieser Erstbeurteilung vorab Folgerungen für die Szenarienbildung abgeleitet werden; vgl. Zwischenbericht, Zweites Kapitel, 3.1.

⁸⁸ Vgl. Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.2.

2.1.2 Zur Optimierung der institutionellen Organisation im Allgemeinen⁸⁹

Bezüglich (internationalen) Adoptionen kann zwischen verschiedenen Verfahrensabschnitten unterschieden werden, in welche diverse Stellen involviert resp. für diese zuständig sind. Der Fokus auf das Adoptionsverfahren im engeren Sinne, nämlich auf das zur Adoptionsentscheidung führende Verfahren, ist folglich gerade für die internationale Adoption viel zu eng. Bereits im Zwischenbericht hatte die Expertengruppe daher darauf hingewiesen, dass die Adoption auf einer weiter angelegten Zeitschiene zu betrachten ist. So gehören zum Adoptionsverfahren im weiteren Sinne, verstanden als Lebensthema, neben dem Verfahren zur Adoptionsentscheidung auch die (Stadien der) Begleitung, Beratung und Betreuung nach der Adoption – nicht nur, aber auch in Bezug auf die Herkunftssuche. Im Lichte von Irregularitäten eröffnet sich hier ein weites Feld an Herausforderungen und Aufgaben.⁹⁰ Dem Aufbau der Post-Adoptionsunterstützung muss künftig ein Hauptaugenmerk gelten. Sämtliche Erwägungen zu Gestaltungsfragen in Bezug auf die institutionelle Optimierung haben folglich mehrere zeitliche Bezüge im Auge zu behalten. Hierzu gehören Fragen wie «In welcher Phase befindet man sich unter Anerkennung des Umstands, dass das Thema Adoption auf einer weit angelegten Zeitschiene zu betrachten ist?» sowie «Geht es um Adoptionen, die bereits durchgeführt wurden, oder um künftige Adoptionen?»

2.1.2.1 Hauptdefizite und Leitgedanken

Nach Auffassung der Expertengruppe besteht das *Hauptdefizit* des derzeitigen Organisationsregimes im Allgemeinen darin, dass *zu viele verschiedene Akteure* involviert sind.⁹¹ Die hieraus resultierenden «zersplitterten» Zuständigkeiten sind in mehrerlei Hinsicht problematisch: Die Involvierung vieler verschiedener Akteure erschwert die Etablierung resp. Erhaltung von Know-how sowie die eindeutige Zuweisung und Übernahme von Verantwortung. So hat eine stark zersplitterte Zuständigkeit von Organisationseinheiten zumindest in der Vergangenheit dazu geführt, dass Verantwortlichkeiten zwischen den involvierten Stellen hin und her geschoben wurden. All dies wirkt sich negativ auf die Verwirklichung hoher Standards im Institut der internationalen Adoption aus. Die geringe Anzahl von internationalen Adoptionen akzentuiert diese Defizite. Aktuell werden nur 30 bis 40 internationale Adoptionen durchgeführt. Wird das Reformszenario implementiert, könnte diese Zahl weiter sinken. Damit geht ein weiterer Kompetenzverlust einher.

Angesichts des Hauptdefizits der «zersplitterten» Zuständigkeiten beurteilt es die Expertengruppe als zwingend erforderlich, im Mindesten gewisse Aufgaben zu bündeln. Die dezidierte Positionierung einer «federführenden» Institution würde weiter zur Etablierung und Erhaltung von Know-how und zur Bildung von Vertrauen beitragen. Wie stark die Bündelung ausfallen sollte, sprich, ob es «nur» zu einer Verschiebung bestimmter Aufgaben oder zu einer vollständigen Zentralisierung kommen sollte, wird auszuloten sein.

⁸⁹ Vgl. zu den Anforderungen aufgrund des retrospektiven Bezugs, also mit Blick auf den Knotenpunkt Herkunftssuche, Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.2; Zwischenbericht, Drittes Kapitel, 1.1.

⁹⁰ Hierzu unter einem eigenen Titel nachfolgend Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.2.

⁹¹ Vgl. für eine eigenständige Betrachtung der Organisation der Herkunftssuche Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.2.

Mit Blick auf Organisationsanpassungen empfiehlt die Expertengruppe sodann, die folgenden Punkte zu beachten:

1. Zu unterscheiden ist zwischen notwendigen Sofortmassnahmen – insb. mit Blick auf eine institutionelle Optimierung der Herkunftssuche – sowie mittel- und langfristigen Anpassungen – insb. für allfällige künftige Adoptionen – am Gesetzesrahmen.⁹²
2. Bei der Konzeptionierung, Ausarbeitung und Implementierung sämtlicher kurz- und mittelfristiger Massnahmen sind die oben herausgearbeiteten Aspekte zu berücksichtigen (hohes Mass an diversen Kompetenzen, sorgfältige Vorbereitungen sowie ein unabhängiges und integriertes Vorgehen).
3. Die Entscheidung zugunsten einer der (Re-)Organisationsoptionen sollte sich an der *sachlogischen Fragestellung* orientieren, wie effizient der Lösungsansatz beim Erreichen der definierten Ziele und bei der Ausmerzungen der attestierten Defizite ist.
4. Eine institutionelle Optimierung, die sich auf verschiedene Verfahren und Verfahrensstadien resp. Ziele bezieht, hat folgende Aspekte übergeordnet in die Erwägungen einzubeziehen:
 - a) Bündelung;
 - b) Ggf. Stärkung der Rolle des Bundes;
 - c) Gewährleistung von Verfahrensqualität sowie Fachkompetenz;
 - d) Zurverfügungstellung der notwendigen finanziellen Ressourcen;⁹³
 - e) Insb. mit Blick auf die Herkunftssuche: Irregularität als «Zusatzfaktor»;⁹⁴ Berücksichtigung möglicher Barrieren bei Betroffenen, sich zur Durchsetzung ihrer Rechte an staatliche Behörden zu wenden; Gewährleistung hinreichender Unabhängigkeit; staatliche Grenzen und Limiten;
 - f) Insb.: Bedeutung der Post-Adoptionsunterstützung im weiteren Sinne.

Ausser Frage steht, dass die mit Adoptionen befassten staatlichen Akteure mit angemessenen fachlichen, zeitlichen und finanziellen Ressourcen auszustatten sind. Dies ist unabdingbar, damit diese ihren anspruchsvollen Aufgaben im Kontext der internationalen Adoption, gerade auch vis-à-vis den Irregularitäten, gerecht werden können.⁹⁵

⁹² Zur Verhängung von Moratorien, die ebenso als Beitrag zur Optimierung der institutionellen Organisation zu taxieren sind, vgl. Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1.2.6.2; zur Herkunftssuche Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.2.

⁹³ Zur Bedeutung finanzieller Aspekte für die Gewährleistung hoher Standards bei internationalen Adoptionen in Bezug auf die Vermittlungsstellen, vgl. Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.1.3; in Bezug auf die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der Abstammung vgl. Schlussbericht, Drittes Kapitel 2.2; in Bezug auf die Unterbindung unrechtmässiger finanzieller Vorteile vgl. Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.4.

⁹⁴ Von einem Mitglied der Expertengruppe wurde die Ansicht vertreten, dass die Prozesse der Herkunftssuche einzig dann im Sinne einer initialen Differenzierung zwischen regulären und irregulären Adoptionen strukturiert werden sollten, wenn bereits im Vorfeld klar sei oder zumindest robuste Indizien für Verfahrensfehler vorlägen (z. B. untermauert durch wissenschaftliche Arbeiten). Hierfür bedürfe es eines spezifischen, unabhängigen Betreuungsangebots. Die Verantwortlichkeit gegenüber den adoptierten Personen sei im Falle irregulärer Adoptionen eine andere als bei regulären Adoptionsverfahren.

⁹⁵ Vgl. insofern auch Schlussbericht, Erstes Kapitel, 2 sowie Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.5.2.

2.1.2.2 Vier Organisationsmodelle

Zwecks Optimierung der institutionellen Organisation wurde in der Expertengruppe über vier Organisationsmodelle debattiert:

1. Übernahme aller Aufgaben durch den Bund;
2. Übertragung bestimmter Aufgaben an den Bund;
3. Schaffung regionaler Kompetenzzentren;
4. Schaffung regionaler Kompetenzzentren light.

Eine Evaluation der Modelle setzt Beurteilungskriterien voraus. Diese werden unter Ankopplung an den übergeordneten Schutzauftrag fixiert: Zu schaffen ist ein Rechtsrahmen für die internationale Adoption, der maximalen Schutz für das Wohl und die Wahrung der Rechte der zu adoptierenden Kinder sowie der Mitglieder ihrer Herkunftsfamilien bietet. Für die Neugestaltung des institutionellen Rahmens sind sechs Grundsätze einschlägig:

1. Institutionell geeignetste Lösung;
2. Reduktion der Akteure;
3. Garantie der Qualität;
4. Bündelung des Know-hows;
5. Klare Verantwortlichkeiten;
6. Einheitliche Zuordnung resp. kongruente organisatorische Ansiedlung der zuständigen Behörden (betrifft insb. die kantonale Organisation).⁹⁶

Wenn auch die Gestaltung eines neuen institutionellen Rahmens für das Adoptionsverfahren im weiteren Sinne zwecks Schutzes von Wohl und Rechten des Kindes an den besagten sechs Sachkriterien auszurichten ist, werden zwangsläufig staatsrechtliche und politische Faktoren Einfluss auf die institutionelle Re-Organisation nehmen. Die in der Schweiz etablierten Strukturen, insb. die föderalistische Struktur und die verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisungen, bleiben einflussreich. Die Implementierung eines neuen organisatorischen Rahmens setzt eine breite Abstützung sowie Akzeptanz voraus. Die Kantone sind angemessen zu integrieren. Anzustreben ist ein konstruktiver Dialog und die effiziente Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen, um die Zielvorgaben mit Blick auf Optimierungen der institutionellen Organisation best- und schnellstmöglich zu erreichen.

Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen taxiert die Expertengruppe nach eingehender Evaluation der Vor- und Nachteile das Modell 1 (alleinige Zuständigkeit des Bundes) sowie die Modelle 3 und 4 (Kompetenzzentren) für weniger zielführend. Ihre Implementierung wäre voraussichtlich umstritten, langwierig und mühevoll. Dies stünde der Zielsetzung entgegen, Anpassungen zum Wohl und Schutz der Rechte der adoptierten Kinder schnell vorzunehmen.

Unter Anbindung an die formulierten Leitprinzipien und unter Berücksichtigung der politischen Machbarkeit sowie Effizienz und Verhältnismässigkeit taxiert die Expertengruppe daher das *Modell 2* – also die Übertragung bestimmter Aufgaben an den Bund – *als vorzugswürdig*. Diese Organisationsanpassung erfüllt die definierten Sachkriterien. Zugleich werden damit niederschwellig Verbesserungen erreicht, ohne dass dafür eine revolutionäre Umgestaltung des Organisationsregimes erforderlich würde. Entsprechend empfiehlt die Expertengruppe

⁹⁶ Aktuell sind die Adoptionsbehörden in den Kantonen bei unterschiedlichen Departementen angesiedelt. Demgegenüber empfiehlt die Expertengruppe eine vereinheitlichte, kongruente innerkantonale Zuordnung. Diese bringt weitere Klarheit und Effizienz.

eine Stärkung der Rolle und Kompetenzen des Bundes durch den Transfer einiger Aufgaben von den Kantonen an den Bund.

Auch wenn nach Modell 2 wichtige Aufgaben neu beim Bund angesiedelt werden sollen, spielen die Kantone weiterhin eine sehr bedeutsame Rolle. Den Kantonen empfiehlt die Expertengruppe ungeachtet einer allfälligen Kompetenzverschiebung zwischen Bund und Kantonen im Kontext internationaler Adoptionen jedenfalls, *ihre Kräfte und ihr Know-how zu bündeln*. Insb. sollte es pro Kanton nur eine Adoptionsbehörde geben.⁹⁷ Zudem sollen die Kantone im Rahmen der ihnen obliegenden Aufgaben eine *enge und konstruktive Kooperation* anstreben.

2.1.2.3 Insbesondere: Zur Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen im Allgemeinen

De lege ferenda schlägt die Expertengruppe mit Blick auf Adoptionsverfahren im weiteren Sinne die Übertragung der folgenden Aufgaben von den Kantonen an den Bund vor:

1. Summarische Prüfung des Eignungsantrages;
2. Eignungsprüfung und -bescheinigung gem. Art. 5 f. AdoV;
3. Erstellung und Versand des Elterndossiers gem. Art. 5 BG-HAÜ;
4. Analyse des Kindesvorschlags;
5. Bewilligung gem. Art. 7 AdoV und Art. 17 HAÜ;
6. Bescheinigung gem. Art. 23 HAÜ.

Die folgenden Kompetenzen sollen bei den Kantonen bleiben:

1. Informationsveranstaltungen;
2. Durchführung Sozialabklärung und Sozialbericht;
3. Vorbereitung der Adoptionsinteressenten;
4. Unterbreitung des Kindervorschlages an die zukünftigen Adoptiveltern;
5. Nachadoptionsbericht sowie -beratung und -betreuung;
6. Zu den bei den Kantonen verorteten Zuständigkeiten im Rahmen der Herkunftssuche gem. Art. 268d ZGB vgl. unten 2.2.

Darüber hinaus empfiehlt die Expertengruppe, eine erweiterte Zuständigkeit der Bundeszentralbehörde für «ausserordentliche Verfahren» zu prüfen. Sie sollte in der Lage sein, alle Arten von besonderen Anträgen zu bearbeiten (z. B. internationale Adoptionen innerhalb der Familie, Wohnsitzwechsel und Anerkennungen von im Ausland ergangenen Entscheidungen usw.), und zwar unabhängig von den betroffenen Ländern.

2.1.2.4 Einrichtung eines «single point of entry»

Ein Novum präsentiert die Expertengruppe mit dem Vorschlag, einen «*single point of entry*» resp. «*guichet unique*» einzurichten, also eine einzige, zentrale, auf eidgenössischer Ebene angesiedelte Anlaufstelle. Diese Massnahme beurteilt die Expertengruppe im Kontext der internationalen Adoption und der Einleitung von entsprechenden Verfahren als zusätzliches Sicherungsinstrument. Hierbei würde der Bund – der in Umsetzung des Reduktionselements die Liste der «akkreditierten» Kooperationsstaaten führt – als allgemeine Auskunftsstelle bei der ersten Informationsnachsache sowie als Hauptanlaufstelle für Erstanfragen figurieren.

⁹⁷ Wie bereits vom Bundesrat im Rahmen der Revision des Adoptionsrechts vorgeschlagen; vgl. E-Art. 268 Abs. 1 ZGB.

Denkbar wäre auch, dass diese Bundesstelle nach einer Vorprüfung alle Adoptionsverfahren einleitet. Besagter «*single point of entry*» resp. «*guichet unique*» auf Bundesebene würde nach Auffassung der Expertengruppe die Transparenz der Verfahren erhöhen und damit eine bessere Kontrolle im Gesamten ermöglichen. Ein singulärer Eintrittspunkt ist, je nach Kompetenzverteilung, unter Umständen ebenso auf kantonaler Ebene prüfenswert.

2.1.3 Insbesondere: Zur Stellung der akkreditierten Vermittlungsstellen

Laut Auftrag soll die Expertengruppe Vorschläge zur Optimierung der institutionellen Organisation auch in Bezug auf die «Stellung der akkreditierten Vermittlungsstellen» vorlegen.⁹⁸

2.1.3.1 Hintergrundinformationen

Im Zwischenbericht wurde – nicht spezifisch mit Blick auf die Gegenwart – auf die ambivalente Rolle von privaten Adoptionsvermittlungsstellen hingewiesen.⁹⁹ An dieser Stelle ist zu präzisieren, dass dies schwerpunktmässig für ihre Rolle in der Vergangenheit gilt.¹⁰⁰ Das Vorgehen und die Aufgaben von privaten Adoptionsvermittlungsstellen sind aktuell nicht mehr mit denen in der Vergangenheit vergleichbar. Heute spielen akkreditierte Vermittlungsstellen in der Schweiz eine begrenzte, gleichwohl bedeutsame Rolle: In erster Linie sind sie für die Unterstützung und Begleitung adoptionswilliger Personen vor und der Adoptiveltern nach der Adoption relevant (von diesen werden sie auch finanziert). Vermittlungsstellen geben diesen Personen in der Ante-Adoptionsphase Orientierung (vergleichbar mit einer Geburtsvorbereitung). Beispielsweise helfen die Vermittlungsstellen bei der Vorbereitung des Elterndossiers (vergleichbar einer Anwältin, die man in eigener Sache beizieht). Zudem erbringen die Vermittlungsstellen Leistungen im Rahmen von Vorbereitungskursen.¹⁰¹ Auch im Nachgang zu durchgeführten Adoptionen leisten die Vermittlungsstellen Unterstützungsarbeit.

Betrieben werden die akkreditierten Vermittlungsstellen oftmals von Personen, die selbst Erfahrungen mit Adoptionen haben: Sei es, dass sie selbst adoptiert sind resp. adoptiert haben oder das Herkunftsland kennen, auf das sie sich spezialisiert haben. Das kann einerseits Vorteile haben, andererseits, nämlich dann, wenn Vermittler selbst adoptieren, auch eine Grauzone schaffen.

Die Vermittlungsstellen können heute als *nützlich* beurteilt werden. Sie sind in ca. zwei Drittel bis vier Fünftel aller Fälle internationaler Adoptionen involviert¹⁰² und erbringen dort einen Mehrwert, insb. in komplizierten Fällen, da sie auf bestimmte Länder spezialisiert sind. Die für die Vermittlungsstellen tätigen Personen haben meist Bezüge zum jeweiligen Herkunftsland sowie Kenntnisse der Sprache, Gepflogenheiten usw.

⁹⁸ *De lege lata* ist Art. 12 ff. AdoV einschlägig. Um aktiv zu sein resp. zu werden, benötigen Vermittlungsstellen eine Bewilligung («Akkreditierung») durch das BJ, vgl. Art. 13 Abs. 1 AdoV.

⁹⁹ Vgl. Zwischenbericht, Zweites Kapitel, 2.13.

¹⁰⁰ Vgl. in diesen Zusammenhängen das Urteil des Kriminalgerichts des Kantons Luzerns vom 24. April 2020, bereits erwähnt im Zwischenbericht.

¹⁰¹ Die Notwendigkeit einer solchen Vorbereitung adoptionswilliger Personen betont auch die Expertengruppe. Die Kantone schicken adoptionsinteressierte Personen meist in Vorbereitungskurse, die von «Pflege- und Adoptivkinder Schweiz» (PACH) angeboten werden, selten zu Vermittlungsstellen.

¹⁰² Im Jahr 2022 waren in 24 von 32 Fällen internationaler Adoptionen Vermittlungsstellen involviert, wovon sechs Fälle intrafamiliäre Adoptionen waren; im Jahr 2023 wurden von 30 internationalen Adoptionen 19 von einer Vermittlungsstelle begleitet.

Im Laufe der letzten Jahre stellten viele Vermittlungsstellen ihre Tätigkeiten ein. Aktuell existieren nur noch fünf akkreditierte Vermittlungsstellen.¹⁰³ Mit der Umsetzung des Reformszenarios werden die verbleibenden Vermittlungsstellen einen weiteren markanten Bedeutungsverlust erfahren: Kooperationen mit Staaten, welche die in 1.2.1 erläuterten Kriterien nicht erfüllen, entfallen. Setzt sich der Trend wie bisher fort, ist davon auszugehen, dass in absehbarer Zeit alle akkreditierten Vermittlungsstellen verschwunden sein werden.

Im Zuge der in den letzten Jahren aufgedeckten Unregelmässigkeiten in der Praxis internationaler Adoptionen nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen Ländern, ist der Blick auf die dortigen Entwicklungen in Bezug auf die Rolle von Vermittlungsstellen aufschlussreich: In den Niederlanden war zunächst geplant, dass es künftig nur noch eine einzige Vermittlungsstelle geben solle. Dieser Plan wurde allerdings mit dem Entscheid des Parlaments, die Praxis der internationalen Adoption aufzugeben, obsolet.¹⁰⁴ Frankreich dagegen sieht zusätzlich zu den privaten Stellen eine staatliche Vermittlungsstelle vor.¹⁰⁵

2.1.3.2 Erwägungen zur künftigen Rolle von akkreditierten Vermittlungsstellen

Die Expertengruppe zieht bezüglich der gegenwärtigen und künftigen Rolle von akkreditierten Vermittlungsstellen in der Schweiz was folgt in Erwägung:

1. Die derzeit von den Vermittlungsstellen erbrachten Leistungen müssen auch künftig erbracht werden. Die Vorbereitung adoptionswilliger Personen ist wesentlich für den Adoptionserfolg und zentraler Teil der Adoption/des Adoptionsverfahrens.
2. Entsprechend ist die Post-Adoptionsbetreuung sowie -begleitung als unverzichtbar zu qualifizieren.
3. Prinzipiell ist nichts dagegen einzuwenden, wenn es künftig weitere Vermittlungsstellen gäbe. Diese Aufgaben könnten indes ebenso von anderen Institutionen übernommen werden. Eine solche Übernahme durch andere Stellen erscheint vor dem Hintergrund der Historie der Vermittlungsstellen, ihrer «Überlebens- und Finanzierungsnot», der Verhältnismässigkeit von Aufwand und Kosten im Zuge des stetigen Rückgangs der Fälle internationaler Adoptionen sowie des Ziels der Reduktion der Akteure prüfungswert. Die «natürliche» oder «aktive» Abschaffung von Vermittlungsstellen sind plausible Ansätze.

Unabhängig von der Frage, ob man sich für oder gegen die Beibehaltung von Vermittlungsstellen entscheidet resp. welche Organisationseinheiten die Leistungen übernehmen, gilt im Sinne einer funktionalen Betrachtung: In jedem Fall muss eine *breit angelegte Begleitung sowie Unterstützung im Adoptionsprozess gewährleistet werden* – beginnend vom Adoptionswunsch über das Adoptionsverfahren bis hin zu der sich über Jahre erstreckenden Phase nach der Adoption als einmaligem Rechtsakt.

¹⁰³ Die Liste der akkreditierten Vermittlungsstellen mit Adresse findet sich unter <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption.html>>.

¹⁰⁴ Vgl. <<https://nos.nl/artikel/2517029-tweede-kamer-wil-stop-op-buitenlandse-adopties>>.

¹⁰⁵ Vgl. <<https://www.agence-adoption.fr/page-test-guide-de-ladoption/les-liens-utiles/les-organismes-autorises-pour-ladoption/>>.

Die Notwendigkeit angemessener Unterstützungs- und Beratungsangebote gilt – wie betont – nicht nur prospektiv in Bezug auf künftig durchzuführende Adoptionen. Sie gilt *a fortiori* auch und gerade in Bezug auf Personen, die in der Vergangenheit adoptiert wurden und – mit ganz besonderer Sorgfalt – für Opfer von irregulären Adoptionsverfahren.¹⁰⁶ Folglich betont die Expertengruppe in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit, eine Adoption als lebenslangen Prozess und (mit dieser weit angelegten zeitlichen Linse) auch die Jahre nach dem einmaligen formaljuristischen Rechtsakt als Teil des Kindesschutzes anzuerkennen.¹⁰⁷ Besagter Konzeptionierung wurde unlängst in Deutschland mit dem jüngst in Kraft getretenen Adoptionshilfegesetz Nachdruck verliehen, wonach «alle an einer Adoption Beteiligten vor, während und nach der Adoption besser beraten werden sollen».¹⁰⁸

2.1.3.3 Zwei Organisationsmodelle

Fällt der Entscheid in der Schweiz auf einen Verzicht auf die sog. Vermittlungsstellen, ist zu klären, welche Stelle die bislang durch die Vermittlungsstellen erbrachten Aufgaben, insb. die Vorbereitung und Unterstützung der adoptionswilligen Personen, übernimmt.

Als *Optionen* kommen der Bund, die Kantone oder eine staatlich finanzierte Agentur in Frage. *Prima vista* erscheinen der Expertengruppe die Kantone als am besten geeignet, die bislang von den Vermittlungsstellen erbrachten Leistungen zu verantworten. Die Aufgabe, gegenüber Kind und leiblichen Eltern sowie deren Nachkommen Unterstützungsfunktionen zu gewährleisten, ist für die Herkunftssuche in Art. 268d, insb. Abs. 4 ZGB kantonal angeknüpft. Nach diesem Vorbild liesse sich eine erweiterte Unterstützungszuständigkeit gestalten. Eine Anpassung dergestalt würde sich harmonisch in das aktuelle Rechtsgefüge einpassen, zugleich die geforderte Bündelung umsetzen sowie die örtliche Nähe im Rahmen der wichtigen Beratungs- und Unterstützungsaufgaben im Vorfeld der Adoption sowie im Rahmen der Herkunftssuche und der allgemeinen Post-Adoptionsbetreuung gewährleisten.

Diskutiert wurde in der Expertengruppe insofern eine *regionale Bündelung*. Damit könnte die Nähe zu den jeweiligen in den Adoptionsvorgang involvierten Personen hierzulande gewährleistet und zugleich eine Straffung mit ihren Vorteilen erreicht werden. Eine solche regionale Bündelung hätte umgekehrt unter Umständen den Nachteil, dass sie die Spezifika der jeweiligen Herkunftsländer übersieht. Dies liesse sich wiederum überwinden, indem das entsprechende Spezialwissen über das Personal integriert wird.

Fällt der Entscheid auf eine Beibehaltung der Vermittlungsstellen, schlägt die Expertengruppe zunächst vor, eine neue Bezeichnung für diesen Akteur zu wählen, z. B. «Agentur» oder «Operateur». Denn während Vermittlungsstellen früher tatsächlich Vermittlungen im Kontext von Adoptionen vornahmen, liegt diese Aufgabe heute nicht mehr bei ihnen (unglücklich gewählt somit der Verordnungswortlaut und die Bezeichnung gem. Art. 12 AdoV). Die Funktion der Vermittlungsstellen hat sich gewandelt. Die Bezeichnung als «akkreditierte Vermittlungsstelle»

¹⁰⁶ Hierzu Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.2; beachte zur Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrags für Opfer im Sinne des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG) das Bundesgerichtsurteil vom 5. Mai 2023 (2C_393/2022), in welchem die Opfereigenschaft i. S. des AFZFG eines fremdplatzierten Kindes auch nach Adoption (allerdings nicht im internationalen Kontext) bejaht wurde, vgl. <https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/de/2c_0393_2022_2023_06_01_T_d_08_45_51.pdf>; vgl. die Reflexionen von BOÉCHAT 2024 sowie RMA 2022 zum Opferbegriff auch im Kontext der Adoption.

¹⁰⁷ Ohne ungebührliche Interferenzen in das Privat- und Familienleben. Vielmehr verstanden als Angebot und Bereitstellung eines Unterstützungsangebot bei Bedarf der Adoptierten resp. der Familienmitglieder.

¹⁰⁸ Vgl. <<https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/adoptionshilfe-gesetz-bundesrat-bundestag-163414>>.

passt nicht mehr. In Anbetracht der Bedeutung der aktuell durch die Vermittlungsstellen erbrachten Leistungen ist die Erstellung eines Aufgabenportfolios angezeigt. In diesem wird definiert, für welche Leistungen die Organisationseinheit zuständig ist.

Die Qualität der Erbringung dieser anspruchsvollen Aufgaben hängt massgeblich von *adäquaten Ressourcen* und damit auch von einer *angemessenen Finanzierung* ab. Wird am aktuellen Regime festgehalten, sollten staatliche Subventionen erfolgen. Risiken in Bezug auf finanzielle Aspekte resp. Fehlanreize sind durch die Sicherstellung einer regelkonformen Finanzierung einzudämmen.¹⁰⁹

2.1.4 Weitere Behörden

De lege lata sind weitere Behörden in der Schweiz in den Gesamtprozess internationaler Adoptionen involviert. Bezüglich dieser werden zum jetzigen Zeitpunkt keine Änderungen vorgeschlagen:

1. Ausstellung von Visa und Aufenthaltsbewilligungen (kantonale Migrationsbehörden und Staatssekretariat für Migration SEM; Schweizer Konsulate);
2. Anerkennung von im Ausland ausgesprochenen Adoptionen (kantonale Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen);
3. Beistandschaften resp. Vormundschaft (Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB)).

¹⁰⁹ Vgl. hierzu vertiefend Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.4.2 und 2.4.3.

2.1.5 Empfehlungen zur institutionellen Re-Organisation im Allgemeinen

Die Expertengruppe formuliert die folgenden konkreten Empfehlungen zur institutionellen Re-Organisation im Allgemeinen (vgl. zu den Optimierungserwägungen im Zusammenhang mit der Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung und der Herkunftssuche sogleich Abschnitt 2.2 «Knotenpunkt»).

Empfehlungen

Die institutionelle Re-Organisation ist gemäss der Leitvorgabe vom Bundesrat konsequent am Wohl der adoptierten Kinder sowie an der Wahrung der Rechte aller am Adoptionsprozess Beteiligten auszurichten. Konkret sollte sie sich an den folgenden sechs Leitprinzipien orientieren:

1. Institutionell geeignetste Lösung;
2. Reduktion der Akteure;
3. Garantie der Qualität;
4. Bündelung des Know-hows;
5. Klare Verantwortlichkeiten;
6. Einheitliche Verortung bei den kantonalen Strukturen.

Empfohlen wird eine Bündelung von Aufgaben und Kompetenzen. Bund und Kantone streben nach einer effizienten und konstruktiven Kooperation, um zügig einen optimalen institutionellen Rechtsrahmen zu schaffen. Gewisse Aufgaben sollten dabei von den Kantonen an den Bund transferiert werden. Innerhalb des jeweiligen Kantons ist eine Bündelung des Know-hows angezeigt (z. B. Einsetzung einer einzigen Adoptionsbehörde). Ebenso sollen zwischen den Kantonen Kompetenzen zusammengelegt werden.

Neu wird die Installation eines bundesweit singulären Eingangspunkts («*single point of entry*» resp. «*guichet unique*») empfohlen.

Akkreditierte Vermittlungsstellen liefern heute einen Mehrwert, sind als solche aber nicht unverzichtbar. Unverzichtbar sind die von ihnen erbrachten Leistungen. Diese müssen auch künftig gewährleistet werden. Hierfür sind entsprechende Ressourcen bereitzustellen. Zudem ist der Katalog der bislang von den Vermittlungsstellen übernommenen Aufgaben klar zu fixieren. Sollen diese Aufgaben weiterhin von Vermittlungsstellen erfüllt werden, sollten diese eine ihrer Funktion angemessene Bezeichnung erhalten. Finanzielle Sicherungsmassnahmen sind unverzichtbar, eine Bündelung ist prüfenswert. Sollen die Vermittlungsstellen künftig keine Rolle mehr im Regime der internationalen Adoption spielen, ist zu prüfen, ob und inwiefern die Kantone die entsprechenden Aufgaben übernehmen können.

2.2 Knotenpunkt – Das Recht auf Kenntnis der Abstammung im Angesicht der Irregularitäten

Das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung ist ein Menschenrecht; der Anspruch wird international und national anerkannt.¹¹⁰ Nach Lehre und Rechtsprechung bezieht sich die Herkunftssuche auf die Kenntnis der persönlichen Daten der biologischen Eltern und anderer Informationen.¹¹¹ Heute ist sie aufs Engste mit der Aufarbeitung irregulärer Adoptionspraktiken verbunden. Denn nicht wenige Adoptierte mussten im Rahmen ihrer Herkunftssuche feststellen, dass die in den Dokumenten genannten Personen gar nicht ihre leiblichen Eltern sind. Dieser Befund, aber auch schon das schiere Wissen um die Möglichkeit desselben, ist für die Betroffenen sehr schmerzhaft. *Die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung muss daher ein besonderes Anliegen der Schweizer Behörden sein. Hier sind pragmatische und schnelle Umsetzungslösungen angezeigt.*

2.2.1 Dreh- und Angelpunkt einer Schweizer Politik der internationalen Adoption

Beim Thema Herkunftssuche laufen viele Stränge aus diversen Richtungen zusammen, die auf komplizierte Weise miteinander verwoben sind. Es erweist sich insofern als *Dreh- und Angelpunkt* diverser Herausforderungen der internationalen Adoption. Durch die hier vorgestellte Analyse wird dem folgenden Passus des Auftrags an die Expertengruppe Rechnung getragen: «Je nach Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe KKJPD und BJ zur Herkunftssuche könnten auch in diesem Bereich Gesetzesänderungen in Betracht gezogen werden.» Der Bericht der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche» wurde am 27. Oktober 2023 ausgefertigt. Diese Chronologie berücksichtigend finden sich nachfolgend die Erwägungen, welche die Expertengruppe aus einer Gesamtschau entsprechend ihrem Mandat entwickelt hat.

Im Folgenden wird umrissen, welche Konsequenzen sich aus den heute bekannten Irregularitäten ergeben – an erster Stelle für die in der Vergangenheit Adoptierten, aber ebenso für allenfalls künftig zu adoptierende Kinder. Um zu verdeutlichen, welche Schritte unter diesem eigenen Titel erforderlich sein werden und warum, sollen vorab die Bezüge zu den jüngsten Aktivitäten im Kontext der irregulären Adoptionen in Erinnerung gerufen werden.

Ausgangspunkt ist der am 11. Dezember 2020 vom Bundesrat verabschiedete Bericht in Erfüllung des Postulats 17.4181:

«Der Bericht stützt sich auf eine bei der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW) in Auftrag gegebene Studie, die am 27. Februar 2020 publiziert wurde. Diese Studie deckt zahlreiche, teilweise schwerwiegende Unregelmässigkeiten im Rahmen der Vermittlungen von Adoptivkindern aus Sri Lanka zwischen 1973 und 1997 auf. Der Bundesrat hat die Verfehlungen der Schweizer Bundes- und Kantonsbehörden in dieser Hinsicht anerkannt und sein Bedauern gegenüber den Adoptierten und ihren Familien ausgedrückt.»¹¹²

¹¹⁰ Vgl. insb. Art. 7 f. UN-KRK, Art. 8 EMRK, Art. 30 HAÜ, Art. 10 Abs. 2 und Art. 119 Abs. 2 lit. g BV, Art. 268c ZGB und Art. 28 ZGB, Art. 27 FMed; BGE 134 III 241; BGE 128 I 68; vgl. insofern insb. auch BESSON 2005, REUSSER/SCHWEIZER 2000, COTTIER 2002 sowie COTTIER FS Geiser sowie KÖRBER/STEINEGGER 2020; sodann die div. Beiträge in diesem Zusammenhang von PFAFFINGER; zum Recht auf Kenntnis der Geschwister unlängst KÖRBER 2023; zudem die weiteren Beiträge gem. Literaturverzeichnis.

¹¹¹ Vgl. insb. BGE 134 III 241; BGE 128 I 68; vertiefend zum Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung die div. Beiträge aufgeführt im Literaturverzeichnis.

¹¹² Vgl. <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>>.

Im Bericht wurden *drei Massnahmen resp. Arbeitsfelder* angestossen, die im Nachgang in verschiedenen Gremien behandelt wurden. Erstens erging ein Forschungsauftrag inkl. des Auftrags zur Erstellung eines Berichts über internationale Adoptionen in weiteren zehn Ländern neben Sri Lanka (sog. «10-Länder-Bericht»¹¹³ – er beschreibt die Dimensionen irregulärer Adoptionen im Untersuchungszeitraum); zweitens wurde die Einsetzung der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche» sowie drittens die der Expertengruppe «Internationale Adoption» vorgesehen.

Die Arbeitsgruppe «Herkunftssuche» war durch den Vorstand der Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeibehörden (KKJPD) beauftragt und interdisziplinär besetzt worden. Einsitznahmen insb. auch Behördenvertreter und -vertreterinnen, adoptierte Personen sowie Vertreter und Vertreterinnen von privaten Organisationen und Suchdiensten. Die Arbeiten erfolgten unter Co-Leitung des Generalsekretariats der KKJPD sowie des BJ. Ziel war die Entwicklung von Optionen resp. Szenarien, um adoptierte Personen bei der Herkunftssuche besser zu unterstützen. Die verabschiedeten Empfehlungen, mit denen die Arbeitsgruppe ihren Auftrag abschloss, wurden der Expertengruppe am 17. November 2023 zugestellt.¹¹⁴

Der Bericht der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche» enthält nach Ansicht der Expertengruppe viele der für ein ausgereiftes Konzept wesentlichen Elemente, von der Definition des Begriffs «Herkunftssuche» bis hin zu konkreten Vorschlägen zur Verbesserung der Herkunftssuche. Es gibt aber auch Potenzial für Missverständnisse. So wird von der «Suche nach der Wahrheit» gesprochen¹¹⁵, welche für die Herkunfts- resp. Identitätssuche in Fällen irregulärer Adoption stehen soll. Dies könnte den Eindruck erwecken, dass es Opfern irregulärer Adoptionen lediglich darum ginge herauszufinden, ob in ihren Akten die Wahrheit wiedergegeben wird. Diese Information stellt aber allenfalls den ersten Schritt dar. Denn wenn die Angaben unwahr sind, beginnt die eigentliche Suche erst hier. Die Rede von der «Wahrheitssuche» darf also nicht zu der falschen Vorstellung verleiten, dass es beim Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung nur um die Information ginge, dass dokumentierten Informationen wahr oder unwahr sind. Die Betroffenen sehen sich hier mit gänzlich anderen Herausforderungen konfrontiert.

Zum «10-Länder-Bericht»:¹¹⁶ Im Nachgang zum «Sri-Lanka-Bericht» vom 27. Februar 2020 hatte der Bundesrat eine Folgerecherche zu den Ländern Bangladesch, Brasilien, Chile, Guatemala, Indien, Kolumbien, Südkorea, Libanon, Peru sowie Rumänien in Auftrag gegeben. Der Arbeitsfokus lag auf einer Untersuchung der im Bundesarchiv aufbewahrten Akten. Zielvorgabe war es, Anschlussforschungen von Seiten der Wissenschaft zu erleichtern.¹¹⁷ Der daraus resultierende «10-Länder-Bericht» der ZHAW kommt zum Ergebnis, dass «irreguläre oder gar illegale Praktiken nicht auf Sri Lanka beschränkt waren, sondern dass alle untersuchten Länder in unterschiedlichem Ausmass betroffen waren und dass die Schweizer Behörden davon Kenntnis hatten und sich dessen bewusst waren.»¹¹⁸ Die Expertengruppe erhielt am 17. November 2023 Einblick in diesen Bericht. Der Bundesrat nahm ihn am 8. Dezember 2023 zur Kenntnis. Über die Versäumnisse der Schweizer Behörden im Rahmen internationaler Adoptionsverfahren drückte er gegenüber den adoptierten Personen und ihren Familien sein Bedauern aus.

¹¹³ Vgl. Bericht ZHAW 2023.

¹¹⁴ Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche» sind unter dem folgenden Link abrufbar: <<https://www.kkjpd.ch/newsreader/internationale-adoptionen.html>>.

¹¹⁵ Vgl. Bericht Arbeitsgruppe «Herkunftssuche», 8.

¹¹⁶ Bericht ZHAW 2023. Der offizielle Titel des Berichts lautet «Hinweise auf illegale Adoptionen von Kindern aus zehn Herkunftsländern in der Schweiz, 1970er- bis 1990er-Jahre. Bestandesaufnahme zu Unterlagen im Schweizerischen Bundesarchiv».

¹¹⁷ Vgl. <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>>.

¹¹⁸ So das BJ unter <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>> mit Hinweis auf den Bericht ZHAW 2023.

Ebenfalls in seiner Sitzung vom 8. Dezember 2023 hatte der Bundesrat den per 28. März 2023 von der Expertengruppe dem BJ vorgelegten Zwischenbericht zur Kenntnis genommen. In diesem hatte die Expertengruppe auftragsgemäss zwei Szenarien einer künftigen Schweizer Politik der internationalen Adoption entwickelt. Mit Nachdruck betonte die Expertengruppe dort, dass eine Schweizer Politik der internationalen Adoption sich nicht allein auf die zukunftsgerichtete Entwicklung möglicher Szenarien für die Fortführung der internationalen Adoption beschränken darf, sondern in prioritärer Weise das Wohl und die Rechte der in der Vergangenheit Adoptierten zu adressieren hat. Zentrales Element dieser retrospektiven Aufarbeitung ist die Thematik «Herkunftssuche» resp. die faktische Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung.¹¹⁹

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass dem Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung in seinen Bezügen zu den Irregularitäten in allen drei Gremien mit ihren Arbeitsbereichen und Erkenntnissen *eine zentrale Rolle* beigemessen wird. Bereits dieser Befund untermauert, dass den an dieser Stelle verorteten Herausforderungen im Rahmen einer Schweizer Politik der internationalen Adoption sowohl auf eidgenössischer und kantonaler Ebene als auch gemeinsam besonderes Gewicht zukommen muss.

2.2.2 Die institutionelle Organisation der Herkunftssuche *de lege lata* auf dem Prüfstand

Wie ist die Herkunftssuche *de lege lata* organisiert und wie funktioniert diese in der Praxis und heutigen Realität, namentlich im Lichte von Irregularitäten?

Die Adoptionsrechtsrevision nahm im Jahr 2018 mehrere Anpassungen vor. An dieser Stelle interessieren weniger die materiellrechtlichen Informationsansprüche¹²⁰ als vielmehr die prozeduralen und organisatorischen Aspekte.

Art. 268d ZGB beinhaltet in Bezug auf das adoptionsrechtliche Informations- und Kontaktregime, vgl. Art. 268b und Art. 268c ZGB, organisatorische Vorgaben, insb. zur Zuständigkeit, sowie weitere Vorgaben für das Verfahren und die Unterstützung in besagtem Kontext, vgl. Art. 30 i. V. m. Art. 16 HAÜ. Die gem. Art. 268a–d zuständigen Behörden haben mit Kompetenz, Umsicht sowie Rücksichtnahme auf die Sensibilität der involvierten Personen im Kontext dieses hoch sensiblen persönlichen Themenfeldes zu agieren.¹²¹

Sachlich ist gem. Art. 268d Abs. 1 ZGB für Auskunftsansprüche die für das Adoptionsverfahren kompetente *kantonale Behörde* zuständig; diese ist ebenso für die Vermittlung und Einholung notwendiger Zustimmungen für Kontaktaufnahmen zuständig.¹²² Abs. 2 und Abs. 3 legen einen durch die zuständigen Stellen einzuhaltenden Informationsprozess fest, der im Nachgang an eine positive Prüfung des Auskunftsgebietes einzuhalten ist. Abs. 2 *in fine* lässt explizit die Einsetzung eines *spezialisierten Suchdienstes* zu. Gemäss Abs. 4 haben die Kantone eine Stelle einzusetzen, die ebenso den leiblichen Eltern, den weiteren Nachkommen und dem

¹¹⁹ Siehe Art. 7 f. UN-KRK; Art. 30 HAÜ; Art. 268c f. ZGB; zudem die Aufforderungen von Seiten der internationalen Organisationen, vgl. Zwischenbericht, Zweites Kapitel, 1.3.

¹²⁰ Vgl. aber zur Frage, ob künftig der weitere Ausbau von halboffenen und offenen Adoptionen angezeigt ist, auch um die volle Legalität in den Adoptionsverfahren besser abzusichern, zudem die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung vgl. PFAFFINGER 2007; hierzu auch Zwischenbericht, Zweites Kapitel, 2.4 sowie 2.12.

¹²¹ BSK ZGB I-BREITSCHMID, Art. 268d, N 6; entsprechend auch die anderen Kommentare.

¹²² Vgl. Abs. 1 und Abs. 2; zur Zuständigkeit am Ort, an dem das bisherige Adoptionsverfahren abgewickelt wurde, COTTIER FS Geiser, 164; CHK-BIDERBOST, Art. 268d N 2.

Kind beratend und vermittelnd zur Verfügung steht.¹²³ Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass eine «Adoptionsfreigabe» für das Kind und die Mitglieder der Herkunftsfamilie herausfordernd ist.

Die Revision 2018 erfolgte nicht vor dem Hintergrund und in voller Kenntnis des Ausmasses irregulärer Adoptionen, der hierbei angewendeten Methoden und ihrer Auswirkungen auf das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung. Bei nationalen Adoptionen sowie internationalen Adoptionen, die legal stattgefunden haben und bei denen die Identität der leiblichen Eltern korrekt in den Akten wiedergegeben ist, kann die Herkunftssuche, wie sie heute im Schweizer System verankert ist, funktionieren (die Unterstützung sowie Beratung/Betreuung/Begleitung vorbehalten und das Risiko mit den damit verbundenen Ängsten vor der Aufdeckung allfälliger Irregularitäten ausgeblendet). Gleichwohl stösst das System bei internationalen Adoptionen, selbst wenn diese legal abgewickelt wurden, an seine Grenzen, gerade auch wegen des Rechtsrahmens im Herkunftsland sowie der ggf. fehlenden tatsächlichen Unterstützung. Nochmals anders ist die Situation, wenn (mutmasslich) Elemente von Irregularität im Prozess vorhanden resp. zu befürchten sind und die Dokumente die Realitäten nicht korrekt wiedergeben. Hier ist man bei der Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung mit harten Limiten konfrontiert. Die Begleitung, Beratung und Betreuung von suchenden Adoptierten, die nicht wissen, was sie erwartet, setzt spezifische Kompetenzen und Empathie voraus. Die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung wird zudem nur über andere/weitere Instrumente, Massnahmen und Wege erfolgen können.

Aktuell gehen im Beispiel von Sri Lanka die Schweizer Behörden den offiziellen Weg, d. h., es erfolgt eine Anfrage, die über die zentrale Bundesbehörde in der Schweiz an die zentrale Behörde in Sri Lanka weitergeleitet wird. Demgegenüber haben insb. private Organisationen die Möglichkeit, auch einen eher informellen – was keinesfalls illegal bedeutet – Weg zu beschreiben. Dies eröffnet ggf. den Zugang zu Informationen in den Akten der ausländischen Behörden oder der Kindereinrichtungen (manchmal befinden sich in den Dokumenten der Kinderheime andere resp. richtige Informationen zu den leiblichen Eltern), die auf offiziellem Wege oftmals nicht zugänglich sind. Ein Erfolg aller Bemühungen um zusätzliche Informationen setzt die Kooperation der fraglichen Behörden und Einrichtungen voraus. Hier stellt sich die Anschlussfrage, wie vorzugehen ist, wenn kein Kooperationswille oder rechtlicher Rahmen vorhanden ist.¹²⁴ Für die Schweizer Behörden sind in einem solchen Fall die Möglichkeiten für weitere Nachforschungen äusserst begrenzt; private Organisationen bieten im Vergleich Vorteile und werden bereits heute auf der Grundlage von Art. 268d Abs. 2 ZGB von staatlicher Seite beigezogen.

¹²³ Bereits vor der Adoptionsrechtsrevision im Jahr 2018 wurde in aArt. 268c Abs. 3 ZGB anerkannt, dass die adoptierte Person im Rahmen der Geltendmachung der Auskunft über die Personalien der leiblichen Eltern über eine Ansprechstelle verfügt. Hierzu ein Mitglied der Expertengruppe: «Die beratende Unterstützung hatte – und hat heute noch – zum Ziel, dass die adoptierte Person Unterstützung bekommt. Einerseits soll ihr aufgezeigt werden, wie sie zu den nötigen Informationen bei allen diesen involvierten Stellen kommt, und andererseits dient diese Unterstützung ihrer psychosozialen Begleitung. Die adoptierte Person soll begleitet werden, wenn sie sich in einer schwierigen persönlichen Lage befindet. [...] aArt. 268c Abs. 3 ZGB und heute Art. 268d Abs. 4 ZGB bringen also zum Ausdruck, dass die Einsicht in die archivierten Vormundschafts- und Adoptionsakten sowie die Begegnung mit den leiblichen Eltern oder mit deren direkten Nachkommen oder mit dem Kind eine heikle Angelegenheit sein dürfte, die eine gute Vorbereitung und eine psychosoziale Begleitung erfordert. Es schien geboten zu sein, dass eine Stelle die gesuchstellende Person – und heute auch die vom Gesuch betroffenen Personen – begleitet. [...] Sinn und Zweck von Art. 268d Abs. 4 ZGB ist insofern zu präzisieren und vor dem Hintergrund der Schaffung der kantonalen Auskunftsstellen auszulegen. Betroffenenengerecht wurde eine einzige Auskunftsstelle pro Kanton geschaffen, denen m. E. eine umfassende und abschliessende Funktion zukommt.»

¹²⁴ Daher wird dem Kooperationswillen und der Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung innerhalb des Reduktionselements Relevanz verschafft, vgl. Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1.2.1.

Die aktuell im ZGB vorgesehene Ordnung erscheint *prima vista* mind. in den Grundzügen keineswegs ungeeignet, zumal der Beizug von Suchdiensten sowie die Beratung und Unterstützung explizit vorgesehen sind. Eine Gesetzesrevision mag mittel- bis langfristig zwar in Betracht gezogen werden.¹²⁵ Bis eine solche in Kraft tritt, wird es indes Jahre dauern. Eine solche Gesetzesanpassung wird somit alsdann in erster Linie für die in jüngerer Zeit und ggf. für die künftig zu adoptierenden Kinder Wirkung entfalten. Für die in der Vergangenheit Adoptierten und insb. von Irregularitäten Betroffenen muss der Ansatz indes ein anderer sein. Der Schwerpunkt liegt hier auf der *schnellen Verwirklichung ihres Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung*. Die Kernherausforderung mit Blick auf diesen retrospektiven Bezug liegt in der Umsetzung. Die Kantone resp. die Behörden sehen sich durch die Aufdeckungen der Art und des Ausmasses der Irregularitäten mit neuen und sehr anspruchsvollen Herausforderungen konfrontiert. Auf die damit verbundenen Herausforderungen sind sie noch nicht vorbereitet, was bis zu einem gewissen Punkt nachvollziehbar ist. Es fehlen die erforderlichen konzeptionellen, fachlichen und finanziellen Mittel. Hier besteht akuter Handlungsbedarf. Wichtiger als eine ZGB-Revision erscheint damit heute in einem ersten Schritt, umgehend spezifische Konzepte, Strategien und Kompetenzen zwecks Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung zu entwickeln und diese für die Opfer irregulärer Adoptionen bereitzustellen. Ausgehend von einer Verantwortung der Kantone *de lege lata* erscheint eine Haltung der kooperativen Verantwortungsübernahme angezeigt. Erste Schritte in diese Richtung wurden bereits unternommen, und die Expertengruppe würde es begrüßen, wenn dies weiterverfolgt wird. Die Kantone sollten jedenfalls ihre Behördenzuständigkeiten bündeln und Szenarien für die Organisation der Herkunftssuche ausarbeiten und implementieren.

Angesichts der aufgedeckten Irregularitäten ist nicht nur die mit der Revision im Jahr 2018 geschaffene Behördenorganisation, sondern der gesamte Regelungsblock von Art. 268b ff. ZGB ff. kritisch zu überprüfen (inkl. einer Diskussion über die noch konsequentere Einführung von halboffenen und offenen Adoptionen sowie das noch weitere Überwinden der geheimen Adoption, wobei hierin ggf. auch ein Ansatz zur Gewährleistung der Legalität der Adoptionsverfahren sowie zur Absicherung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung verortet werden könnte).

Die aktuelle Organisationsordnung wird durch die Schwierigkeiten bei der Herkunftssuche im Kontext irregulärer Adoptionspraktiken auf den Prüfstand gestellt, sowohl in Bezug auf in der Vergangenheit durchgeführte Adoptionen (retrospektiv) als auch in Bezug auf Herkunftssuchen bei allenfalls künftig durchzuführenden Adoptionen (prospektiv). Welche Folgerungen aus diesem Befund abzuleiten sind, soll zunächst anhand einer Auseinandersetzung mit den Anstrengungen zweier mit der Thematik befasster Akteure – dem Verein Back to the Roots und der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche» – erfolgen.

¹²⁵ Beachte aber zu den Änderungen auch mit diesem Bezug im Rahmen des Reduktionselements Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1.

2.2.3 Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt Back to the Roots¹²⁶

Hier wird berichtet, dass für die Betroffenen, die sich an den Verein wenden, der Aspekt der Unabhängigkeit zentral sei; die Involvierung eines neutralen (im Sinne von nichtstaatlichen) Akteurs sei der Vertrauensbildung von Seiten der Betroffenen zuträglich. Dagegen wird das Vertrauen in die kantonalen Stellen, insb. nach Bekanntwerden der im «Sri-Lanka-Bericht» und im «10-Länder-Bericht» beschriebenen Vorfälle, als schwach oder nicht vorhanden beschrieben. Für die Betroffenen sind es die staatlichen Stellen, mit denen sie die irregulären Adoptionen assoziieren und die sie als für geschehenes Unrecht (mit-)verantwortlich erleben (wohl wissend, dass es damals weder dieselben Stellen noch Personen waren). Betroffene schildern, dass sie sich beim Herantreten an staatliche Stellen mit hohen inneren Barrieren resp. Hindernissen konfrontiert sehen. Doch nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für die zuständigen Kantone präsentiert sich die Herkunftssuche gerade in den Fällen, in denen die Angaben in den Dokumenten nicht korrekt sind oder die relevanten Dokumente nicht vorliegen, als schwierig. Die Korrektheit der in den Dokumenten registrierten Angaben und Informationen lässt sich nur durch vertiefte Nachrecherchen, oftmals vor Ort, überprüfen (Beispiel: Namen und Adressen von fingierten Geburtsmüttern).

Die Auseinandersetzung mit den Erfahrungen des Vereins Back to the Roots veranlasst die Expertengruppe zum Hinweis, dass es zu einer *offenkundig nicht zu begründenden Ungleichbehandlung von Adoptierten aus den verschiedenen Ländern kommt*: Während Adoptierte aus Sri Lanka sich an Back to the Roots wenden können, der als Verein im Rahmen seines Mandats finanzielle Beiträge von den Behörden erhält und so unentgeltliche Unterstützung anbieten kann, müssen Betroffene, die aus anderen Ländern stammen, selbständig für die mit der Herkunftssuche verbundenen Kosten aufkommen. Um dieser Ungleichbehandlung zu begegnen, ist nach Ansicht der Expertengruppe *als Sofortmassnahme ein Unterstützungsangebot für alle (suchenden) Adoptierten vorzusehen*, die (mutmasslich) von einer irregulären Adoption betroffen sind. Dieses Angebot kann nach dem Vorbild des Pilotprojekts Back to the Roots gestaltet werden oder in einem Ausbau resp. einer Weiterentwicklung dieses Projekts bestehen.

Zudem haben die Erfahrungen des Pilotprojekts von Back to the Roots gezeigt, dass *mehr als eine psychosoziale Begleitung notwendig ist*. Das Spektrum an verschiedenen Situationen mit entsprechend vielseitigen Aufgaben und Herausforderungen ist breit.¹²⁷ All diese Formen der Unterstützung von Menschen, die bei ihrer Herkunftssuche unter Umständen mit irregulären Adoptionspraktiken konfrontiert wurden oder werden, setzen ein hohes Mass an diversen Kompetenzen, sorgfältige Vorbereitungen sowie ein unabhängiges und integriertes Vorgehen voraus. Die aktuell bestehenden Angebote zur Unterstützung bei der Herkunftssuche und zur Bewältigung der durch irreguläre Adoptionen verursachten Belastungen werden von der Expertengruppe an mehreren Stellen als *ungenügend* beurteilt. Hier besteht dringender Handlungsbedarf, wobei das oben Herausgearbeitete zu beachten ist: Weil bei der Einleitung von Verfahren zur Herkunftssuche unklar ist, ob das Adoptionsverfahren der fraglichen Person

¹²⁶ Vgl. <<https://backtotheroots.net/>>; zur Finanzierung des Pilotprojekts vgl. <<https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/seco/nsb-news.msg-id-88825.html>>.

¹²⁷ Hierzu zählen die Stabilisierung der adoptierten Personen bei einer Konfrontation mit einer möglichen irregulären Adoptionsgeschichte, die Vorbereitung auf den Bewältigungs- und Suchprozess, die Analyse der Dokumente, die Unterstützung der adoptierten Personen bei der Feststellung, dass die Papiere gefälscht sind, der Umgang mit den Adoptivfamilien und dem weiteren sozialen Umfeld, die Betreuung bei einer Zusammenführung sowie Hilfestellungen bei der Verarbeitung inkl. Vermittlung von Traumatherapeutinnen oder anderen Therapeuten.

von Irregularitäten betroffen ist oder nicht, *kann keine initiale Zweiteilung der Verfahren und Zuständigkeiten* erfolgen. Vielmehr ist in den Fällen, in denen die Herkunftssuche zur Detektion von Irregularitäten führt, ein anschliessendes Zusatzinstrumentarium bereitzustellen, um die Herkunftssuche und Begleitung im Kontext der aufgedeckten Irregularitäten zu bewerkstelligen; dabei greifen auch allfällige zusätzliche Massnahmen im Zuge des Umgangs mit irregulären Praktiken.¹²⁸

2.2.4 Erwägungen und Empfehlungen der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche»

Diese lauten wie folgt:

1. Schnellstmögliche Organisation eines oder mehrerer (nationaler oder regionaler) Treffen von Fachleuten, die mit Fragen der Herkunftssuche befasst sind;
2. Sensibilisierung für Fragen, die sich bezüglich der Auswirkungen irregulärer Praktiken auf die Herkunftssuche ergeben;
3. Entwicklung einer gemeinsamen Kultur zwischen den kantonalen Stellen im Hinblick auf das Verständnis und die Aufnahme von Adoptierten auf Herkunftssuche;
4. Förderung des Austauschs und Entwicklung von Best Practices;
5. Vermittlung einer politischen Botschaft, die sicherstellt, dass Fragen im Zusammenhang mit der Herkunftssuche von den verschiedenen beteiligten Akteuren ernsthaft und mit Interesse behandelt werden;
6. Fachleute sollten Zugang zu einer Datenbank haben, in der die Merkmale der Herkunftsstaaten (Risiken für irreguläre Praktiken, vorhandene Ressourcen usw.) dargestellt werden;¹²⁹
7. Überprüfung und Anpassung der Kompetenzen und Aufgaben im Bereich der Information (Art. 268d Abs. 1 ZGB) und der Beratung (Art. 268d Abs. 4 ZGB) gem. Art. 268d ZGB sowie der Aufgaben der Suchdienste. Die betroffenen Personen und Organisationen sowie die Kantone müssen in diese Arbeiten einbezogen werden;
8. Prüfung und Verbesserung der Koordination von Adoptionsfragen auf politischer und fachlicher Ebene;
9. Einsatz von speziell ausgebildeten Personen, die Adoptierte im Prozess der Herkunftssuche begleiten und betreuen;
10. Einrichtung einer im Sinne des Datenschutzes sicheren DNA-Datenbank auf internationaler Ebene inkl. Schaffung der dafür erforderlichen gesetzlichen Grundlage. Müsste jede Person, die ein Kind zur Adoption freigibt, im selben Zuge eine DNA-Probe abgeben, könnte mit Sicherheit bestimmt werden, ob die in den Dokumenten genannten Personen tatsächlich die biologischen Eltern der adoptierten Person sind oder nicht. Mit Blick auf künftige Adoptionen böte dies enorme Vorteile, insb. für Personen, die durch Massnahmen der assistierten Reproduktion gezeugt wurden (vgl. hierzu auch

¹²⁸ Hierzu Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.5.

¹²⁹ In diesem Zusammenhang ist das SSI/CIR-Programm zu erwähnen, das seit vielen Jahren einen Service zur Analyse der rechtlichen und praktischen Situation der internationalen Adoptionsverfahren in den Herkunftsländern anbietet (vgl. «Umgang mit illegalen Adoptionen: Ein professionelles Handbuch», <https://www.iss-ssi.org/images/Publications_ISS/FRA/Illegal_Adoption_ISS_Professional_Handbook_FRA.pdf>). Dieser Dienst ist so ausgestattet, dass er einen zusätzlichen Schritt zu seinem Auftrag unternehmen kann, nämlich seine «Länderblätter» mit Informationen über die Geschichte der internationalen Adoption, ihre Entwicklung und das mögliche Auftreten schlechter Praktiken, die Art der schlechten Praktiken und die Art und Weise, wie sie angesprochen wurden, die Erfahrungen mit der Herkunftssuche und die vorhandenen Ressourcen, verfügbare Studien und Berichte usw. zu ergänzen.

die Empfehlung 27 der Expertengruppe zur Revision des Rechts der Klärung der Abstammung, vgl. Parenté et filiation (admin.ch))¹³⁰;

11. Der Prozess der Herkunftssuche muss für alle Beteiligten kostenlos gestaltet werden;
12. Die Umsetzung dieser Empfehlungen erfordert eine Zentralisierung der Ressourcen oder aber eine Auslagerung an private Akteure (nach dem Vorbild des Projekts, das mit Back to the Roots umgesetzt wurde). Der Vorschlag regionaler Zentren (eines für jede Sprachregion) resp. eines nationalen Zentrums sollte geprüft werden. Die einzelnen Kantone verfügen weder über die Ressourcen noch über das Antragsvolumen und die Erfahrungen im Umgang mit Herkunftssuchen, um im Lichte der Irregularitäten ein funktionstüchtiges Vorgehen zu garantieren. Hier soll eine «Re-Gruppierung» der Aufgaben erfolgen, zumal die mit irregulären Praktiken behafteten Dossiers Fragen aufwerfen, die über die Herkunftssuche hinausgehen und zusätzliche Leistungen und Unterstützung beinhalten können (vgl. hierzu bereits oben).

Die Expertengruppe begrüsst die Anstösse der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche» gem. ausgefertigtem Bericht vom November 2023, deren Anregungen sich weitgehend mit den Erwägungen der Expertengruppe im Rahmen ihres Gesamtmandats decken.

2.2.5 Kontextuelle Erwägungen der Expertengruppe

2.2.5.1 Retrospektiver und prospektiver Bezug

*Adoption ist ein Lebensthema.*¹³¹ Es geht immer sowohl um die Vergangenheit als auch um die Zukunft. Im Fall der Herkunftssuche zeigt sich dies daran, dass die Suche ein Faktum der Vergangenheit betrifft, das aus Sicht der betroffenen adoptierten Personen allerdings gerade nicht in der Vergangenheit bleibt. Dies gilt insb. für Adoptierte, die sich mit einer irregulären Adoption konfrontiert sehen. Zwar mag der irreguläre Akt in der Vergangenheit vorgenommen worden sein, seine Konsequenzen lassen sich indes – weder durch die betroffenen Individuen noch durch die in der Verantwortung stehenden Institutionen – nicht *telle quelle ad acta* legen. Hinzu kommt, dass – bevor Adoptierte überhaupt mit der Suche nach ihren leiblichen Eltern beginnen oder begonnen haben – bereits die Befürchtung der Möglichkeit allfälliger Irregularitäten eine grosse Belastung darstellt. Sofern sich die Schweiz nicht für den Ausstieg aus der internationalen Adoption entscheidet, sind Instrumente zu implementieren, welche für künftig Adoptierte die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung absichern (z. B. durch verpflichtende Gentestungen und entsprechende Gesetzesreformen).

Mit Blick auf irreguläre Adoptionen in der Vergangenheit sind zügig effiziente Lösungen für die faktische Verwirklichung eines noch nicht erfüllten Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung der vor Jahren resp. Jahrzehnten Adoptierten zu entwickeln. Opfer müssen Schutz und – so weit möglich – Gerechtigkeit erfahren.

¹³⁰ Die Expertengruppe stellt insofern fest, dass neben datenschutzrechtlichen und ethischen Problemstellungen grundsätzlich immer auch die Frage der Finanzierung im Raum steht und dass unklar ist, ob der politische Wille zur Umsetzung dieses Vorschlags vorhanden ist. Bekannt ist ebenso der Einwand, wonach eine solche Institution bei der Herkunftssuche in den meisten Fällen nicht hülfe, da der wichtigste Teil des Puzzles – nämlich die DNA der Mitglieder der Herkunftsfamilie – fehlt. Dies gilt allerdings nur für den retrospektiven Einsatz.

¹³¹ Hierzu bereits Zwischenbericht, Zweites Kapitel, 2.4, 2.11, 2.12, 2.13.

Mit Blick auf künftig durchzuführende Adoptionen sind Konzepte zu entwickeln, mit der die *Schutzpflicht des Staates bezüglich des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung erfüllt* wird. Insofern ist entscheidend, die Korrektheit der Dokumente als Element und Instrument integrierter Adoptionsverfahren effizient zu gewährleisten (z. B. durch die Einführung verpflichtender Gentestungen bei der Geburt des Kindes und die weitere Überwindung der geheimen Adoption, womit der Bezug des Kindes zur Herkunft geschützt wird). Solche Instrumente können nicht nur zur Effektivierung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung beitragen, sondern darüber hinaus auch die Legalität künftiger Adoptionsverfahren absichern.¹³²

2.2.5.2 Insbesondere: Der retrospektive Bezug mit seinen drei Kernfragen

Hier stellen sich viele Fragen: Wie können Adoptierte in der Phase der Ungewissheit, bevor also die Wahrheit resp. Unwahrheit bezüglich der leiblichen Eltern herausgearbeitet werden konnte, angemessen unterstützt werden? Wie können Adoptierte, die sich im Zuge der Herkunftssuche mit unkorrekten Dokumenten und deren Konsequenzen konfrontiert sehen, ziel führend und umsichtig begleitet werden? Welche Konzepte, Methoden und Instrumente müssen bereitgestellt werden? Wie können die Ressourcen (fachlich) und insb. die Finanzierung gesichert werden? Wie kann eine angemessene Adressierung von Irregularitäten oder ggf. von geschehenem Unrecht in Form von konkreten Massnahmenpaketen im Zusammenhang mit dem Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung aussehen?

Diese Probleme lassen sich drei übergreifenden Fragestellungen zuordnen:

1. Wie weit geht die Verantwortung des Staates resp. der Behörden (*de lege lata*: kantonale Zuständigkeit) bei der Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung vis-à-vis von Irregularitäten? Wo müssen die Bemühungen um die Suche nach den leiblichen Eltern bei einer irregulären Adoption enden?
2. Wie kann eine angemessene Begleitung und Betreuung von Adoptierten gewährleistet werden, und zwar nicht nur während und nach der eigentlichen Herkunftssuche, sondern auch bereits davor, also in einer sensiblen und belastenden Phase, in der unklar ist, was die adoptierte Person zu erwarten hat?
3. Wie können die notwendigen Ressourcen (fachlich, persönlich, finanziell) und damit ebenso Gelder bereitgestellt werden? Die Suche und damit freilich auch die Begleitung sind im Falle falscher oder fehlender Angaben ungleich viel komplexer, aufwendiger und teurer. Ob es im Lichte der aufgedeckten Irregularitäten und des zugefügten Leids moralisch vertretbar ist, die Kosten zu begrenzen, darf in Zweifel gezogen werden.

Die Expertengruppe hält hierzu fest:

1. Der Staat hat in Bezug auf die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung eine *Schutzpflicht*. Gerade im Fall irregulärer Praktiken, bei denen die Identität der leiblichen Eltern falsch oder unrechtmässig nicht ausgewiesen wurde, sind im Rahmen der Herkunftssuche *sämtliche sinnvollerweise erfolgversprechenden (rechtlich vertretbaren) Instrumente anzuwenden*. Die Suche soll erst dort ein Ende finden, wo es realistisch nicht mehr weiter geht. Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz wird bei der Auslotung seine Dienste leisten.

¹³² Der vollen Legalität der internationalen Adoption dienen die diversen weiteren in diesem Schlussbericht formulierten Empfehlungen.

2. Das Beratungs-, Begleitungs- und Unterstützungsangebot für Adoptierte, die sich bereits auf die Herkunftssuche gemacht haben resp. eine solche – vor dem Hintergrund des Ausmasses der nun freigelegten Irregularitäten – in Erwägung ziehen, ist auf- resp. auszubauen.
3. Die notwendigen Ressourcen – namentlich auch Kompetenzen – sind bereitzustellen, wobei Konzepte zur Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung und der Unterstützungsleistungen verbindlich festzulegen und umzusetzen sind. Namentlich sind insofern aktuell die Finanzierung resp. die finanzielle Unterstützung für Betroffene unzureichend. Zur Erinnerung: «Abgelehnt wurde auch die Kostenfolge im Rahmen von Suchaufträgen; für Kosten, die bei der Suche nach Kindern anfallen, die von administrativ versorgten Frauen zur Adoption freigegeben wurden, sollte im Rahmen der Gespräche des Runden Tisches für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen eine Lösung ausgearbeitet werden.»¹³³
4. Die Kosten irregulärer Adoptionen sind nicht allein finanzieller Natur. Gerade mit Blick auf die emotionale und psychologische Dimension sind für Opfer von irregulären Adoptionspraktiken angemessene Konzepte für die Beratung, Begleitung und Unterstützung zu entwickeln. Von Seiten der Lehre wird bereits *de lege lata* vertreten, dass i. d. R. der Staat die Kosten für die Inanspruchnahme der oben genannten Stellen zu tragen hat.¹³⁴ Aufwand und Kosten im Rahmen von Herkunftssuchen, bei denen auf korrekte Dokumente zurückgegriffen werden kann, liegen selbstredend in ganz anderen Dimensionen als in Fällen, in denen falsche resp. fingierte Informationen vorliegen. Die Expertengruppe untermauert die Auffassung der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche», wonach entsprechende Verfahren bei kantonalen Behörden für die Betroffenen kostenlos sein müssen. Allerdings greift die Kostenlosigkeit der Verfahren bei den kantonalen Behörden angesichts der irregulären Adoptionspraktiken und fingierter resp. gefälschter Dokumente zu kurz.
5. Die Lancierung und Verlängerung des Pilotprojekts von Back to the Roots und die durch die Organisation erbrachten Leistungen werden begrüsst. Die vorhandenen sowie weiterentwickelten Kompetenzen, Erfahrungen und Erkenntnisse sollen künftig genutzt werden. Für nicht vertretbar hält die Expertengruppe die aktuell zu attestierende Ungleichbehandlung von Betroffenen aus verschiedenen Herkunftsländern bei ihrer Herkunftssuche.

¹³³ Botschaft Revision, 899; ein Vorschlag, Suchdienste im Zusammenhang mit irregulären Adoptionen finanziell zu unterstützen, wurde also nach der Vernehmlassung gestrichen und vom Parlament dann nicht wieder aufgenommen (die Suchdienste wurden zwar wieder erwähnt, aber zu der Finanzierung der Suche wurde nichts gesagt, vgl. 14.094 | ZGB. Adoption. Änderung | Geschäft | Das Schweizer Parlament.

¹³⁴ Vgl. BSK ZGB I-BREITSCHMID, Art. 268b–268d, N 12; insofern auch die Beiträge von KÖRBER 2023 und KÖRBER/STEINEGGER 2020 sowie weiterer Autorinnen und Autoren gem. Literaturverzeichnis.

2.2.5.3 Leitgedanken zur Ausarbeitung von Konzepten und Strategien

Unter Verweis auf den Bericht der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche» und der darin enthaltenen Empfehlungen formuliert die Expertengruppe im Folgenden ein Cluster an Leitgedanken und -planken. Sie sollen der Konkretisierung von Konzepten zur Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung vis-à-vis den aufgedeckten Irregularitäten sowie allgemeiner bei der Gestaltung einer Schweizer Politik der internationalen Adoption dienen:

1. *Neue Ausgangslage*: Das geltende Regime (insb. die Art. 268c ff. ZGB) und dessen Implementierung durch die Kantone ist an rechtmässig durchgeführten Adoptionsverfahren sowie korrekten Dokumentationen ausgerichtet. Bei internationalen und insb. irregulären Adoptionen stösst das aktuelle System an Grenzen: In Fällen, in denen die Geltendmachung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung zum Befund führt, dass die betroffene Person Opfer einer irregulären Adoption wurde, stellen sich die bereits oben genannten Fragen: Wie weit geht das Recht, die eigenen Eltern zu finden, wenn die Dokumente die Realität nicht korrekt wiedergeben? Wie erfolgt ein angemessener Umgang mit ggf. zugefügtem Unrecht? Diese Fragen sind verbindlich zu beantworten.
2. *Schnellstmögliche Unterstützung durch Sofortmassnahmen*: Personen, die zur Zeit der aufgedeckten Adoptionsskandale adoptiert wurden und nun eine Herkunftssuche in Betracht ziehen, sowie Personen, die nicht auf korrekte Angaben in den Registern und Dokumenten zurückgreifen können resp. die hier Hindernissen begegnen, läuft die Zeit davon. Dasselbe gilt für die Eltern dieser Personen. Mit Blick auf sämtliche dieser Personen (und nicht beschränkt auf einzelne Herkunftsstaaten) ist daher eine schnellstmögliche Implementierung funktionstüchtiger Lösungen zu gewährleisten. Die Expertengruppe plädiert für Sofortmassnahmen. Dies sollte über den Weg kurzfristiger und, falls erforderlich, auch provisorischer Konzepte erfolgen.
3. *Berücksichtigung der «Detektorfunktion»*: Chronologisch und sachlogisch betrachtet wird die Irregularität eines konkreten Adoptionsverfahrens regelmässig über den Weg der Geltendmachung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung festgestellt. Insofern ist sie oftmals «Vorbedingung» für die Detektion irregulärer Adoptionen.¹³⁵ Diese Tatsache sollte bei der Gestaltung der Behörden- und Verfahrensordnung im Rahmen der Koordinierung des Themas Herkunftssuche berücksichtigt werden.
4. *Bereitstellung erweiterter Ressourcen*: Gemäss Art. 268c ff. ZGB stehen *de lege lata* die Kantone in der Pflicht, die notwendigen Ressourcen bereitzustellen. Nach Auffassung der Expertengruppe ist dies eines der Hauptprobleme des derzeitigen Regimes, da die Kantone durch diese Regelung zumindest teilweise und jedenfalls vor dem Hintergrund irregulärer Adoptionspraktiken durchaus nachvollziehbar aktuell noch überfordert sind. Die Gründe hierfür sind ein Mangel an Ressourcen sowie der Umstand, dass das derzeit geltende Regime bei der Konfrontation mit systematischen Verstössen gegen die Vorgaben korrekter Adoptionsverfahren mit zugehörigen korrekten Dokumentationen an seine Grenzen stösst. Konkret fehlt es an Konzepten sowohl in Bezug auf die Suche mit ihren Instrumenten im Kontext irregulärer Adoptionen sowie für die psychosoziale Begleitung und namentlich die kompetente sowie tragfähige

¹³⁵ Vgl. zur Bezeichnung der Herkunftssuche als «Detektionsinstrument» für irreguläre Praktiken Zwischenbericht, Zweites Kapitel, 2.11.

Unterstützung. Diese sind schnellstmöglich zu entwickeln und zu implementieren. Dabei ist Niederschwelligkeit und Kompetenz zu gewährleisten, damit Adoptierte ihr Anliegen vertrauensvoll anhängig machen können. In diesem Zusammenhang lautet eine Empfehlung der Expertengruppe an die Kantone, sicherzustellen, dass eine private Partnerorganisation in komplementärer Weise zur Verfügung steht.

5. *Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung als Element der Adressierung von ggf. geschehenem Unrecht*: Die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung zeigt sich im Kontext irregulärer Adoptionen isoliert zunächst als Menschenrecht und damit auch als Individualrecht. Sämtliche Bemühungen zur Gewährleistung dieses Rechts sind zugleich als ein Element der unabdingbaren Adressierung von ggf. geschehenem Unrecht zu betrachten.¹³⁶ Staaten, die für irreguläre Adoptionen Verantwortung übernehmen und vor diesem Hintergrund entschlossen Massnahmen zur Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung umsetzen, gerade auch für Menschen, die Opfer irregulärer Adoptionen wurden, leisten einen Beitrag zur *kollektiven Aufarbeitung des Unrechts*. Als zu priorisierende Kernelemente einer Schweizer Politik der internationalen Adoption sind damit anzuerkennen erstens die Bewältigung der Vergangenheit sowie zweitens damit Hand in Hand gehend die faktische Gewährleistung der Rechte von in der Vergangenheit adoptierten und heute in der Schweiz lebenden Personen, die ihr Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung geltend machen, sich dabei allerdings mit Irregularitäten bei ihrer Adoption konfrontiert sehen. Wenn auch die Rechtslage in Bezug auf die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten heute eine andere ist als damals, sollen Bund und Kantone vor diesem Hintergrund zu einem gemeinsamen Verständnis für eine gemeinschaftliche Verantwortung finden.
6. *Mittel- und langfristige Gestaltung der Herkunftssuche in jüngerer Zeit Adoptierter und allenfalls künftig zu adoptierender Kinder*: Wie diese sowohl für bereits Adoptierte (retrospektiver Bezug) als auch für künftig zu Adoptierende (prospektiver Bezug) bestmöglich zu gestalten ist, sollte Gegenstand eines Folgeprojektes sein, in dem eine vertiefte Analyse zu einer Gesetzesreform zu erbringen ist.
7. *Revision des Rechtsrahmens*: Nach Auffassung der Expertengruppe steht fest, dass eine Revision des aktuell in Kraft stehenden Rechtsrahmens eine vertiefte Prüfung erfordert. Um herauszufinden, welche Anpassungsoptionen sinnvollerweise weiterzudenken sind, müssen a) die Defizite der aktuellen Regelung vor dem Hintergrund der jüngst aufgedeckten Realitäten analysiert, b) Ziele und Leitprinzipien neuer Modelle formuliert und c) Evaluation neuer Modelle auf ihre Funktionstüchtigkeit hin mit Blick auf die Realitäten. An dieser Stelle findet d) eine Ankoppelung von organisations- sowie verfahrenstechnischen Fragen an das materielle Recht statt, insb. an die Frage nach geheimen und (halb-)offenen Adoptionen. Die Einführung halboffener und offener Adoptionen gilt als Instrument der Humanisierung der Adoption.¹³⁷ Weiter sichern sie das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung ab. Zudem könnten sie unter Umständen eine Schutzfunktion für die volle Legalität der Adoptionsverfahren ausüben.

¹³⁶ Hierzu Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.5.

¹³⁷ Vertiefend die Beiträge von PFAFFINGER und COTTIER.

8. *Unterstützender Einsatz von Technologien:* DNA-Testungen sowie die Erstellung von Datenbanken sollen – unter Beachtung insb. auch datenschutzrechtlicher Vorgaben – als Instrumentarium zur Effektuierung der Menschenrechte in Erwägung gezogen werden. Neben den besagten Chancen dieser Technologien sind auch ihre Risiken zu evaluieren und Schutzmassnahmen zu implementieren. Ein wirksames Instrument, um bei künftigen Adoptionen der Legalität Nachdruck zu verleihen und am neuralgischen Punkt – der Phase vor und rund um die Geburt des Kindes – anzusetzen, ist es, einen Gentest zu verlangen. In Fällen, in denen eine Mutter resp. Eltern in den Dokumenten ausgewiesen werden (mit Zustimmung), könnte künftig verlangt werden, dass deren Identität resp. das Eltern-Kind-Verhältnis durch einen DNA-Test überprüft und belegt werden. Sollten im Nachgang an die Einführung eines Regimes mit Reduktion auf bestimmte Länder neu nur noch Kinder mit unbekanntem Eltern zur Adoption in Frage kommen, müsste dies hellhörig machen und als Verdachtsmoment vertieft betrachtet werden.
9. *Konsequenter Perspektivenwechsel:* Das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung im Lichte von Irregularitäten untermauert die Forderung nach einem konsequenten Perspektiven- und Paradigmenwechsel für die internationale Adoption.¹³⁸

2.2.5.4 Insbesondere: Erwägungen zur Optimierung der institutionellen Organisation

Die Expertengruppe befasste sich vorab mit der Frage, ob *dieselbe Behörde sowohl für reguläre als auch für irreguläre Adoptionen oder ob je nach Tatbestand verschiedene Behörden zuständig sein sollten*. Letzteres ist nach Einschätzung der Expertengruppe nicht mit den heutigen Realitäten in der internationalen Adoption kompatibel. Die Erkenntnis, dass eine Adoption irregulär war resp. dass die Dokumente nicht korrekt sind, resultiert oft erst aus einer bereits angelaufenen Herkunftssuche. Insofern kann das Auskunftsbegehren resp. die Geltendmachung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung und die damit angestossene Herkunftssuche ein Detektionsinstrument für Irregularitäten sein. Hinzu kommt, dass es den Kantonen aufgrund des Territorialitätsprinzips nicht möglich ist, die für die Herkunftssuche i. d. R. erforderlichen «Hintergrundrecherchen» im Ausland anzustellen. Für diese Aufgaben ziehen die Kantone derzeit punktuell weitere Organisationen wie das Internationale Komitee vom Roten Kreuz, den Verein Back to the Roots oder die NGO The International Social Service hinzu, vgl. insofern Art. 268d Abs. 4 ZGB. Eine *Zweiteilung* mit verschiedenen Kompetenzordnungen resp. Behördenorganisationen auf der Basis einer «direkten» Unterscheidung zwischen regulären und irregulären Adoptionen ist daher nicht nur nicht zielführend, sondern praktisch unmöglich.

Die Expertengruppe verwirft folglich *eine Idee der strikt und initial dualen Behörden- und Verfahrensordnung*. Stattdessen wird für eine «gestaffelte» und ausdifferenzierte Gestaltung in Entsprechung der jeweiligen spezifischen Bedürfnisse der unterschiedlichen Fallkonstellationen plädiert. Dies geschieht indes nicht initial, sondern im Moment, in welchem die Bildung von Fallkonstellationen aufgrund erstellter Fakten durchführbar ist. Die Beratung, Begleitung und Unterstützung im Kontext der Herkunftssuche muss dabei von Anfang an auf die Option der Aufdeckung von Irregularitäten vorbereitet sein und insofern hinreichende Kompetenzen und Ressourcen haben, um die Betroffenen gut zu begleiten. Wie jüngste Studien zeigen,

¹³⁸ Daher auch Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1.

befinden sich Adoptierte im Moment der Einreichung eines Auskunftsgesuches in einem *belastenden informationellen Schwebezustand*, der mit beträchtlichen Ängsten verbunden ist. Dieser Umstand muss besser berücksichtigt werden.

Die Expertengruppe nahm weiterhin die drei von der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche» vorgeschlagenen Szenarien zur künftigen Organisation zur Kenntnis. Dazu was folgt:¹³⁹

1. *Regionale Leistungs- resp. Fachzentren (ggf. nach Landessprachen), staatlich finanziert, unabhängig organisiert* – Diese könnten permanent oder temporär anstelle kantonaler Behörden eingesetzt werden oder zusätzlich zu den Kantonen mittels ergänzender Angebote unterstützen.¹⁴⁰ Dieser Vorschlag erscheint der Expertengruppe erfolgsversprechend. Aus diesem Grund, aber auch, weil die teilweise bestehenden Ähnlichkeiten zwischen den Konstellationen irregulärer Adoptionen und fürsorgerischer Zwangsmassnahmen nicht zu übersehen sind, empfiehlt die Expertengruppe, diese Richtung sorgfältig in Betracht zu ziehen. Die Schaffung eigenständiger Strukturen mit Bündelung scheint am besten geeignet, die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Herkunftssuche zu bewältigen. Dem Bedürfnis der Adoptierten nach Gewährleistung von Unabhängigkeit würde Rechnung getragen. Die Güte der Delegationslösung hängt von der Qualität der qua Delegation eingesetzten Stelle ab. Die Organisation muss in der Lage sein, die angefragten Leistungen kompetent zu erbringen. Das heisst, dass eine Besetzung mit hoch kompetenten Persönlichkeiten aus unterschiedlichen Fachrichtungen erfolgen sollte, wobei die Mitglieder dieses Stabs den Aufgaben auch in persönlicher Hinsicht gewachsen sein müssen.
2. *Verschiebung von Aufgabenfeldern und zugehörigen Kompetenzen an den Bund*: Die Verschiebung von *de lege lata* bei den Kantonen verankerten Zuständigkeiten im Rahmen der Herkunftssuche hin zum Bund dürfte nach Einschätzung der Expertengruppe in Bezug auf die politische Machbarkeit Widerstände auslösen. Das allerdings sollte nicht das massgebliche Kriterium sein.
3. *Mandatierung privater Träger*: Für die Mandatierung privater Träger spricht nach Meinung der Expertengruppe deren Unabhängigkeit sowie die damit verbundene Schaffung eines Klimas des Vertrauens zwischen den adoptierten Personen und den Personen/Institutionen, die für die Unterstützung bei der Durchführung der Herkunftssuche verantwortlich sind. Das geltende Recht sieht bereits die Möglichkeit zum Beizug privater Suchdienste vor. Diese Option wird in der Praxis genutzt, beispielsweise im Kanton Genf. Dort fungiert Espace A als «single point of contact»: Espace A nimmt eine erste Auswahl der eingehenden Anfragen vor und übermittelt weiterzuverfolgende Auskunftsbegehren an den «service cantonal d'information» (SCI), der die relevanten Dokumente heraussucht, wo notwendig Anonymisierungen vornimmt und mit den ausländischen Stellen korrespondiert. Die gesamte psychosoziale Betreuung wird durch Espace A in neutraler Weise erbracht. Das System wird als eines beschrieben, das den Bedürfnissen Adoptierter angemessen Rechnung trägt.¹⁴¹

¹³⁹ Bericht Arbeitsgruppe «Herkunftssuche», 19.

¹⁴⁰ Eine nochmals andere Organisation sehen neuerdings die Niederlande vor, wo ein Fachzentrum für Herkunftssuche die psychosoziale Begleitung gewährleistet. Zudem stellt dieses Fachzentrum in minimaler Weise die juristische Beratung auch im Zusammenhang mit strafrechtlichen Aspekten sicher, selbst wenn teilweise die Verjährungsproblematik im Raum stünde.

¹⁴¹ Der Kanton Waadt hat im Kontext der Herkunftssuche eine Vereinbarung mit BARO, vgl. <<https://lebaro.ch/>>, geschlossen.

Anzufügen ist:

1. Die Option, am bisherigen Regime – Zuständigkeit der Kantone – festzuhalten, vgl. Art. 268d ZGB, soll nicht pauschal ausgeschlossen werden.¹⁴² *De lege lata* sind für die Herkunftssuche die Kantone zuständig, ohne Unterscheidung, ob sich im Zuge eines Verfahrens Irregularitäten offenbaren oder nicht. Ihnen steht *de lege lata* der Beizug von Suchdiensten offen, vgl. Art. 268b Abs. 2 ZGB. Solange keine weiteren koordinierten Anpassungen – seien sie provisorischer oder permanenter Natur – an diesem Regime vorgenommen werden, weist die Expertengruppe *nachdrücklich auf die Verantwortung der Kantone im Bereich der Herkunftssuche* hin und empfiehlt diesen, eine Instanz festzulegen, welche die Führung übernimmt. Sollte am bisherigen Regime (Zuständigkeit bei den Kantonen) festgehalten werden, ist den Kantonen zu empfehlen, ihre *Behördenzuständigkeiten zu bündeln*. Die Kantone sollten Szenarien für die Organisation der Herkunftssuche ausarbeiten und implementieren. Eine angemessene Bereitstellung der notwendigen Ressourcen – auch, aber nicht nur in finanzieller Hinsicht – ist unverzichtbar. Ggf. sind Sofortmassnahmen zu entwickeln, welche die Verfahren beschleunigen und die Professionalität weiter ausbauen.
2. Nachgedacht werden könnte über die Weiterentwicklung oder die Übernahme bekannter Konzepte aus dem Bereich der Opferhilfe, z. B. Opferberatungsstellen¹⁴³ resp. die aus dem Kindes- und Erwachsenenschutz bekannten «Ombudsstellen». Anregungen liessen sich sodann generieren aus dem Blick auf Aufarbeitungsstrategien für begangenes Unrecht, das durch fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen entstanden ist.¹⁴⁴ In diesem Zusammenhang stünde auch die Idee der Äufnung eines Fonds im Raum. Hierbei wären Kriterien für die Zuschreibung des Opferstatus sowie der Beitragshöhe für die Unterstützung der Herkunftssuche (z. B. CHF 25'000.00) zu fixieren. Im Rahmen des für die Herkunftssuche zugesprochenen Betrages steht es der adoptierten Person frei zu entscheiden, ob sie einen Suchdienst beiziehen möchte oder nicht.

¹⁴² Aktuell geht es um die effiziente Umsetzung und Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung vis-à-vis strukturellen Irregularitäten und damit im Kontext des zu bewältigenden Umgangs mit diesen, vgl. hierzu auch Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.5.

¹⁴³ Denkbar wäre, dass den Gesuchstellenden sowie (bei Anerkennung des Opferstatus) den Empfangenden freigestellt würde, wen sie zur Unterstützung (z. B. auch Private) beiziehen wollen. Eine andere Gestaltungslösung wäre, dass ein Gremium darüber entscheidet, welcher Organisation Gelder und Aufgaben zugewiesen werden. Denkbar wäre ebenfalls, ein neu zu schaffendes Fachzentrum zur Unterstützung zu installieren; zum Opferbegriff vgl. unlängst auch die Beiträge von BOÉCHAT.

¹⁴⁴ Beachte im Kontext nationaler Adoptionen das Bundesgerichtsurteil vom 5. Mai 2023 (2C_393/2022) zur Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrags für Opfer im Sinne des Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG).

2.2.6 Leitplanken von Seiten der Expertengruppe aus einer kontextuellen Betrachtung

Die Expertengruppe begrüsst die Anstösse der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche». Die Arbeiten beider Gruppen verliefen weitgehend parallel zueinander, weshalb sich die Expertengruppe bezüglich der Herausforderungen des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung vis-à-vis den aufgedeckten Irregularitäten aus ihrem bidirektionalen Bezug mit folgenden Leitplanken einbringt:

Leitplanken

Der Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung (nicht nur auf dem Papier) und hier ansetzender Massnahmen zur Umsetzung, ggf. auch Gesetzesanpassungen, ist *hohe Bedeutung* zuzumessen.

Die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung zeigt sich vor dem Hintergrund der strukturellen Probleme und systematischen Irregularitäten in einem ganz anderen Licht. Vor diesem Hintergrund sind umgehend *neue Konzepte* für die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung zu entwickeln und zu implementieren. Dabei sind ggf. auch *schnelle, provisorische Massnahmenpakete* auf den Weg zu bringen. Zudem sind weitere kurzfristige, aber auch mittel- und langfristige Anstrengungen erforderlich.

Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung sowie der Herkunftssuche haben einen retrospektiven sowie einen prospektiven Bezug. Eine Schweizer Politik der internationalen Adoption hat beide Bezüge zu berücksichtigen, wobei die Priorität auf dem Umgang mit der Vergangenheit liegen muss. Hier sind umgehend Massnahmen zu ergreifen, um das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung in der Realität zu verwirklichen. Ein Kernelement der Aufarbeitung der Vergangenheit ist die Bereitstellung angemessener Instrumente und Ressourcen zur Durchführung der in der aktuellen Phase an die Hand genommenen Herkunftssuchen sowie zur Begleitung und Unterstützung von in der Vergangenheit adoptierten Personen, insb. von irregulären Praktiken Betroffenen. Für sie ist eine adäquate Beratung, Begleitung und Unterstützung zu gewährleisten, die einfühlsam, fachkompetent und unabhängig sein soll. Die Angebote sind auszubauen und unter Berücksichtigung der Implikationen, die aus der Konfrontation mit (dem Trauma) irregulären Adoptionspraktiken resultieren, zu professionalisieren.

Ungeachtet der Kompetenzordnungen *de lege lata*, ist zu einem gemeinsamen Verständnis der Verantwortlichkeit zu finden. Die Bemühungen im Rahmen der Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung resp. die hierbei eingesetzten Instrumente und Massnahmen müssen so weit gehen, bis die Suche vernünftigerweise erschöpft ist, sprich, bis keine weiteren vernünftigen Schritte mehr denkbar sind, um die eigene Abstammung in Erfahrung zu bringen resp. die Identität der leiblichen Eltern zu bestimmen. Die Gewährleistung einer in diesem Sinne angemessenen Suche im Kontext irregulärer Adoptionspraktiken setzt die Bereitstellung entsprechender Ressourcen und Kompetenzen voraus. Namentlich sind die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Von einer initialen Zuteilung der Verfahren und Zuständigkeiten (reguläre vs. irreguläre Adoptionen) wird abgeraten. Diese ist in der Praxis unmöglich, da Irregularitäten meist erst im Verlauf entsprechender Verfahren zutage treten. In Fällen, in denen die Herkunftssuche

zur Detektion von Irregularitäten führt, ist ein Zusatzinstrumentarium bereitzustellen, welches den Betroffenen die Herkunftssuche auch im Kontext von Irregularitäten ermöglicht. Als Kernauftrag ist damit die Notwendigkeit von (gesetzlichen) Anpassungen und Massnahmen zwecks Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung der in der Vergangenheit Adoptierten benannt. Auch wenn *de lege lata* die Kantone für die Herkunftssuche zuständig sind, sollen im Geiste einer gemeinsamen Verantwortung von den Kantonen und dem Bund koordinierte Aktivitäten an die Hand genommen werden. Angezeigt sind insb.:

1. Schnellstmögliche und angemessene Unterstützung für *alle* adoptierten Personen, die (mutmasslich) von irregulären Adoptionen betroffen sind resp. waren, und zwar in psychologischer, sozialer und finanzieller Hinsicht (wo erforderlich durch Sofortmassnahmen);
2. Entwicklung eines tragfähigen und effizienten Konzepts für die mittel- und langfristige Gestaltung der Herkunftssuche im Rahmen eines Folgeprojekts;
3. Revision des Rechtsrahmens;
4. Bereitstellung erweiterter Ressourcen, auch, aber nicht nur in finanzieller Hinsicht.

Mit Blick auf die Gewährleistung von Unterstützung ist eine *Gleichbehandlung* von Adoptierten aus den verschiedenen Herkunftsstaaten sicherzustellen (vgl. Back to the Roots, wo die Leistungen auf Adoptierte aus Sri Lanka beschränkt sind).

Der Vorschlag zur Einsetzung von Leistungs- resp. Fachzentren (vgl. Bericht der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche») sollte vertieft geprüft werden.

Darüber hinaus sind *Konzepte* zu implementieren, die allenfalls *künftig zu adoptierenden Kindern Gewähr bieten*, ihr Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung zu verwirklichen. Die vorgeschlagene Reduktion ist eines der Instrumente, die hierfür eingesetzt werden können.

Anzugehen ist die Entwicklung von Konzepten zwecks Nutzung auch *neuer Technologien*. Zu prüfen sind in diesem Zusammenhang insb. die Etablierung von Datenbanken und die Einführung einer Pflicht zur Durchführung eines Gentests, mit welchem das Abstammungsverhältnis zwischen Kind und leiblicher Mutter verifiziert und dokumentiert wird, sowie die weitere Überwindung der geheimen Adoption.

2.3 Aspekte einer IPRG-Revision

In der zweiten Etappe des Mandats war die Expertengruppe damit beauftragt, «konkrete Vorschläge zu [...] einer Revision des Kapitels des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht zur Adoption» vorzulegen.

2.3.1 Hintergrund

Das Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht (IPRG) kommt unter anderem dann zur Anwendung, wenn ein rechtlich relevanter Fall resp. eine Situation ein Element des Auslandsbezugs aufweist. In solchen Konstellationen beantwortet das IPRG drei Fragen: Wer ist zuständig, welches Recht ist anwendbar und welche ausländische Entscheidung kann resp. muss anerkannt werden? Bei der Prüfung der Anerkennung einer ausländischen Entscheidung markiert der Ordre-Public-Vorbehalt eine Schranke. So ist beispielsweise die Zustimmung zur Adoption eine Voraussetzung, auf die grundsätzlich nicht verzichtet werden kann (vgl. zu den sehr engen Ausnahmetatbeständen gem. Schweizer Recht, die ein Absehen von der Zustimmung erlauben, Art. 265c ZGB mit der einschlägigen Kommentarliteratur). Die Anerkennung einer Adoptionsentscheidung könnte entsprechend mit der Begründung verweigert werden, dass die leiblichen Eltern der Adoption nicht rechtsgültig zugestimmt haben.

2.3.2 Erwägungen

Zu den einschlägigen IPRG-Bestimmungen mit Revisionsvorschlägen der Expertengruppe was folgt:

1. *Ad Art. 75 IPRG* – Die Bestimmung normiert die Zuständigkeit der Schweizer Gerichte, wenn der/die Annehmende/n seinen/ihren Wohnsitz in der Schweiz hat/haben. Die Frage nach einem Revisionsbedarf stellt sich namentlich in Bezug auf eine Ausweitung der Zuständigkeitsregel auf den Tatbestand resp. die Situation eines Wohnsitzes des Adoptierten. Illustrationsbeispiel: ein in der Schweiz geborenes Kind, das von seiner Grossmutter in Kanada adoptiert werden sollte. Nach kanadischem Recht musste die Adoption in der Schweiz ausgesprochen werden. Die Schweiz konnte diese Entscheidung allerdings nicht treffen, da die Annehmende hierzulande keinen Wohnsitz hatte. Die Rechtslage führte damit in eine Sackgasse. Auch wenn die Anwendungsfälle einer so gestalteten neuen Zuständigkeitsregelung sehr selten wären, empfiehlt die Expertengruppe, dass die Zuständigkeit der Schweizer Behörden mit einer entsprechenden Revision von Art. 75 IPRG auf den Wohnsitz der adoptierten Person ausgeweitet wird.
2. *Ad Art. 76 IPRG* – Verbürgt wird der Heimatgerichtsstand. Die Expertengruppe anerkennt die Notwendigkeit dieser Bestimmung auch heute noch. Dies gilt namentlich für die Konstellation von Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die ihren Wohnsitz in einem Land haben, welches das Institut der Adoption nicht kennt. Die Expertengruppe sieht keinen Reformbedarf für diese Bestimmung.
3. *Ad Art. 77 IPRG* – Zur Bestimmung des anwendbaren Rechts. Auch für diese Bestimmung stellt die Expertengruppe keinen Reformbedarf fest.

4. *Ad Art. 78 IPRG* – Hier werden die Anerkennungstatbestände anhand von zwei Anknüpfungskonstellationen festgehalten:¹⁴⁵
- a) Eine Adoption, die am Wohnsitz der Adoptiveltern ausgesprochen wird: Diese beurteilt die Expertengruppe als unkritisch.
 - b) Eine Adoption, die im Heimatstaat der Adoptiveltern ausgesprochen wird: Diese Konstellationen hat gemäss Diskussionen in der Expertengruppe zu zahlreichen Problemen geführt, da Personen mit Wohnsitz in der Schweiz Kinder in ihrem Heimatstaat adoptiert haben (in gutem Glauben oder unter bewusster Umgehung der Schweizer Verfahren). Mit dem Gesuch auf Anerkennung dieser Adoptionen durch die Adoptierenden sahen sich die Schweizer Behörden oftmals mit vollendeten Tatsachen («fait accompli») konfrontiert. Zu erwägen ist, ob der Anknüpfungspunkt des Heimatstaates bei Erwachsenenadoptionen zu behalten ist.

In der Expertengruppe wurden für die Anknüpfungskonstellation b) *zwei Revisionsvorschläge* diskutiert: In der ersten Option wird die zweite Anknüpfungskonstellation gestrichen. In der zweiten Option erfolgt eine Hinzufügung, wonach Adoptionen, die unter Umgehung des Schweizer Rechts ausgesprochen wurden, nicht anerkannt werden. Hiermit würde eine ähnliche Regelung wie im Bereich der Anerkennung einer im Ausland geschlossenen Ehe verankert, vgl. Art. 45 Abs. 2 IPRG. Der Vorschlag, diesem Artikel eine Erläuterung hinzuzufügen, was als *Ordre Public* zu gelten hat, wurde verworfen, da der Terminus dynamisch bleiben muss und von den Gerichten auszulegen ist. Die Expertengruppe empfiehlt, das Anknüpfungskriterium des Nationalstaats ersatzlos zu streichen. Sie anerkennt, dass eine solche Revision zwar keine absolute Garantie dafür bieten kann, dass keine einzige Adoption mehr im Ausland ohne Beteiligung der Schweizer Behörden ausgesprochen werden wird. Gleichwohl beurteilt sie die Streichung für ein starkes Signal und hält das pädagogische Potenzial der Neuformulierung für nicht zu vernachlässigen.

Behandelt wurde sodann das Thema *Anerkennung einer Anerkennung*. Auch hierzu ein Illustrationsbeispiel: Ein Schweizer Paar mit Wohnsitz im Ausland adoptiert ein Kind aus einem Drittstaat (nicht Vertragspartei des HAÜ). Wenn das Land, in dem das Paar seinen Wohnsitz hat, die im Drittstaat ausgesprochene Adoption anerkennt, ist es den Schweizer Behörden nach geltendem Recht nicht möglich, diese Anerkennung anzuerkennen, da nur eine Adoptionsentscheidung Gegenstand einer Anerkennung sein kann und in diesem Fall keines der Anknüpfungskriterien von Art. 78 IPRG erfüllt ist (per Hypothese ist das Land, in dem die Adoption ausgesprochen wurde, weder der Wohnsitzstaat noch der Heimatstaat des adoptierenden Paares, siehe z. B. BGE 134 III 467). Es stellt sich die Frage, ob diese Möglichkeit in das IPRG aufgenommen werden sollte, um absurde Situationen zu vermeiden, in denen es nicht möglich ist, eine Adoption anzuerkennen, obwohl das Verfahren rechtmässig im Ausland durchgeführt wurde, vielleicht sogar viele Jahre zuvor. Aus Sicht des Kindeswohls und zur Wahrung der Rechte des Kindes sollte ein Mechanismus vorgesehen werden, der es ermöglicht, diese Beziehung anzuerkennen. Dies stünde in Einklang mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Negative Folgen der Einführung einer solchen Anerkennung der Anerkennung sind nicht ersichtlich, zumal die Leitplanke des schweizerischen *Ordre Public* in Einzelfällen Schranken setzen kann. Der Mechanismus, eine Anerkennung anzuerkennen, ist im Übrigen nicht neu, da er bereits im Bereich des Erbrechts existiert, vgl. Art. 96 IPRG.

¹⁴⁵ Vgl. vertiefend BSK IPRG-SCHICKEL-KÜNG/HAUSER, Art. 78 IPRG.

2.3.3 Empfehlungen zu den IPRG-Aspekten

Die Expertengruppe formuliert die folgenden konkreten Empfehlungen mit Blick auf eine Revision des Kapitels des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht zur Adoption:

Empfehlungen

Bezüglich Art. 75 IPRG empfiehlt die Expertengruppe eine Ausweitung der Zuständigkeit der Schweizer Behörden auf den Wohnsitz der adoptierten Person.

Mit Blick auf Art. 76 IPRG und Art. 77 IPRG sieht die Expertengruppe keinen Reformbedarf.

Hinsichtlich Art. 78 IPRG empfiehlt die Expertengruppe, das Anknüpfungskriterium des Nationalstaats ersatzlos zu streichen; zu erwägen ist der Beibehalt des Anknüpfungspunkts des Heimatstaates bei Erwachsenenadoptionen.

Im Sinne der Leitmaxime des Kindeswohls und der Wahrung der Rechte aller an Adoptionsverfahren Beteiligten sollte ein Mechanismus zur Anerkennung von im Wohnsitzstaat der Adoptiveltern ausgesprochenen Anerkennungen eingeführt werden.

2.4 Finanzielle Aspekte

Die Expertengruppe war beauftragt, «konkrete Vorschläge im Rahmen der Überprüfung der finanziellen Fragen bei Adoptionen und unter Integration der auf internationaler Ebene entwickelten Instrumente und Empfehlungen» zu formulieren. Zu den finanziellen Aspekten siehe bereits Kap. 3.4 des Zwischenberichts.

2.4.1 Verschiedene Problembereiche

Finanzielle Aspekte wurden an mehreren Stellen abgehandelt, nämlich überall dort, wo sie einen relevanten Beitrag zur Absicherung integrierter Adoptionsprozesse leisten, vgl. insofern im Zusammenhang mit den Vermittlungsstellen 2.1.3 oder im Zusammenhang mit der Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung und der Bereitstellung eines angemessenen Beratungsangebotes 2.2. An dieser Stelle werden spezifische finanzielle Aspekte behandelt, die mit den Schlagworten Kinderhandel und Korruption in Verbindung stehen.¹⁴⁶

Die Schweiz hat aufgrund der UN-KRK sicherzustellen, dass «bei internationaler Adoption für die Beteiligten keine unstatthaften Vermögensvorteile entstehen», vgl. Art. 21 lit. d UN-KRK. Diese Bestimmung ist in Verbindung mit Art. 32 Abs. 2 HAÜ sowie Art. 3 Abs. 1 des Zusatzprotokolls zur UN-KRK über Kinderhandel zu lesen: *Einzig erlaubt ist die Deckung von Kosten und Auslagen*. Ein zentrales Instrument, um unstatthafte Vermögensvorteile zu unterbinden, ist eine korrekte Ressourcenausstattung sämtlicher im Feld der internationalen Adoption eingesetzten Akteure.

Nicht nur in Bezug auf die Rolle der Vermittlungsstellen, vgl. oben 2.1.3, sondern auch mit Blick auf die Rolle des Geldes resp. geldwerter Leistungen bei der Adoption ist festzuhalten, dass die Situation in der Vergangenheit nicht mit der heutigen identisch ist. Die Rahmenbedingungen sind heute andere, wobei die vorgeschlagenen Massnahmen vor diesem Hintergrund zu verstehen sind.

Gleichwohl ist in verschiedenen internationalen und Haager Unterlagen dokumentiert, dass im Zusammenhang mit den finanziellen Aspekten der internationalen Adoption weiterhin verschiedene Problembereiche existieren. Die UNO-Sonderberichterstatterin für Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornografie kommt in ihrem Bericht über illegale Adoptionen zum folgenden 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 Adoptionsauslagen und die damit verbundenen Kosten nicht angemessen und transparent sind und solange es Beiträge und Spenden gibt, wird der Anreiz für illegale Adoptionen gross bleiben». Zu den zentralen Herausforderungen zählen beispielsweise Zahlungen der Adoptiveltern in unterschiedlichen Graubereichen, von überhöhten Auslagen, Honoraren und Ähnlichem bis hin zu Beiträgen (z. B. für Unterhaltskosten oder Kooperationsprojekte) und Spenden an Institutionen.

¹⁴⁶ Insofern insb. die Beiträge von SMOLIN, vgl. Literaturverzeichnis; früh schon KAISER 1979.

Die Grundlagen dazu finden sich in folgenden Dokumenten:

1. 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 (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/440/24/PDF/G1644024.pdf?OpenElement>);
2. Bundesrat, Bericht Postulat Ruiz, 2020, Kapitel 4.3.6 (<https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/gesetzgebung/illegale-adoptionen/ber-br.pdf.download.pdf/ber-br-d.pdf>);
3. HCCH, Note on the Financial Aspects of Intercountry Adoption, 2014 (https://www.hcch.net/upload/wop/note33fa2015_en.pdf);
4. HCCH, Summary List of Good Practices on the Financial Aspects of Intercountry Adoption, 2014 (https://www.hcch.net/upload/wop/list33fa2015_en.pdf);
5. HCCH, Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption, Fact sheet No.3 «Improper Financial and other Gain», 2023 (<https://assets.hcch.net/docs/cb923c9e-98c9-4101-a158-a364db53b610.pdf>);
6. HCCH, Model Survey for Adoptive Parents on the Financial Aspects of Intercountry Adoptions, 2016 (<https://assets.hcch.net/docs/eb29d462-e2e0-4ab9-98bc-dba92f28caa5.pdf>).

2.4.2 Erwägungen

Die aktuell geltende Rechtslage in der Schweiz ist lückenhaft. Für die Schweiz bedeutet dies, dass die Gesetzgebung oder ggf. ausführende Bundesweisungen mit Blick auf die finanziellen Aspekte punktuell angepasst resp. ergänzt werden müssen (BG-HAÜ und AdoV). Im Vordergrund stehen dabei die Verhinderung von finanziellen Anreizen (überhöhte Zahlungen für Kosten und Auslagen), das Verbot von Spenden und spendenähnlichen Zahlungen mit Konnex zum Verfahren, die Trennung der Vermittlungstätigkeit von sonstigen Aktivitäten der Vermittlungsstellen und mit ihnen verbundenen Schwesterorganisationen sowie Transparenzpflichten der Akteure und Akteurinnen. Dies bedingt eine Regulierung auf der Seite der Vermittlungsstellen wie auf der Seite der Adoptiveltern. Ggf. kommen zur Verwirklichung dieser Anliegen auch Absprachen mit den Kooperationsstaaten in Frage. Ebenfalls notwendig ist die Erstellung bzw. Führung von Leitlinien und Kostentabellen für die Umsetzung in der Praxis.

Richtschnur muss sein, dass Zahlungen an Behörden, Vermittlungsstellen, private Fachleute (z. B. Anwältinnen und Anwälte) oder an andere involvierte Akteure nur aufgrund von angemessenen, vorgängig klar ausgewiesenen Kosten oder Auslagen erfolgen. Für den gesamten Prozess hat Kostentransparenz zu herrschen.

Die Expertengruppe erwägt diesbezüglich was folgt:

1. Aufnahme gesetzlicher Definitionen und Abgrenzungen, etwa zu den Begriffen «Kosten», «Auslagen», «Beiträge» «Spenden/Zuwendungen» u. Ä. Die Definition und die Handhabung von sog. «Beiträgen» («contributions») ist komplex. Die Staaten verwenden den Begriff nicht einheitlich. Teils handelt es sich dabei um obligatorisch erhobene Beiträge (z. B. Einforderung von Unterhaltskosten bei den Adoptionskandidaten resp. künftigen Adoptiveltern für ein Kind während der Verfahrensdauer bzw. vom «Matching» bis zur Ausreise); teils wird er aber auch für freiwillige Beiträge der Adoptionskandidaten oder Adoptiveltern für das Kind, die Institution oder einen Fonds verwendet. Wichtig ist zu betonen, dass diese Beiträge ausserhalb dessen liegen, was die Schweiz als zulässige Kosten und Auslagen für das Verfahren akzeptieren sollte.
2. Regulierung mit Blick auf die Adoptionskandidatinnen/Adoptiveltern/künftigen Adoptiveltern:
 - a) Verbot von Zahlungen, die nicht zu den direkten Kosten und Auslagen des Verfahrens zählen, z. B.
 - Zahlungen, die den Adoptionsprozess beschleunigen sollen;
 - Zahlungen, um den Adoptionsprozess anderweitig zu beeinflussen;
 - Verbot jeglicher Zuwendungen an die biologischen/rechtlichen Eltern, vor und nach Abschluss des Verfahrens;
 - Verbot von Barzahlungen aller Art (vgl. Strafbestimmungen in Art. 23/24 BG-HAÜ);
 - b) Verbot von Zuwendungen und Spenden sowie der Finanzierung von Kooperationsprojekten und Ähnlichem, soweit direkt oder indirekt ein Bezug zum Adoptionsverfahren besteht, für die Dauer des gesamten Adoptionsprozesses und mehrere Jahre nach Abschluss;
 - c) Systematische Aufklärung und Begleitung der künftigen Adoptiveltern auch hinsichtlich finanzieller Aspekte;
 - d) Transparenzpflicht/Offenlegungspflicht hinsichtlich sämtlicher Zahlungen im Zusammenhang mit dem Adoptionsprozess (z. B. unterzeichnete Transparenzerklärung als Bestandteil des Dossiers als Voraussetzung für die Eignungsbescheinigung; Art. 5 BG-HAÜ; Art. 5 Abs. 2 lit. d AdoV)
3. Regulierung in Bezug auf die Vermittlungsstellen,¹⁴⁷ sofern diese beibehalten werden sollen, vgl. zu den Vermittlungsstellen eingehend 2.1.3; vgl. auch Art. 12 ff. AdoV:
 - a) Bewilligungsanforderungen:
 - Vermittlungsstellen nehmen ausschliesslich die ihnen zugewiesenen Aufgaben wahr;
 - Unzulässigkeit von «Kooperationsprojekten» und Spenden an Institutionen;
 - Unzulässigkeit von «Schwestervereinigungen», die mit den Vermittlungsstellen assoziiert sind (fehlende rechtliche Trennung, Personalunion, finanzielle Verbindungen oder sonstige Faktoren, die die Unabhängigkeit beeinträchtigen);
 - b) Transparenzpflichten weiter konkretisieren, soweit nötig;
 - c) Vereinbarung mit Kooperationsländern, soweit nötig;

¹⁴⁷ Vgl. in diesen Zusammenhängen das Urteil des Kriminalgerichts des Kantons Luzerns vom 24. April 2020, bereits erwähnt im Zwischenbericht.

4. Kontrollaufgaben der zentralen Behörde des Bundes gegenüber den Vermittlungsstellen wie heute, Ergänzung von Art. 2 Abs. 2 BG-HAÜ; Art. 2 AdoV;
5. Kontrollaufgaben gegenüber den Eltern: je nach Modell, nach heutiger Aufgabenverteilung: kantonale Zentralbehörden.

Aus Sicht der künftigen Adoptiveltern ist folglich von einer Reihe von Verboten auszugehen. Aus Sicht der Vermittlungsstellen ist eine verstärkte Kooperation auch mit den Herkunftsstaaten geboten (z. B. Vorlage des von der Schweizer Vermittlungsstelle vorgesehenen Tarifs an die Zentralbehörden der Herkunftsstaaten im Rahmen des Akkreditierungsprozesses). Auch die Fragen der Beschwerdemöglichkeit und der Kontrolle (Monitoring, Feedback) beziehen sich auf diesen Bereich. Von der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht (HCCH) wurde ein Instrument entwickelt, das in diesem Zusammenhang verwendet werden könnte (Muster für eine Umfrage für Adoptiveltern unter «Finanzielle Aspekte»¹⁴⁸).

Was die Finanzierung der Vermittlungsstellen anbelangt, ist Folgendes festzuhalten:¹⁴⁹ Die finanzielle Situation der Vermittler in der Schweiz ist prekär. Oftmals erhalten sie Spenden, was als Mittel zur Finanzierung unter Umständen legitim sein kann, sofern das Geld insb. nicht ins Ausland transferiert wird. Es gibt aktuell keine staatlichen Richtlinien, wie die Honorare der Vermittlungsstellen zu kalkulieren sind; ein Stundenblatt z. B. wird nicht verlangt. Berichtet wird, dass die Kultur unter den Vermittlern eine andere sei; sie denken in Pauschalen. Die Zentralbehörde des Bundes versucht, die Situation mit einer Tabelle über die Kosten im Verhältnis zum Stundensatz, die von den Vermittlern auszufüllen ist, zu klären, was sich allerdings als schwierig erweist. Auch wenn die Tarife auf den ersten Blick hoch erscheinen, dürfte angenommen werden, dass die Vermittler im Vergleich zu der für jeden Fall aufgewendeten Zeit tatsächlich zu wenig verdienen. Der Mehrwert, den die Vermittlungsstellen liefern, ist, dass sie das Herkunftsland kennen und das Verfahren im Detail erklären können; sie begleiten die Adoptionskandidaten und -kandidatinnen und können ihre Fragen während der Wartezeit beantworten; sie helfen bei der Zusammenstellung der Dossiers; sie haben die Kontakte zum Herkunftsland (Behörden oder Kindereinrichtung nach dem Matching); sie bereiten die künftigen Adoptiveltern auf das Treffen mit dem Kind vor; sie haben Vertreter vor Ort, die sie regelmässig treffen; sie haben das Fachwissen über das Verfahren des Herkunftslandes und sind wohl besser in der Lage, eine Anomalie in einem Dossier zu erkennen als die zentrale Behörde (kantonal oder eidgenössisch).¹⁵⁰ Die Expertengruppe anerkennt die Bedeutung der Aufgaben, welche die Vermittlungsstellen erfüllen. Sie wiederholt hier ihre Einschätzung: Soll das System mit bestimmten Aufgaben, die von den Vermittlern übernommen werden, beibehalten werden, dann muss deren Finanzierung von staatlicher Seite aus sichergestellt werden (z. B. durch Zuschüsse) und es muss ihnen ermöglicht werden, mit der erforderlichen Professionalität zu arbeiten. Entscheidet man sich dafür, auf die Vermittlungsstellen zu verzichten, ist dafür zu sorgen, dass der Staat die entsprechenden Aufgaben übernimmt (und dafür sorgt, dass seine Dienste mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden), mit der Option, einen staatlichen Vermittler einzurichten.

¹⁴⁸ Das Muster ist abrufbar unter <<https://assets.hcch.net/docs/5fcb11df-3579-4ef4-a029-72303ecccecfadocx>>.

¹⁴⁹ Beachte insofern bereits Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.1.3.

¹⁵⁰ Vgl. zu den Aufgaben der Vermittlungsstellen Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.1.3.

2.4.3 Empfehlungen zu den finanziellen Aspekten

Die Expertengruppe formuliert die folgenden konkreten Empfehlungen im Rahmen der Überprüfung der finanziellen Fragen bei Adoptionen und unter Integration der auf internationaler Ebene entwickelten Instrumente und Empfehlungen:

Empfehlungen

Im Kontext der internationalen Adoption sind mehrere finanzielle Aspekte zu berücksichtigen, um Wohl und Rechte Adoptierter zu schützen und Irregularitäten effektiv zu verhindern. Im Rahmen von *Reformbemühungen* sind insb. die folgenden Aspekte anzugehen:

1. Finanzierung der Leistungen der Vermittlungsstellen;
2. Unterbindung unstatthafter Vermögensvorteile;
3. Bereitstellung von angemessenen Instrumenten und Ressourcen für die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung sowie für den Aus- und Aufbau der Begleitung und Unterstützung nach einer Adoption.

Die aktuell geltende Rechtslage in der Schweiz mit Blick auf die finanziellen Aspekte gem. BG-HAÜ und AdoV sollte angepasst resp. ergänzt werden.

Im Vordergrund stehen die Verhinderung von finanziellen Anreizen, das Verbot von Spenden und spendenähnlichen Zahlungen mit Konnex zum Verfahren, die Trennung der Vermittlungstätigkeit von sonstigen Aktivitäten der Vermittlungsstellen und mit ihnen verbundenen Schwesterorganisationen sowie Transparenzpflichten der Akteure. Dies bedingt eine Regulierung auf der Seite der Vermittlungsstellen wie auf der Seite der Adoptiveltern. Ggf. kommen zur Verwirklichung dieser Anliegen auch Absprachen mit den Kooperationsstaaten in Frage. Notwendig ist die Erstellung bzw. Führung von Leitlinien und Kostentabellen. Richtschnur muss sein, dass Zahlungen an Behörden, Vermittlungsstellen, private Fachleute (z. B. Anwälte) oder an andere involvierte Akteure nur aufgrund von angemessenen, vorgängig klar ausgewiesenen Kosten oder Auslagen erfolgen. Für den gesamten Prozess hat Kostentransparenz zu herrschen. Empfohlen werden insb. die folgenden Massnahmen (vgl. für die Details den ausführenden Text vorangehend):

1. Aufnahme gesetzlicher Definitionen und Abgrenzungen, etwa zu Begriffen wie «Kosten», «Auslagen», «Beiträge», «Spenden/Zuwendungen» u. Ä.;
2. Regulierung mit Blick auf die Adoptionskandidatinnen/Adoptiveltern/künftigen Adoptiveltern;
3. Regulierung in Bezug auf die Vermittlungsstellen, sofern diese beibehalten werden sollen;
4. Kontrollaufgaben der zentralen Behörde des Bundes gegenüber den Vermittlungsstellen wie heute, Ergänzung von Art. 2 Abs. 2 BG-HAÜ; Art. 2 AdoV;
5. Kontrollaufgaben gegenüber den Eltern: je nach Modell, nach heutiger Aufgabenverteilung: kantonale Zentralbehörden.

Sollen bestimmte Aufgaben auch zukünftig von Vermittlungsstellen übernommen werden, ist die Finanzierung von staatlicher Seite sicherzustellen, damit diese mit der erforderlichen Professionalität arbeiten können. Sollen die entsprechenden Aufgaben von anderen Stellen übernommen werden, sind diese mit den notwendigen Ressourcen auszustatten.

2.5 Aspekte im Umgang mit irregulären Praktiken

Die Expertengruppe hatte den Auftrag, «konkrete Vorschläge im Rahmen der Überprüfung der Fragen im Zusammenhang mit rechtswidrigen Praktiken und unter Integration der auf internationaler Ebene entwickelten Instrumente und Empfehlungen» vorzulegen.

2.5.1 Terminologische Vorbemerkung

Für eine angemessene Diskussion des Umgangs mit rechtswidrigen Praktiken sind einige (rechts-)terminologische Erwägungen voranzustellen.¹⁵¹ Viele der jüngst aufgedeckten Fälle liegen mehrere Jahrzehnte zurück. Die sozialen Realitäten, manchmal die Motive der Beteiligten, aber vor allem die rechtlichen Rahmenbedingungen für internationale Adoptionen waren damals zumindest teilweise andere als heute. Eine strikt formaljuristische Antwort auf die Frage, ob eine Adoption resp. ein Adoptionsverfahren oder eine Adoptionspraxis als *rechtswidrig* zu klassifizieren ist, kann nur relativ zum jeweils geltenden Rechtsrahmen und unter Berücksichtigung allfälliger Verjährungstatbestände gegeben werden. Offensichtlich können Adoptionspraktiken aber auch in anderer Hinsicht beeinträchtigt werden. Daher findet sich in Debatten, Untersuchungen und Berichterstattungen zum Thema Adoption oftmals die Unterscheidung zwischen rechtswidrigen (illegalen) und unethischen Adoptionen.¹⁵² Letztere sind schlechte Praktiken, die mit der öffentlichen Ordnung, den guten Sitten oder anderen moralischen Werten unvereinbar sind. Unter rechtswidrigen Adoptionen hingegen sind allein solche Praktiken zu verstehen, die gegen geltendes Recht verstossen. Wann immer Irregularitäten im Kontext internationaler Adoptionen einen Verstoss gegen Grundprinzipien des geltenden Rechts darstellen oder dargestellt haben, sind diese – jeglichen juristischen Spitzfindigkeiten zum Trotz – entsprechend klar als rechtswidrig resp. illegal zu taxieren. In allen anderen Fällen, also wann immer eine Irregularität nicht in diesem Sinne *eindeutig* als rechtswidrig bezeichnet werden kann, lautet die Empfehlung der Expertengruppe, den generischen Terminus «irregulär» zu verwenden.¹⁵³ Dieser Begriff ermöglicht es, sämtliche Handlungen und Praktiken zu erfassen, durch die ein internationales Adoptionsverfahren in ethischer oder rechtlicher Hinsicht beeinträchtigt wird resp. wurde, unabhängig von der betrachteten Zeit und dem fraglichen Land.

2.5.2 Diverse Schnittstellen

In diesem Unterkapitel finden sich zwangsläufig Erwägungen und Empfehlungen wieder, die bereits aus einer anderen Perspektive und entsprechend unter anderen Titeln präsentiert wurden. Hierzu gehören insb. das Reduktionselement als Paradigmenwechsel zur Gewährleistung hoher Standards bei internationalen Adoptionen (vgl. Drittes Kapitel, 1), die Themen

¹⁵¹ Vgl. hierzu bereits Zwischenbericht, 2.1.

¹⁵² Der Leitfaden für bewährte Praktiken der Haager Konferenz definiert den Begriff «illegale Adoption» als Adoption, die aus «Missbrauch wie Entführung, Verkauf oder Handel mit Kindern» resultiert, wobei die Verhinderung dieses Missbrauchs eines der Hauptziele des HAÜ von 1993 darstellt. In ihrem Bericht über illegale Adoptionen aus dem Jahr 2016 definiert die UN-Sonderberichterstatterin über den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie den Begriff «illegale Adoption» wie folgt: «Adoptionen, die das Ergebnis sind von Verbrechen wie Entführung, Verkauf oder Handel mit einem Kind, Betrug bei der Erklärung der Adoptierbarkeit, der 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 illegale Adoptionen und müssen als solche verboten, inkriminiert und geahndet werden.»

¹⁵³ Vgl. Schlussbericht, Zweites Kapitel, 4.3.1.1.

institutionelle Re-Organisation (vgl. Drittes Kapitel, 2.1), Herkunftssuche resp. Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung (vgl. Drittes Kapitel, 2.2), IPRG-Revision (vgl. Drittes Kapitel, 2.3) und Finanzströme (vgl. Drittes Kapitel, 2.4). Einige der in diesen Abschnitten formulierten Empfehlungen zielen auf einen angemessenen Umgang mit irregulären Adoptionen ab: prospektiv darauf, diese effizienter zu verhindern, sowie retrospektiv darauf, dass alle Personen, die Opfer von irregulären Adoptionen wurden, weiterhin sind und ihr Leben lang bleiben werden, soweit es möglich ist Gerechtigkeit erfahren. Im Umgang mit irregulären Praktiken sind Konsequenz und Entschlossenheit, grösstmögliche Transparenz und volle Legalität angezeigt. Folglich empfiehlt die Expertengruppe die *Implementierung aller Massnahmen*, die für einen in diesem Sinne effektiven Kampf gegen irreguläre Adoptionen und für die Sicherstellung der Beratung, Begleitung und Unterstützung von Opfern von irregulären Adoptionen erforderlich sind. Entsprechend sind sämtliche Erwägungen dieses Schlussberichts, auch die konkretisierten Vorschläge zur Ausarbeitung und Implementierung des Reformszenarios, Beiträge zu der unter diesem Titel formulierten Aufgabenstellung.¹⁵⁴

Nachfolgend werden unter dem Titel «Umgang mit irregulären Praktiken» die vier Themenfelder «Allgemeiner Rahmen», «Instrumente und Empfehlungen», «Akkreditierte Organisationen» und «Herkunftssuche» jeweils mit Blick auf den Umgang mit früheren und künftigen Praktiken behandelt. Im Zuge der anstehenden Anstrengungen sind die *strafrechtlichen Aspekte sowie die sog. Pönalisierung einer vertieften Analyse zuzuführen*. Zudem sind vor dem Hintergrund des UN-Übereinkommens über das Verschwindenlassen von Personen im Kontext der internationalen Adoption allfällige Folgerungen zu ziehen. Das Übereinkommen ist in der Schweiz erst 2016 in Kraft getreten, wobei rückwirkende Konsequenzen fraglich sind.

2.5.2.1 Der allgemeine Rahmen der internationalen Adoption

Frühere Praktiken: Dass es im Zuge internationaler Adoptionen in der Schweiz zu Irregularitäten gekommen war, blieb über lange Zeit hinweg unausgesprochen. Die «damals vorherrschende Überzeugung, dass es Adoptivkindern in der Schweiz besser gehe als in ihrem Herkunftsland», brachte es mit sich, dass entsprechende Fragen ausgeklammert wurden.¹⁵⁵ Seit den 1980er Jahren dokumentieren NGOs jedoch das Auftreten von Fehlentwicklungen bei den Verfahren, und im Jahr 1990 stellte der «Bericht über die Adoption von Kindern aus dem Ausland» – ein Vorbereitungsdokument für das Haager Übereinkommen über die internationale Adoption – das Folgende fest: «Die dem Generalsekretär vorgelegten Dokumente [...] lassen keinen Zweifel daran, dass ein internationaler Kinderhandel stattfindet, insbesondere zwischen den Ländern Asiens, Lateinamerikas und Osteuropas auf der einen Seite und den Ländern Nordamerikas und Westeuropas auf der anderen. Dies bestätigt und erweitert die Schlussfolgerungen eines Berichts der Parlamentarischen Versammlung des Europarats aus dem Jahr 1987.»

Massnahmen zur Verbesserung: Die von der Haager Konferenz eingesetzte «Arbeitsgruppe zur Verhinderung und Bekämpfung illegaler Praktiken bei internationalen Adoptionen und wie man ihnen begegnen kann»¹⁵⁶ hat eine Reihe von Dokumenten zu irregulären Praktiken

¹⁵⁴ Beachte für dieses Aufgabenfeld neben den aufgeführten Dokumenten und Erlassen spezifisch die folgenden Analysen: BAGLIETTO/CANTWELL/DAMBACH 2016; BALK/FREERKS/DE GRAAF 2022; div. Beiträge von BOÉCHAT; LOIBLE/SMOLIN 2024; LOIBLE 2021; BUNN 2019.

¹⁵⁵ Vgl. aber zum Befund der Expertengruppe, wonach der Zweck allein nicht die Mittel heiligt, Zwischenbericht, Erstes Kapitel, 3.

¹⁵⁶ Vgl. <<https://www.hcch.net/fr/publications-and-studies/details4/?pid=6309>>.

veröffentlicht, in denen zwischen verschiedenen Formen von irregulären Praktiken im Kontext internationaler Adoptionen unterschieden wird. Hervorzuheben ist hierbei das «Zusammenfassende Merkblatt Nr. 3: Illegalen Praktiken vorbeugen und Abhilfe schaffen».¹⁵⁷ Weitere wichtige Quellen sind zum einen der Bericht der Sonderberichterstatterin der UN über den Verkauf von Kindern, Kinderprostitution und Kinderpornografie sowie das sich auf diesen Bericht stützende «Joint Statement on Illegal Intercountry Adoptions»¹⁵⁸, am 28./29. September 2022 von den UN-Menschenrechtsorgane beschossen und ausgegeben.¹⁵⁹ Dieses Dokument geht teilweise über den Bericht der Sonderberichterstatterin hinaus und enthält mehrere Empfehlungen, die speziell der Begleitung von Adoptierten gewidmet sind, die bei ihrer Herkunftssuche mit irregulären Adoptionen konfrontiert sind. Abgeleitet werden diese Empfehlungen auch unter Beizug des bislang im Kontext internationaler Adoption kaum beachteten internationalen Übereinkommens zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen.¹⁶⁰

An dieser Stelle sollen die Erwägungen des «Joint Statement on Illegal Intercountry Adoptions» vom 28./29. September 2022 kursorisch wiedergegeben werden:

1. Beschrieb von illegalen Adoptionen als weit angelegtes Phänomen mit diversen Modalitäten;
2. Feststellung der verheerenden Auswirkungen auf alle Betroffenen und Bedeutung des Schutzes des Kindes in seinem originären familiären Verbund;
3. Forderung nach einem menschenrechtsbasierten sowie gendersensitiven Ansatz;
4. Feststellung der Verletzung diverser Menschenrechte durch illegale Adoptionen (starker Nexus zu Right to Privacy, Identity, Family);
5. Pönalisierung, Verbrechen und Straftaten: Ggf. Verletzung von Strafnormen;
6. Verpflichtung zur Verhinderung von illegalen Adoptionen, wozu gehören:
 - a) Kindeswohl und Kinderrechte als «paramount considerations»;
 - b) Subsidiaritätsprinzip muss eingehalten werden;
 - c) Unsaubere finanzielle Vorzüge sind zu verhindern;
 - d) Einsatz staatlicher Behörden und Einhaltung der Vorgaben;
 - e) Maxime «Für ein Kind eine Familie finden» – nicht umgekehrt;
 - f) Keine Fehlanreize;
 - g) Nationale Rechte und Praktiken sollen durch Schaffung von entsprechenden Rahmenbedingungen verhindern, dass es zu rechtswidrigen internationalen Adoptionen kommt;
 - h) Datensammlungen und Statistik;
7. Verpflichtung zur Kriminalisierung und Untersuchung von illegalen Adoptionen:
 - a) Recht auf die Wahrheit;
 - b) DNA-Datenbank;
 - c) Verfahren zur Annullierung der Adoption;
 - d) Recht auf angemessene Adressierung;
 - e) Wahrheitsmechanismen.

¹⁵⁷ Vgl. <<https://assets.hcch.net/docs/77e76043-585f-4434-9102-f869b534dd24.pdf>>.

¹⁵⁸ Vgl. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/ced/2022-09-29/jointstatementICA_HR_28September2022.pdf>.

¹⁵⁹ Vgl. mit Blick auf die einschlägigen Dokumente von Seiten internationaler Gremien den Zwischenbericht, Zweites Kapitel, 1.2 und 1.3; vgl. insofern auch <<https://www.promotion-droit-enfant.ch/2021/05/16/adoptions-irregulieres-le-comite-sur-les-disparitions-forcees-prend-position>>.

¹⁶⁰ Beachte insofern <<https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/aussenpolitik/voelkerrecht/internationale-uebereinkommen-zu-menschlichen-rechten/uebereinkommen-zum-schutz-aller-personen-vor-verschwindenlassen.html>>.

Die Expertengruppe empfiehlt, sich eingehend mit diesen Dokumenten und Erwartungen auseinanderzusetzen, die in Reaktion auf die festgestellten Irregularitäten von internationaler Seite (auch an die Schweiz) gerichtet wurden resp. werden. Spezifisch zu prüfen sind daher die Aspekte der Kriminalisierung von illegalen Adoptionen, dazu gehörend insb. auch Verjährungsfrage.

2.5.2.2 Internationale Vorgaben

Frühere Praktiken: Das «Übereinkommen über die Rechte des Kindes» von 1989 trat in der Schweiz im Jahr 1997 in Kraft. Es anerkennt die internationale Adoption als eine Massnahme zum Schutz des Kindes und verpflichtet die ratifizierenden Staaten dazu, Adoptionsverfahren am Wohl sowie am Schutz der Rechte der Kinder auszurichten. Im Jahr 1993 wurde auch das «Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption» (HAÜ) ratifiziert; 2003 trat es in der Schweiz in Kraft. Beide Texte veranlassten die ratifizierenden Staaten zu einer Änderung ihrer Praktiken im Rahmen der internationalen Adoption. Der Fokus bei der Umsetzung des HAÜ in den Aufnahme- und Herkunftsländern lag dabei auf den durch das HAÜ vorgeschriebenen Verfahrensfragen. Nicht ausreichend berücksichtigt wurde hingegen, dass die internationale Adoption systemisch analysiert und kontrolliert werden muss. Besondere Risiken für irreguläre Praktiken, z. B. aufgrund mangelhafter Geburtenregistrierung, unzureichender Ausbildung von Fachkräften, Korruption usw. dürften vor oder ausserhalb des «Haager Verfahrens» bestehen (vgl. zum geforderten Paradigmenwechsel mit positiver Kooperationsentscheidung Drittes Kapitel, 1).

Massnahmen zur Verbesserung: Zwar hat sich der internationale Rechtsrahmen in den letzten rund 20 Jahren nicht geändert (UN-KRK und HAÜ), doch wurden die nicht zwingenden Rechtsinstrumente weiterentwickelt, um den mit der internationalen Adoption verbundenen Risiken besser Rechnung zu tragen. Auf der Haager Konferenz wurden verschiedene Dokumente, insb. zu finanziellen Aspekten und illegalen Praktiken, ausgearbeitet, von denen sich die Expertengruppe weitgehend leiten liess.¹⁶¹

Der Rat der Europäischen Union wirkt auf einen neuen Rechtsrahmen hin, der darauf abzielt, Handlungen im Zusammenhang mit Zwangsheirat, Schwangerschaften für andere und illegalen Adoptionen unter Strafe zu stellen.¹⁶² Diese jüngsten Entwicklungen auf EU-Ebene mit Blick auf die Kriminalisierung «illegaler Adoptionen» sollten nachverfolgt werden.

Für die Schweiz ist auch vor diesem Hintergrund die *Kriminalisierung resp. Pönalisierung* und die weitergehende Untersuchung von illegalen Adoptionen angezeigt. Folglich sind strafrechtliche Aspekte im weitesten Sinne und spezifisch auch das Verjährungsrecht einer vertieften Prüfung zu unterziehen.

¹⁶¹ Vgl. <<https://www.hcch.net/fr/instruments/conventions/specialised-sections/intercountry-adoption/>>.

¹⁶² Vgl. <<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2024/01/23/fight-against-human-trafficking-council-and-european-parliament-strike-deal-to-strengthen-rules/>>; <https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2024/4/press_release/20240419IPR20580/20240419IPR20580_fr.pdf>.

2.5.2.3 Akkreditierte Organisationen resp. Vermittlungsstellen

Frühere Praktiken: Die Landschaft der im Zuge internationaler Adoptionen aktiven und anerkannten Organisationen war lange Zeit vielfältig: Einige agierten wie gewinnbringende Unternehmen (z. B. in den USA), dank mächtiger Netzwerke im Gastland (Lobbying pro Adoption) und in den Herkunftsländern (Vermittler, finanzielle Unterstützung für Waisenhäuser). Andere befassten sich mit der humanitären Tätigkeit internationaler NGOs (z. B. in Frankreich und Italien) und bezogen die internationale Adoption in ihre Tätigkeit in den südlichen Ländern ein. Schliesslich bestanden einige aus Adoptivfamilien, die neuen Kandidaten ihre Unterstützung anboten, meist in einer begrenzten Zahl von Herkunftsländern, aber oft mit unzureichenden finanziellen und personellen Ressourcen. Der Rückgriff auf solche Strukturen galt lange Zeit als bewährtes Verfahren.

Massnahmen zur Verbesserung: Grundsätzlich sollte der Fokus darauf liegen, was die Organisationen tun und welche Positionen sie einnehmen.¹⁶³ Auf dieser Basis ist dann zu entscheiden, welche Organisationen einbezogen werden sollten, ob man private Strukturen benötigt – deren Professionalität und Finanzierung sichergestellt werden muss –, ob man eine staatliche Struktur schaffen sollte oder ob Adoptionsverfahren nur von Zentralbehörde zu Zentralbehörde abgewickelt werden sollten («funktionaler Ansatz»).

Grundsätzlich hat über die Frage, welchen Platz akkreditierte Organisationen (private Vermittlungsstellen und Suchdienste) künftig einnehmen sollen, der Gesetzgeber zu entscheiden. Diesbezüglich wurde festgehalten, dass entsprechende Überlegungen anzustellen sind, gefolgt von Entscheidungen, welche die Kompetenzen der jeweiligen Organisationen im Adoptionsprozess eindeutig festlegen.¹⁶⁴ Wird anerkannt, dass bestehendes Vertrauen und eine gute Kenntnis des Herkunftsstaates Schlüsselemente für die Durchführung transparenter Adoptionen sind, ist zu erwägen, akkreditierten Organisationen weiterhin einen Platz als Partner der staatlichen Behörden einzuräumen und ihre Finanzierung sicherzustellen. Die zentrale Bundesbehörde spielt als Bindeglied zwischen der Schweiz und den Herkunftsländern eine wichtige Rolle in den Adoptionsverfahren. Sie ist am besten in der Lage, eine sorgfältige Kontrolle über das gesamte System auszuüben.¹⁶⁵ Um die hiermit verbundenen Aufgaben vollumfänglich und effektiv wahrnehmen zu können, muss sie jedoch mit den dafür erforderlichen Ressourcen ausgestattet sein. Insbesondere muss sie über hochspezialisiertes Personal verfügen, das in der Lage ist, die entsprechenden Verfahren und Akten zu «lesen», Warnsignale zu erkennen und mit den Herkunftsländern zu interagieren. Empfohlen wird die Einführung eines jährlichen Budgets, das ausschliesslich den Besuchen in den Kooperationsstaaten resp. Partnerländern gewidmet ist.

¹⁶³ Zu diesem Ansatz zu den Vermittlungsstellen in der Schweiz vgl. Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.1.3.

¹⁶⁴ Zum Begriff des Pflichtenhefts ebenso bereits oben, Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.1.3.

¹⁶⁵ Zum Vorschlag der Stärkung der Bundeszentralbehörde vgl. Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.1.2.3 und 2.1.2.4.

2.5.2.4 Herkunftssuche¹⁶⁶

Frühere Praktiken: Auf internationaler Ebene blieb die Herkunftssuche bis in die 2010er Jahre hinein wenig entwickelt. Sie ist jedoch in Art. 30 HAÜ ausdrücklich vorgesehen:

«(1) Die zuständigen Behörden eines Vertragsstaates stellen sicher, dass die bei ihnen vorhandenen Informationen über die Herkunft des Kindes, insbesondere über die Identität der Mutter und des Vaters, sowie die Daten über die medizinische Vergangenheit des Kindes und seiner Familie aufbewahrt werden.

(2) Sie stellen sicher, dass das Kind oder sein Vertreter unter angemessener Beratung Zugang zu diesen Informationen erhält, soweit dies nach dem Recht ihres Staates zulässig ist.»

Massnahmen zur Verbesserung: Insofern ist auf das Dritte Kapitel, 2.2 «Knotenpunkt Herkunftssuche» mit den ebenda formulierten Vorschlägen und Leitgedanken zu verweisen. Zudem ist in Erinnerung zu rufen, dass auch in das Reduktionselement ein Instrument zur Absicherung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung eingebettet ist.¹⁶⁷ Als eines der beiden wesentlichen Elemente des Reformszenarios ist die Menge der möglichen Kooperationsstaaten auf diejenigen Herkunftsstaaten zu begrenzen, die nach sorgfältiger Prüfung der neu zu implementierenden Kriterien eine positive Kooperationsentscheidung erlangt haben. Die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung im Herkunftsstaat ist in dem empfohlenen Kriterienkatalog integriert. Zudem sollen in enger Zusammenarbeit mit jenen Herkunftsstaaten, zu denen vertrauensvolle Beziehungen bestehen, die für korrekte Adoptionen erforderlichen Verfahren aufgebaut werden. Hierfür erforderlich sind a) eine Analyse des aktuellen Stands der Zusammenarbeit mit den verschiedenen Herkunftsstaaten, die für internationale Adoptionen offen sind, b) die Kenntnis der zuständigen Behörden und Akteure sowie des geltenden Rechtssystems vor Ort sowie c) die Umsetzung von feinkörnigen Prozessen, die den Rahmen für das gesamte Verfahren bilden.¹⁶⁸ Auszubauen ist neben der Kooperation mit den Herkunftsstaaten auch die Zusammenarbeit mit anderen Aufnahmestaaten: Nicht nur in der Schweiz, sondern auch in anderen Aufnahmestaaten wie Belgien/Flandern, Dänemark, Frankreich, den Niederlanden, Schweden und Norwegen werden aktuell ähnliche Änderungen diskutiert resp. bereits implementiert wie in der Schweiz. Die Bemühungen sollten gebündelt werden, beispielsweise durch eine echte Zusammenarbeit zwischen den Zentralbehörden der Aufnahmestaaten. Zu empfehlen ist zudem eine strenge Kontrolle der Finanzströme.¹⁶⁹ In Absprache mit den Partner- resp. Kooperationsstaaten sollten sämtliche Kosten der Adoptionsverfahren klar und transparent erläutert, schriftlich festgehalten und auf ein Minimum beschränkt werden. Die Adoptionskandidatinnen und -kandidaten müssen vor ihrer Reise in die Herkunftsländer über die Regeln betr. zulässige und unzulässige finanzielle Leistungen informiert werden.

¹⁶⁶ Beachte hierzu bereits Schlussbericht, Einleitung, Erstes Kapitel und Drittes Kapitel, 2.2.

¹⁶⁷ Hierzu Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1.2.1.3.

¹⁶⁸ Insofern auch Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1, insb. auch die Forderung der Fünf-Jahres-Analyse in Schlussbericht, Drittes Kapitel, 1.2.3.

¹⁶⁹ Vgl. hierzu Schlussbericht, Drittes Kapitel, 2.4.

2.5.3 Vorläufige Schlussfolgerungen

Die Expertengruppe hält fest: Nahezu sämtliche der im Schlussbericht entwickelten Massnahmen und Reformpunkte lassen sich als Bestandteile eines Umgangs mit irregulären Praktiken beschreiben, sei es direkt oder indirekt, retrospektiv oder prospektiv. Sie sollen zum einen adäquate Antworten für Opfer von Irregularitäten in der Vergangenheit formulieren sowie zum anderen verhindern, dass es in der Zukunft zu weiteren Irregularitäten kommt.

Die Aufarbeitung von in der Vergangenheit durchgeführten irregulären Adoptionen unter Beteiligung der Schweiz ist als *oberste Priorität* innerhalb einer künftigen Schweizer Politik der internationalen Adoption zu fixieren.¹⁷⁰ Insofern wird spezifisch empfohlen, den Aspekt der Kriminalisierung sowie Pönalisierung in Abstimmung mit den Entwicklungen auf internationaler Ebene weiter zu bearbeiten. Hierzu würde gehören, Unrecht – *falls* solches geschehen sein sollte – dezidiert als Unrecht zu benennen. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts hat der Bundesrat allen Personen, die von den aufgedeckten Irregularitäten in der Vergangenheit betroffen waren resp. sind, sein Bedauern ausgesprochen.¹⁷¹ Zudem hat er mit der Finanzierung des Pilotprojekts *Back to the Roots* und mit der Einsetzung verschiedener Gremien zur Aufarbeitung irregulärer Praktiken in der internationalen Adoption sein Engagement signalisiert. Bisher erging jedoch weder durch den Bund noch die kantonalen Behörden oder andere involvierte Akteure eine Entschuldigung dafür, in irreguläre Praktiken involviert gewesen zu sein. Ob eine solche erforderlich ist und inwiefern das Argument auf den Verzicht einer Entschuldigung verfährt, ist in der Expertengruppe umstritten. Bislang hat man sich von Behördenseite auf den Standpunkt gestellt, dass anders als im Fall der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und der umfassenden Aufarbeitung dieses staatlichen Unrechts im Kontext der internationalen Adoptionen keine öffentliche Politik der Schweiz verfolgt wurde. Bezüglich dieser komplizierten Debatte möchte die Expertengruppe auf die Ausführungen und Empfehlungen der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche» verweisen. Sie selbst sieht im Lichte dieser Umstände bewusst davon ab, explizit Stellung zu beziehen.¹⁷² Die Mitglieder halten es jedoch für wichtig, die Frage zu stellen, ob die Schweiz, wohl wissend, dass es andere Personen waren, die in den 1970er Jahren in den verantwortlichen Funktionen/Institutionen tätig waren, nicht dennoch in einem wesentlich grösseren Ausmass als bisher Verantwortung übernehmen muss. In diesem Sinne sollte sich die Schweiz nach Ansicht der Expertengruppe dazu verpflichten, die in der Vergangenheit von irregulären – egal ob «nur» unethischen oder strikt rechtswidrigen – Praktiken Betroffenen bei der faktischen Verwirklichung ihrer Rechte so gut wie möglich zu unterstützen. Hierzu würden nach Auffassung einzelner Mitglieder der Expertengruppe im Falle geschehenen Unrechts die ausdrückliche Anerkennung als Unrecht sowie eine entsprechende Entschuldigung zählen.¹⁷³ Angezeigt wären zudem eine institutionelle Aufarbeitung, eine angemessene Anhandnahme in Form verschiedener Massnahmenpakete sowie die finanzielle Unterstützung der Betroffenen. Als Kernelement des Umgangs mit irregulären Praktiken betrachtet die Expertengruppe indes die *Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung*.

¹⁷⁰ Schlussbericht, Drittes Kapitel sowie bereits im Zwischenbericht, Erstes Kapitel, 1.1, Zweites Kapitel, 2.13 und Drittes Kapitel, 1.1.

¹⁷¹ Vgl. Medienmitteilung vom 8. Dezember 2023, <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/mm.msg-id-99228.html>>.

¹⁷² Auf die politische Dimension der internationalen Adoption auch mit ihren Irregularitäten hat die Expertengruppe indes generisch im Zwischenbericht hingewiesen; beachte insofern auch EFRAT/LEBLANG/PANDYA 2015 sowie VAN STEHEN 2019.

¹⁷³ Hiermit würde auch der von internationaler Seite an die Schweiz gerichteten Aufforderung Rechnung getragen, illegale Adoptionen als solche «beim Namen zu nennen» und «aufzuarbeiten», vgl. insofern Zwischenbericht, Zweites Kapitel, 1.3.

In diesem Zusammenhang empfiehlt die Expertengruppe zu prüfen, ob Instrumente, die ursprünglich für andere Konstellationen unrechtmässiger Praktiken kollektiver und systematischer Dimension entwickelt wurden, auch im Kontext der Aufarbeitung von Irregularitäten im Zusammenhang mit internationalen Adoptionen geeignet sein könnten. Im Falle einer positiven Antwort wären diese Instrumente zu nutzen und aktiv weiterzuentwickeln. Hervorzuheben ist, dass die Medienberichterstattung zum Thema «Irreguläre Adoptionen» in den letzten Jahren zu einem deutlichen Anstieg der Nachfrage von Seiten der Betroffenen geführt hat. Die derzeit vorhandenen Strukturen sind nicht in der Lage, diesen Anforderungen professionell gerecht zu werden. Hier besteht Handlungsbedarf.

Abschliessend möchte die Expertengruppe dazu anregen, weitere Arbeiten zum Konzept der *gemeinschaftlichen Verantwortung* in die Wege zu leiten. Hierzu würde die Einsetzung weiterer Arbeitsgruppen gehören, in welche die Kantone stärker einbezogen werden sollten. Deren Resultate würden weitere Debatten und Konsultationen nach sich ziehen. Abstand zu nehmen ist hingegen von wechselseitiger Zu- und Zurückweisung von Verantwortlichkeiten zwischen verschiedenen Gemeinwesen oder institutionell involvierten Stellen. Nur mit vereinten Kräften werden die notwendigen Massnahmen und Reformen, wie sie sich aus der Erkenntnis zur wahren Dimension von Irregularitäten in Verfahren der internationalen Adoption in den letzten Dezennien des 20. Jahrhunderts ergeben, umzusetzen sein.

2.5.4 Empfehlungen zum Umgang mit irregulären Praktiken

Die Expertengruppe formuliert die folgenden konkreten Empfehlungen im Rahmen der Überprüfung der Fragen im Zusammenhang mit irregulären Praktiken:

Empfehlungen

Die Aufarbeitung von in der Vergangenheit durchgeführten irregulären Adoptionen unter Beteiligung der Schweiz ist als oberste Priorität einer künftigen Schweizer Politik der internationalen Adoption zu fixieren.

Die Expertengruppe empfiehlt den Schweizer Behörden daher, sich dazu zu verpflichten, Betroffene bei der faktischen Verwirklichung ihrer Rechte bestmöglich zu unterstützen.

Nahezu alle der im vorliegenden Schlussbericht erarbeiteten Massnahmen und Reformpunkte dienen diesem Zweck. Eine *kontextuelle Herangehensweise* ist gefragt. Insofern wird auf die Erwägungen und Empfehlungen in den jeweiligen Unterkapiteln und Abschnitten verwiesen. Im Verbund ergriffen dienen sie als Hebel zur Erreichung der gesetzten Ziele.

Spezifisch sind beim Umgang mit irregulären Praktiken *Konsequenz, Entschlossenheit, grösstmögliche Transparenz und volle Legalität* angezeigt. Folglich empfiehlt die Expertengruppe die Implementierung aller Massnahmen, die für einen in diesem Sinne effektiven Kampf gegen irreguläre Adoptionen und für die Sicherstellung der Beratung, Begleitung und Unterstützung von Opfern von irregulären Adoptionen erforderlich sind.

Konkret würde hierzu im Falle geschehenen Unrechts die ausdrückliche Anerkennung als Unrecht zählen. Angezeigt wären zudem eine institutionelle Aufarbeitung, eine angemessene Anhandnahme in Form verschiedener Massnahmenpakete sowie die finanzielle Unterstützung der Betroffenen. In diesem Zusammenhang empfiehlt die Expertengruppe, sich eingehend mit den genannten Dokumenten zu irregulären Praktiken sowie mit den Erwartungen auseinanderzusetzen, die in Reaktion auf die festgestellten Irregularitäten von internationaler Seite (auch an die Schweiz) gerichtet wurden resp. werden. Vertieft zu prüfen ist dabei die Verpflichtung zur Kriminalisierung und die weitergehende Untersuchung von illegalen Adoptionen, womit das Strafrecht und insofern auch das Verjährungsrecht überprüft werden sollten.

Empfohlen wird darüber hinaus die Einsetzung weiterer Arbeitsgruppen zur Ausarbeitung und Etablierung einer Haltung der gemeinschaftlichen Verantwortung.

Lohnen würde sich auch eine Untersuchung der Frage, ob gewisse Instrumente, die ursprünglich für andere Konstellationen unrechtmässiger Praktiken entwickelt wurden, im Kontext internationaler Adoptionen geeignet sein könnten. Im Falle einer positiven Antwort wären diese Instrumente zu nutzen und aktiv weiterzuentwickeln.

Zu prüfen ist weiterhin, ob man private Strukturen (Vermittlungsstellen) benötigt – deren Professionalität und Finanzierung ggf. sichergestellt werden muss –, ob man stattdessen eine staatliche Struktur schaffen sollte oder ob Adoptionsverfahren nur von Zentralbehörde zu Zentralbehörde abgewickelt werden sollten («funktionaler Ansatz»). In jedem Fall sollte die fragliche Einrichtung mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet werden. Insbesondere muss sie über hochspezialisiertes Personal verfügen, das in der Lage ist, die

entsprechenden Verfahren und Akten zu «lesen», Warnsignale zu erkennen und mit den Herkunftsländern zu interagieren.

Empfohlen wird die Einführung eines jährlichen Budgets, das ausschliesslich Besuchen in den Partnerländern gewidmet ist.

Elemente einer künftigen Schweizer Politik der internationalen Adoption – Die Empfehlungen der Expertengruppe

Der vorliegende Schlussbericht ist das Ergebnis einer sich über zwei Jahre erstreckenden intensiven Auseinandersetzung mit der Frage nach der Zukunft des Instituts der internationalen Adoption in der Schweiz. Nach Bekanntwerden des Umstands, dass es in der Vergangenheit zu massiven Irregularitäten bei internationalen Adoptionen gekommen war, hatte der Bundesrat die Expertengruppe damit beauftragt, Empfehlungen für eine künftiger Schweizer Politik der internationalen Adoption vorzulegen und konkrete Vorschläge für Reformen auszuarbeiten. *Die Leitvorgabe dabei lautete, dass sich das in der Vergangenheit Geschehene nie mehr wiederholen dürfe.* Um dies deutlich zu machen: Gefordert ist hiermit, nicht nur formell, sondern faktisch sicherzustellen, dass es in der Schweiz nie wieder Fälle von internationalen Adoptionen gibt, in denen die Rechte der in den Prozess Involvierten verletzt werden und die dem Wohl der Adoptierten nicht zu-, sondern abträglich sind. Unter Berücksichtigung der systemimmanenten Risiken der internationalen Adoption ist dies ein sehr anspruchsvolles Ziel. Da grundsätzliche Zweifel bestehen, ob dieses Ziel durch Reformen nicht nur auf dem Papier, sondern auch in der Realität erreicht werden kann, betont die Expertengruppe, dass eine ernstzunehmende Option darin bestehen könnte, die Praxis der internationalen Adoption vollständig aufzugeben (Ausstiegsszenario).

In Erfüllung ihres Auftrags hat die Expertengruppe im vorliegenden Schlussbericht indes auf die Ausarbeitung des Reformszenarios fokussiert und ausgearbeitet, welche Änderungen und Massnahmen erforderlich wären, um das genannte Ziel auf dem Wege von Reformen zu erreichen. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass hierfür ein *fundamentaler Paradigmenwechsel* erforderlich wäre und dass ausnahmslos alle an den Adoptionsverfahren beteiligten Akteure im In- und Ausland ihrer *gemeinsamen Verantwortung* gerecht werden müssten. Was dies mit Blick auf die verschiedenen Dimensionen des Instituts der internationalen Adoption konkret bedeutet, kann in den einschlägigen Kapiteln detailliert nachgelesen werden. Zum Abschluss des Schlussberichts präsentiert die Expertengruppe hier eine Gesamtschau aller formulierten Empfehlungen, die ihrer Auffassung nach für eine erfolversprechende Planung, Ausarbeitung und Implementierung von Reformen zu berücksichtigen wären. Dabei möchte sie nochmals daran erinnern, dass Zwischen- und Schlussbericht nicht zwei Projekte, sondern zwei Teile eines Gesamtprojekts und als solche zwingend zusammen zu lesen sind.

1. Übergeordnete kontextuelle und strategische Empfehlungen

Die Adoption ist eine Kindesschutzmassnahme und hat vorrangig Wohl und Rechte der zu Adoptierenden und Adoptierten zu dienen. Sie ist ein Lebensthema und kein einmaliger Rechtsakt. Gemäss der vom Bundesrat formulierten Leitvorgabe verpflichtet sich die Schweiz darauf, das Wohl aller bereits adoptierten Kinder, aller heute volljährigen adoptierten Personen und aller allenfalls künftig zu adoptierenden Kinder zu fördern, die Rechte aller im Prozess der internationalen Adoption – verstanden als Lebensthema – Beteiligten zu wahren und jede Wiederholung von Irregularitäten konsequent zu verhindern.

Zur Umsetzung dieses Ziels formuliert die Expertengruppe das folgende Cluster an übergeordneten kontextuellen und strategischen Empfehlungen, die allen anderen Überlegungen und Empfehlungen als «mentale Karte» voranzustellen sind:

Zwischen- und Schlussbericht sind nicht als voneinander getrennte Dokumente, sondern als *Einheit* zu behandeln. Sämtliche Empfehlungen aus beiden Berichten sind dementsprechend *zwingend im Verbund* zu lesen.

Die empfohlenen Massnahmen sind in ihrer Gesamtheit an die Hand zu nehmen, um einen konsequenten Paradigmenwechsel zu vollziehen. Die einzelnen Empfehlungen stehen damit nicht isoliert da, sondern entfalten jeweils Wechselwirkungen. Nur in ihrer Gesamtheit liefern sie den Hebeleffekt, um die internationale Adoption als Kinderschutzmassnahme konsequent zu verwirklichen.

Eine Fortführung internationaler Adoptionen in der Schweiz im Rahmen des Reformszenarios ist *nur unter strengen Bedingungen* möglich. Der vollständige Ausstieg aus der Praxis internationaler Adoptionen stellt weiterhin eine *ernstzunehmende Option* dar.

Jede künftige Schweizer Politik der internationalen Adoption muss die *Bidirektionalität des Handlungsbedarfs* berücksichtigen. Dabei ist anzuerkennen, dass *oberste Priorität* der Umgang mit in der Vergangenheit durchgeführten, insb. irregulären Adoptionen (retrospektiver Bezug) haben muss. Je nachdem, auf welches der beiden Szenarien die finale Entscheidung fallen wird, sind auch künftig durchzuführende Adoptionen (prospektiver Bezug) zu berücksichtigen.

Im Umgang mit allen Fällen internationaler Adoptionen – ob prospektiv oder retrospektiv – ist *Konsequenz* angezeigt. Der attestierte Handlungsbedarf ist beim Wort zu nehmen. Die erarbeiteten Erkenntnisse und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen sind entschlossen zu verwirklichen («walk the talk»). Der mindestens gebotene Paradigmenwechsel im Falle einer Fortführung der internationalen Adoption, aber auch die weitere Unterstützung von bereits adoptierten Personen im Falle eines Ausstiegs setzt die Bereitstellung der notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen voraus.

Die Verantwortung im Kontext der internationalen Adoption endet weder an territorialen noch an inner- resp. zwischenstaatlichen Zuständigkeitsgrenzen. Anzuerkennen ist die *gemeinsame resp. gemeinschaftliche Verantwortung*. Das gilt zwischen den Staaten sowie für sämtliche innerhalb der föderalistisch organisierten Schweiz involvierten Akteure. Die internationale Adoption ist in ihrer vernetzten Struktur zu sehen. Zwecks Bewältigung der sich stellenden Aufgaben soll die Schweiz ihre Kooperation sowohl mit Herkunftsstaaten als auch mit weiteren Aufnahmestaaten intensivieren. In die anstehenden Arbeiten sind die Kantone sowie weitere Akteure (insb. Vermittlungsstellen) angemessen einzubeziehen.

Zur effektiven Umsetzung der Empfehlungen soll ein *Gremium* bezeichnet resp. geschaffen werden, welches das koordinierte Vorgehen von Kantonen und Bund sowie der weiteren Akteure bewerkstelligt. Hierbei sind die notwendigen Kompetenzen, insb. auch Fachexpertise, sowie die Integration von Betroffenen zu gewährleisten. Die Benennung einer Stelle mit Führungsverantwortung, die als *primus inter pares* vorangeht und so den Entwicklungsprozess leitet («Pilotierungsfunktion»), ist angezeigt.

Ein *kommunikativer Effort* von Seiten der Behörden gegenüber der Gesellschaft ist angezeigt. Dieser bezieht sich auf die Erklärung der ggf. durchzuführenden Reformen am Institut der internationalen Adoption in der Schweiz sowie das in jedem Fall auszubauende Unterstützungsangebot zur Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung.

Zur Etablierung einer kongruenten Politik ist eine Koordination mit den sich in *angrenzenden Feldern* stellenden Herausforderungen und Revisionsprojekten geboten.

2. Empfehlungen zur Reduktion der Kooperationsstaaten

Um die in der Leitvorgabe des Bundesrats formulierten hohen Standards für internationale Adoptionen zu erreichen, bedarf es eines Paradigmenwechsels. Das erste Element desselben ist eine konsequente Reduktion der Kooperationsstaaten. Diesbezüglich formuliert die Expertengruppe die folgenden Empfehlungen:

Mit Blick auf das Institut der internationalen Adoption und insb. die internationale Fremdkindadoption muss – sofern nicht das Ausstiegsszenario gewählt wird – umgehend ein *Paradigmenwechsel* vollzogen werden. Dieser bedeutet insb. die Beendigung der freien Wahl von Herkunftsstaaten. Neu soll eine mehrstufige Evaluation zur Einhaltung von Standards der internationalen Adoption durchgeführt werden. Eine Kooperation soll nur noch mit Staaten erfolgen, welche die folgenden Kriterien kumulativ erfüllen:

1. Formeller Kriterienkatalog

- Ratifikation des HAÜ *plus*
- Ratifikation der UN-KRK *plus*
- Ratifikation des zweiten Zusatzprotokolls der UN-KRK

2. Relationeller Kriterienkatalog

- Hinreichende Intensität und Regelmässigkeit der Kooperation im Kontext der internationalen Adoption *plus*
- Erklärung des Bedarfs durch den Herkunftsstaat

3. Materieller Kriterienkatalog

- Allgemeiner Lage- und Risikobeschrieb *plus*
- Faktische Umsetzung der rechtlichen Garantien, insb. gem. HAÜ *plus*
- Insb. Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung

Neben der stufengerechten rechtlichen Verankerung dieses Kriterienkatalogs sind Zuständigkeiten und Verfahren des Vollzugs zu fixieren. Zu erlassen ist dabei nicht nur ein Prozess für die Erst-Evaluation von Herkunftsstaaten. Ebenfalls Teil der Evaluation ist eine Analyse der Adoptionspraktiken der letzten fünf Jahre (Fünf-Jahres-Untersuchung). Zwecks Qualitätssicherung über die Zeit hinweg muss zudem eine periodische Re-Evaluation sowie bei Verdachtselementen eine Ad-hoc-Prüfung vorgesehen werden.

Das Evaluationsverfahren darf nicht als einseitiger Prozess ausgelegt werden. Es dient ausdrücklich *nicht* dazu, von oben herab über die Güte der Herkunftsstaaten zu urteilen. Die Schweiz ist als Aufnahmestaat kein neutraler Dritter, sondern Partner auf Augenhöhe. Die Haltung der gemeinsamen Verantwortung einzunehmen, ist nicht «nice to have», sondern Pflicht. Sie ist essenzieller Bestandteil einer jeden künftigen Schweizer Politik der internationalen Adoption. Vor diesem Hintergrund ist das Evaluationsverfahren als ein Instrument zur

Sicherstellung einer kooperationsbasierten, korrekten Abwicklung von internationalen Adoptionen als Kinderschutzmassnahme zum Wohl der adoptierten Kinder und unter Achtung der Rechte aller Beteiligten zu verstehen.

Die *Einführung von Moratorien* ergibt sich als eine der notwendigen Konsequenzen der von der Expertengruppe entwickelten Leitvorgaben für den Umgang mit den systemimmanenten Risiken des Instituts der internationalen Adoption. Moratorien sollen indes nicht dazu führen, dass der politischen resp. gesetzlichen Umsetzung des Reformszenarios Widerstand entgegenschlägt oder es zu Verzögerungen kommt. Mit Blick auf die Übergangs- resp. Anpassungsphase soll über die Notwendigkeit von vorsorglichen Massnahmen befunden werden. Die Expertengruppe empfiehlt, dass laufende Adoptionsverfahren, in denen bereits eine Matching-Entscheidung gefällt wurde, bis zur Adoptionsentscheidung fortgesetzt werden. Moratorien sollen bezüglich aller Verfahren ausgesprochen werden, in welchen noch keine Eignungsbescheinigung ausgestellt wurde (keine neuen Eignungsbescheinigungen). Zudem sollen Moratorien auch in Bezug auf diejenigen Staaten verhängt werden, welche das formelle Kriterium nicht erfüllen, und zwar für solche Verfahren, in welchen bereits eine Eignungsbescheinigung ausgestellt wurde, aber noch kein Kindervorschlag vorliegt. Für die übrigen Konstellationen hängiger Verfahren in ihrer Relation zum Prozess der Umsetzung des Reduktionselements etablierte sich in der Expertengruppe kein Konsens.

Ob und inwiefern der Paradigmenwechsel auch für die intrafamiliäre Adoption greifen soll, bleibt zu prüfen. Angezeigt erscheint die Verankerung des materiellen Kriterienkatalogs, dessen Erfüllung im Einzelfall zu prüfen ist.

3. Empfehlungen zur institutionellen Re-Organisation im Allgemeinen

Die institutionelle Re-Organisation ist gemäss der Leitvorgabe vom Bundesrat konsequent am Wohl der adoptierten Kinder sowie an der Wahrung der Rechte aller am Adoptionsprozess Beteiligten auszurichten. Konkret sollte sie sich an den folgenden sechs Leitprinzipien orientieren:

1. Institutionell geeignetste Lösung;
2. Reduktion der Akteure;
3. Garantie der Qualität;
4. Bündelung des Know-hows;
5. Klare Verantwortlichkeiten;
6. Einheitliche Verortung bei den kantonalen Strukturen.

Empfohlen wird eine Bündelung von Aufgaben und Kompetenzen. Bund und Kantone streben nach einer effizienten und konstruktiven Kooperation, um zügig einen optimalen institutionellen Rechtsrahmen zu schaffen. Gewisse Aufgaben sollten dabei von den Kantonen an den Bund transferiert werden. Innerhalb des jeweiligen Kantons ist eine Bündelung des Know-hows angezeigt (z. B. Einsetzung einer einzigen Adoptionsbehörde). Ebenso sollen zwischen den Kantonen Kompetenzen zusammengelegt werden.

Neu wird die Installation eines bundesweit singulären Eingangspunkts («*single point of entry*» resp. «*guichet unique*») empfohlen.

Akkreditierte Vermittlungsstellen liefern heute einen Mehrwert, sind als solche aber nicht unverzichtbar. Unverzichtbar sind die von ihnen erbrachten Leistungen. Diese müssen auch künftig gewährleistet werden. Hierfür sind entsprechende Ressourcen bereitzustellen. Zudem ist der Katalog der bislang von den Vermittlungsstellen übernommenen Aufgaben klar zu fixieren. Sollen diese Aufgaben weiterhin von Vermittlungsstellen erfüllt werden, sollten diese eine ihrer Funktion angemessene Bezeichnung erhalten. Finanzielle Sicherungsmassnahmen sind unverzichtbar, eine Bündelung ist prüfenswert. Sollen die Vermittlungsstellen künftig keine Rolle mehr im Regime der internationalen Adoption spielen, ist zu prüfen, ob und inwiefern die Kantone die entsprechenden Aufgaben übernehmen können.

4. Anstelle von Empfehlungen – Leitplanken zum Thema Herkunftssuche

Parallel zur Expertengruppe «Internationale Adoption» arbeitete die Arbeitsgruppe KKJPD und BJ zur Herkunftssuche an Empfehlungen für eine angemessene Implementierung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung vis-à-vis den aufgedeckten Irregularitäten. Die Expertengruppe begrüsst die Erkenntnisse und Anstösse der Arbeitsgruppe. Aus diesem Grund verzichtet sie darauf, eigene Empfehlungen in diesen Sachfragen zu formulieren und beschränkt sich auf einige Leitplanken zur Thematik:

Der Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung (nicht nur auf dem Papier) und hier ansetzender Massnahmen zur Umsetzung, ggf. auch Gesetzesanpassungen, ist *hohe Bedeutung* zuzumessen.

Die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung zeigt sich vor dem Hintergrund der strukturellen Probleme und systematischen Irregularitäten in einem ganz anderen Licht. Vor diesem Hintergrund sind umgehend *neue Konzepte* für die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung zu entwickeln und zu implementieren. Dabei sind ggf. auch *schnelle, provisorische Massnahmenpakete* auf den Weg zu bringen. Zudem sind weitere kurzfristige, aber auch mittel- und langfristige Anstrengungen erforderlich.

Die Herausforderungen im Zusammenhang mit der Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung sowie der Herkunftssuche haben einen retrospektiven sowie einen prospektiven Bezug. Eine Schweizer Politik der internationalen Adoption hat beide Bezüge zu berücksichtigen, wobei die Priorität auf dem Umgang mit der Vergangenheit liegen muss. Hier sind umgehend Massnahmen zu ergreifen, um das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung in der Realität zu verwirklichen. Ein Kernelement der Aufarbeitung der Vergangenheit ist die Bereitstellung angemessener Instrumente und Ressourcen zur Durchführung der in der aktuellen Phase an die Hand genommenen Herkunftssuchen sowie zur Begleitung und Unterstützung von in der Vergangenheit adoptierten Personen, insb. von irregulären Praktiken Betroffenen. Für sie ist eine adäquate Beratung, Begleitung und Unterstützung zu gewährleisten, die einfühlsam, fachkompetent und unabhängig sein soll. Die Angebote sind auszubauen und unter Berücksichtigung der Implikationen, die aus der Konfrontation mit (dem Trauma) irregulären Adoptionspraktiken resultieren, zu professionalisieren.

Ungeachtet der Kompetenzordnungen *de lege lata*, ist zu einem gemeinsamen Verständnis der Verantwortlichkeit zu finden. Die Bemühungen im Rahmen der Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung resp. die hierbei eingesetzten Instrumente und Massnahmen müssen so weit gehen, bis die Suche vernünftigerweise erschöpft ist, sprich, bis keine weiteren vernünftigen Schritte mehr denkbar sind, um die eigene Abstammung in Erfahrung

zu bringen resp. die Identität der leiblichen Eltern zu bestimmen. Die Gewährleistung einer in diesem Sinne angemessenen Suche im Kontext irregulärer Adoptionspraktiken setzt die Bereitstellung entsprechender Ressourcen und Kompetenzen voraus. Namentlich sind die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen.

Von einer initialen Zweiteilung der Verfahren und Zuständigkeiten (reguläre vs. irreguläre Adoptionen) wird abgeraten. Diese ist in der Praxis unmöglich, da Irregularitäten meist erst im Verlauf entsprechender Verfahren zutage treten. In Fällen, in denen die Herkunftssuche zur Detektion von Irregularitäten führt, ist ein Zusatzinstrumentarium bereitzustellen, welches den Betroffenen die Herkunftssuche auch im Kontext von Irregularitäten ermöglicht.

Als Kernauftrag ist damit die Notwendigkeit von (gesetzlichen) Anpassungen und Massnahmen zwecks Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung der in der Vergangenheit Adoptierten benannt. Auch wenn *de lege lata* die Kantone für die Herkunftssuche zuständig sind, sollen im Geiste einer gemeinsamen Verantwortung von den Kantonen und dem Bund koordinierte Aktivitäten an die Hand genommen werden. Angezeigt sind insb.:

1. Schnellstmögliche und angemessene Unterstützung für *alle* adoptierten Personen, die (mutmasslich) von irregulären Adoptionen betroffen sind resp. waren, und zwar in psychologischer, sozialer und finanzieller Hinsicht (wo erforderlich durch Sofortmassnahmen);
2. Entwicklung eines tragfähigen und effizienten Konzepts für die mittel- und langfristige Gestaltung der Herkunftssuche im Rahmen eines Folgeprojekts;
3. Revision des Rechtsrahmens;
4. Bereitstellung erweiterter Ressourcen, auch, aber nicht nur in finanzieller Hinsicht.

Mit Blick auf die Gewährleistung von Unterstützung ist eine *Gleichbehandlung* von Adoptierten aus den verschiedenen Herkunftsstaaten sicherzustellen (vgl. Back to the Roots, wo die Leistungen auf Adoptierte aus Sri Lanka beschränkt sind).

Der Vorschlag zur Einsetzung von Leistungs- resp. Fachzentren (vgl. Bericht der Arbeitsgruppe «Herkunftssuche») sollte vertieft geprüft werden.

Darüber hinaus sind *Konzepte* zu implementieren, die allenfalls *künftig zu adoptierenden Kindern Gewähr bieten*, ihr Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung zu verwirklichen. Die vorgeschlagene Reduktion ist eines der Instrumente, die hierfür eingesetzt werden können.

Anzugehen ist die Entwicklung von Konzepten zwecks Nutzung auch *neuer Technologien*. Zu prüfen sind in diesem Zusammenhang insb. die Etablierung von Datenbanken und die Einführung einer Pflicht zur Durchführung eines Gentests, mit welchem das Abstammungsverhältnis zwischen Kind und leiblicher Mutter verifiziert und dokumentiert wird, sowie die weitere Überwindung der geheimen Adoption.

5. Empfehlungen zu den IPRG-Aspekten

Mit Blick auf eine Revision des Kapitels des Bundesgesetzes über das Internationale Privatrecht (IPRG) zur Adoption formuliert die Expertengruppe die folgenden Empfehlungen:

Bezüglich Art. 75 IPRG empfiehlt die Expertengruppe eine Ausweitung der Zuständigkeit der Schweizer Behörden auf den Wohnsitz der adoptierten Person.

Mit Blick auf Art. 76 IPRG und Art. 77 IPRG sieht die Expertengruppe keinen Reformbedarf.

Hinsichtlich Art. 78 IPRG empfiehlt die Expertengruppe, das Anknüpfungskriterium des Nationalstaats ersatzlos zu streichen; zu erwägen ist der Beibehalt des Anknüpfungspunkts des Heimatstaates bei Erwachsenenadoptionen.

Im Sinne der Leitmaxime des Kindeswohls und der Wahrung der Rechte aller an Adoptionsverfahren Beteiligten sollte ein Mechanismus zur Anerkennung von im Wohnsitzstaat der Adoptiveltern ausgesprochenen Anerkennungen eingeführt werden.

6. Empfehlungen zu den finanziellen Aspekten

Im Kontext der internationalen Adoption sind mehrere finanzielle Aspekte zu berücksichtigen, um das Wohl und die Rechte Adoptierter zu schützen und Irregularitäten effektiv zu verhindern. Im Rahmen von *Reformbemühungen* sind insb. die folgenden Aspekte anzugehen:

1. Finanzierung der Leistungen der Vermittlungsstellen;
2. Unterbindung unstatthafter Vermögensvorteile;
3. Bereitstellung von angemessenen Instrumenten und Ressourcen für die Gewährleistung des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung sowie für den Aus- und Aufbau der Begleitung und Unterstützung nach einer Adoption.

Die aktuell geltende Rechtslage in der Schweiz mit Blick auf die finanziellen Aspekte gem. BG-HAÜ und AdoV sollte angepasst resp. ergänzt werden.

Im Vordergrund stehen die Verhinderung von finanziellen Anreizen, das Verbot von Spenden und spendenähnlichen Zahlungen mit Konnex zum Verfahren, die Trennung der Vermittlungstätigkeit von sonstigen Aktivitäten der Vermittlungsstellen und mit ihnen verbundenen Schwesterorganisationen sowie Transparenzpflichten der Akteure. Dies bedingt eine Regulierung auf der Seite der Vermittlungsstellen wie auf der Seite der Adoptiveltern. Ggf. kommen zur Verwirklichung dieser Anliegen auch Absprachen mit den Kooperationsstaaten in Frage. Notwendig ist die Erstellung bzw. Führung von Leitlinien und Kostentabellen. Richtschnur muss sein, dass Zahlungen an Behörden, Vermittlungsstellen, private Fachleute (z. B. Anwälte) oder an andere involvierte Akteure nur aufgrund von angemessenen, vorgängig klar ausgewiesenen Kosten oder Auslagen erfolgen. Für den gesamten Prozess hat Kostentransparenz zu herrschen. Empfohlen werden insb. die folgenden Massnahmen:

1. Aufnahme gesetzlicher Definitionen und Abgrenzungen, etwa zu Begriffen wie «Kosten», «Auslagen», «Beiträge», «Spenden/Zuwendungen» u. Ä.;
2. Regulierung mit Blick auf die Adoptionskandidatinnen/Adoptiveltern/künftigen Adoptiveltern;

3. Regulierung in Bezug auf die Vermittlungsstellen, sofern diese beibehalten werden sollen;
4. Kontrollaufgaben der zentralen Behörde des Bundes gegenüber den Vermittlungsstellen wie heute, Ergänzung von Art. 2 Abs. 2 BG-HAÜ; Art. 2 AdoV;
5. Kontrollaufgaben gegenüber den Eltern: je nach Modell, nach heutiger Aufgabenverteilung: kantonale Zentralbehörden.

Sollen bestimmte Aufgaben auch zukünftig von Vermittlungsstellen übernommen werden, ist die Finanzierung von staatlicher Seite sicherzustellen, damit diese mit der erforderlichen Professionalität arbeiten können. Sollen die entsprechenden Aufgaben von anderen Stellen übernommen werden, sind diese mit den notwendigen Ressourcen auszustatten.

7. Empfehlungen zum Umgang mit irregulären Praktiken

Im Zusammenhang mit der Frage nach einem verantwortungsbewussten Umgang mit irregulären Praktiken formuliert die Expertengruppe die folgenden Empfehlungen:

Die Aufarbeitung von in der Vergangenheit durchgeführten irregulären Adoptionen unter Beteiligung der Schweiz ist als oberste Priorität einer künftigen Schweizer Politik der internationalen Adoption zu fixieren.

Die Expertengruppe empfiehlt den Schweizer Behörden daher, sich dazu zu verpflichten, Betroffene bei der faktischen Verwirklichung ihrer Rechte bestmöglich zu unterstützen.

Nahezu alle der im vorliegenden Schlussbericht erarbeiteten Massnahmen und Reformpunkte dienen diesem Zweck. Eine *kontextuelle Herangehensweise* ist gefragt. Insofern wird auf die Erwägungen und Empfehlungen in den jeweiligen Unterkapiteln und Abschnitten verwiesen. Im Verbund ergriffen dienen sie als Hebel zur Erreichung der gesetzten Ziele.

Spezifisch sind beim Umgang mit irregulären Praktiken *Konsequenz, Entschlossenheit, grösstmögliche Transparenz und volle Legalität* angezeigt. Folglich empfiehlt die Expertengruppe die Implementierung aller Massnahmen, die für einen in diesem Sinne effektiven Kampf gegen irreguläre Adoptionen und für die Sicherstellung der Beratung, Begleitung und Unterstützung von Opfern von irregulären Adoptionen erforderlich sind.

Konkret würde hierzu im Falle geschehenen Unrechts die ausdrückliche Anerkennung als Unrecht zählen. Angezeigt wären zudem eine institutionelle Aufarbeitung, eine angemessene Anhandnahme in Form verschiedener Massnahmenpakete sowie die finanzielle Unterstützung der Betroffenen. In diesem Zusammenhang empfiehlt die Expertengruppe, sich eingehend mit den genannten Dokumenten zu irregulären Praktiken sowie mit den Erwartungen auseinanderzusetzen, die in Reaktion auf die festgestellten Irregularitäten von internationaler Seite (auch an die Schweiz) gerichtet wurden resp. werden. Vertieft zu prüfen ist dabei die Verpflichtung zur Kriminalisierung und die weitergehende Untersuchung von illegalen Adoptionen, womit das Strafrecht und insofern auch das Verjährungsrecht überprüft werden sollten.

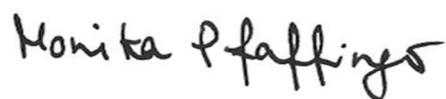
Empfohlen wird darüber hinaus die Einsetzung weiterer Arbeitsgruppen zur Ausarbeitung und Etablierung einer Haltung der gemeinschaftlichen Verantwortung.

Lohnen würde sich auch eine Untersuchung der Frage, ob gewisse Instrumente, die ursprünglich für andere Konstellationen unrechtmässiger Praktiken entwickelt wurden, im Kontext internationaler Adoptionen geeignet sein könnten. Im Falle einer positiven Antwort wären diese Instrumente zu nutzen und aktiv weiterzuentwickeln.

Zu prüfen ist weiterhin, ob man private Strukturen (Vermittlungsstellen) benötigt – deren Professionalität und Finanzierung ggf. sichergestellt werden muss –, ob man stattdessen eine staatliche Struktur schaffen sollte oder ob Adoptionsverfahren nur von Zentralbehörde zu Zentralbehörde abgewickelt werden sollten («funktionaler Ansatz»). In jedem Fall sollte die fragliche Einrichtung mit den erforderlichen Ressourcen ausgestattet werden. Insbesondere muss sie über hochspezialisiertes Personal verfügen, das in der Lage ist, die entsprechenden Verfahren und Akten zu «lesen», Warnsignale zu erkennen und mit den Herkunftsländern zu interagieren.

Empfohlen wird die Einführung eines jährlichen Budgets, das ausschliesslich Besuchen in den Partnerländern gewidmet ist.

Zürich, 27. Juni 2024

A handwritten signature in black ink that reads "Monika Pfaffinger". The script is cursive and fluid, with the first letter 'M' being particularly large and stylized.

Monika Pfaffinger, Vorsitzende der Expertengruppe

Literaturverzeichnis

A

ABRAHAM ANDREA/STEINER CYNTHIA/STALDER JOEL/JUNKER KATHRIN, Forschungs- und Quellenstand zu Fürsorge und Zwang im Adoptions- und Pflegekinderwesen, Wissenschaftlicher Bericht im Rahmen des NFP76, BFH Soziale Arbeit, 2020

B

BAGLIETTO CHRISTINA/CANTWELL NIGEL/DAMBACH MIA, Faire Face aux adoptions illégales : un manuel professionnel, Service Social International, 2016

BALK YANNICK/FRERKS 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 ABRAHAM ANDREA, GERMANN URS, MINDER LILIANE und RUTISHAUSER LENA, Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka im Kanton St. Gallen 1973–2002, 2022

BESSON SAMANTHA, Das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung – Wege und Auswirkungen der Konkretisierung eines Grundrechts, RDS/ZSR 1/2005, 58 ff. (ebenso publiziert: Jusletter 14. März 2005)

BIDERBOST YVO, Kommentar zu Art. 264 ff. ZGB, in: ARNET RUTH/BREITSCHMID PETER/JUNGO ALEXANDRA (Hrsg.), Handkommentar zum Schweizer Privatrecht, Personen- und Familienrecht, Art. 1–456 ZGB, Partnerschaftsgesetz, 4. Aufl., 2023 (zit. CHK-BIDERBOST)

BOÉCHAT HERVÉ, Adoption internationale : une évolution entre éthique et marchés, Service Social International, 2006

DERS., Considérations historiques: Les dérives de l'adoption internationale, in: BAGLIETTO CHRISTINA/CANTWELL NIGEL/DAMBACH MIA, Faire Face aux adoptions illégales : un manuel professionnel, Service Social International 2016, 14 ff.

DERS., De l'enfant à sauver à l'adopté victime. Evolution de l'adoption internationale, de sa compréhension et de ses enjeux, ZKE-RMA 2/2024, 115 ff.

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

DERS., Réflexions sur la notion de victime : d'une approche légale à une reconnaissance politique ?, RMA 2022, 300 ff.

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

BOÉCHAT HERVÉ/VITÉ SILVAIN, Article 21. Adoption, in : Alen Alan et al (Eds.) A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, 2008

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

BREITINGER ERIC, Vertraute Fremdheit. Adoptierte erzählen, 2011

BREITSCHMID PETER, Kommentar zu Art. 264 ff. ZGB, in: GEISER THOMAS/FOUNTOULAKIS CHRISTIANA (Hrsg.), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, Art. 1–456 ZGB, 7. Aufl., 2022 (zit. BSK ZGB I-BREITSCHMID)

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

BÜCHLER ANDREA/RYSER NADINE, Das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung, FamPra.ch 1/2009, 1 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

CANTWELL, NIGEL ET AL., En marche vers la mise en œuvre des Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants, Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland, 2012 (abrufbar unter <https://www.alternativecareguidelines.org/Portals/46/Moving-forward/En-marche-vers-la-mise-des-lignes-directrices-relatives-a-la-protection-V2.pdf>)

CESCHI ILARIA, Adoption ausländischer Kinder in der Schweiz: Aufnahme, Vermittlung und Pflegeverhältnis, in: VON DER CRONE HANS CASPAR ET AL. (Hrsg.), Zürcher Studien zum Privatrecht 131, 1996

COTTIER MICHELLE, Austausch von Informationen im Adoptionsdreieck, in: COTTIER ET AL. (Hrsg.), Information & Recht, 2002, 31 ff.

DIES., Neue Balance von Informations- und Geheimhaltungsinteressen im Adoptionsdreieck – Zur Revision der Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches zum Adoptionsgeheimnis, in: FANKHAUSER ROLAND/REUSSER RUTH/SCHWANDER IVO (Hrsg.), Brennpunkt Familienrecht Festschrift für Thomas Geiser zum 65. Geburtstag, 2017, 151 ff. (zit. COTTIER, FS Geiser).

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.

F

FANKHAUSER ROLAND/BUSER MELISSA, Kommentar zu Art. 264 ff. ZGB, in: KREN KOSTKIEWICZ JOLANTA/AMSTUTZ MARC/FANKHAUSER ROLAND (Hrsg.), *OFK-Kommentar ZGB*, 4. Aufl., 2021

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

KÖRBER SANDRO, Gedanken zum Recht auf Kenntnis der leiblichen Geschwister im Adoptionsrecht, *FamPra.ch* 2/2023, 380 ff.

KÖRBER SANDRO/STEINEGGER HEIDI, Zu wissen, von wem man abstammt, ist mehr als ein Grundrecht, *FamPra.ch* 1/2020, 59 ff.

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

LEUKART ANDREAS, Die praktischen Konsequenzen des Rechts auf Kenntnis der eigenen Abstammung – Welche Fälle verlangen ein Umdenken im schweizerischen Familienrecht?, AJP 2009, 584 ff.

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.

LOIBLE ELVIRA C./SMOLIN DAVID M. (ed.), Facing the Past: Policies and Good Practices for Responses to Illegal Intercountry Adoptions, Eleven International Publishing, 2024

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, 2007

DIES., Kommentar zu Art. 264 ff. ZGB, in: BÜCHLER ANDREA/JAKOB DOMINIQUE (Hrsg.), Kurzkommentar ZGB, Schweizerisches Zivilgesetzbuch, 2. Aufl., 2018

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.

R

REUSSER RUTH/SCHWEIZER RAINER, Das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung aus völker- und landesrechtlicher Sicht, ZBJV 136/2000, 605 ff.

S

SCHICKEL-KÜNG JOËLLE/HAUSER SONJA, Kommentar zu Art. 78 IPRG, in: GROLIMUND PASCAL/LOACKER LEANDER D./SCHNYDER ANTON K. (Hrsg.), Basler Kommentar, Internationales Privatrecht, 4. Aufl. 2021 (zit. BSK IPRG-SCHICKEL-KÜNG/HAUSER)

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.

DERS., Twenty years of the Hague Convention: a Statistical Review, 2015

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 des Bundesrates vom 18. Juni 2021: Haager Unterhaltsübereinkommen – Umsetzungsmöglichkeiten in der Schweiz, in Erfüllung des Postulats 19.3105 Vogler «Familien schützen und Gemeinwesen entlasten. Die Ratifikation des Haager Unterhaltsübereinkommens prüfen»

Bericht im Auftrag des Amtes 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)

Bericht ZHAW, Hinweise auf illegale Adoptionen von Kindern aus zehn Herkunftsländern in der Schweiz, 1970er- bis 1990er-Jahre: Bestandesaufnahme zu Unterlagen im Schweizerischen Bundesarchiv im Auftrag des Bundesamts für Justiz, November 2023 (Autorinnen: RAMSAUER NADJA/BÜHLER RAHEL/GIRSCHIK KATJA) (zit. Bericht ZHAW 2023)

Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Adoption) vom 28. November 2014, 2014-1874, 14.094, Bbl 2015 877 (zit. Botschaft Revision)

Empfehlungen der Arbeitsgruppe Herkunftssuche zur Unterstützung von adoptierten Personen, Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren, Oktober 2023 (zit. Bericht Arbeitsgruppe «Herkunftssuche»)

Zwischenbericht der Expertengruppe «Internationale Adoption» zu Handen des Bundesamtes für Justiz, März 2023 (Autorin: PFAFFINGER MONIKA) (zit. Zwischenbericht)

AUSLÄNDISCHE MATERIALIEN

Defence for Children, ECPAT Netherlands, International Child Development Initiatives and CoMensha “The Suspension of Intercountry Adoption by the Netherlands”, Submission to UN Day of General Discussion, June 2021

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

The Report from the Committee on the Investigation of Intercountry Adoption, February 2021, Netherlands

Rapport définitif, Mission interministérielle relative aux pratiques illicites dans l'adoption internationale en France, Octobre 2023, Paris/France

INTERNATIONALE MATERIALIEN

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

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

Hague Conference on Private International Law, Accreditation and Adoption Accredited Bodies, Guide to Good practice, Guide No. 2, 2012

Hague Conference on Private International Law, 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

Hague Conference on Private International Law, Draft Toolkit for Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption, Fact sheet No. 3 «Improper Financial and other Gain», Draft July 2022

Hague Conference on Private International Law, Preventing and Addressing Illicit Practices in Intercountry Adoption, Fact Sheet No. 3 for the 2015 Special Commission meeting, HCCH 2015

Hague Conference on Private International Law, The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention, Guide to Good Practice, Guide No. 1, 2008 (zit. HCCH 2008, Guide No. 1)

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

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

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

United Nations Human Rights Treaty Bodies/United Nations Human Rights Special Procedures, Joint statement on illegal intercountry adoptions, 2022