

Informationstagung Einführung Haager Adoptionsübereinkommen
vom 5. Dezember 2001 in Zürich und
vom 6. Dezember 2001 in Lausanne

Das Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoptionen (HAÜ)

–

Umsetzung des Abkommens in den Kantonen

von Martin Romann,
lic.iur., LL.M., Rechtsanwalt,
Bundesamt für Justiz, Bern

- I. Fahrplan
- II. Ziele und Mittel des Haager Adoptionsübereinkommens
- III. Die wesentlichen Neuerungen des HAÜ und des BG-HAÜ
 1. Plazierungsverfahren (Matching)
 - a) Gesuch
 - b) Evaluation
 - c) Kriterien bei Adoption des Kindes im Herkunftsstaat
 - d) Kriterien bei Adoption des Kindes in der Schweiz
 - e) Plazierungsentscheid
 2. Transfer des Kindes ins Aufnahmeland
 3. Adoptionsentscheid
 - a) Anerkennung ausländischer Adoptionsentscheide
 - b) Eintragung in das Zivilstandsregister
 - c) Konversionsadoption
 4. Schutzmassnahmen nach Einreise des Kindes in die Schweiz
 - a) Adoptionsbeistand
 - b) Adoptionsvormund
- IV. Weitere Neuerungen des BG-HAÜ
 1. Verschiedene Einzeländerungen
 - a) Verkürzung der Probezeit
 - b) Unterhaltspflicht
 - c) Ausländerrechtliche Stellung des Kindes
 - d) Adoptionsgeheimnis
 2. Missbrauchsbekämpfung
 - a) Staatsvertragliche Grundlagen
 - b) Zivilrechtlich: Massnahmen bei Aufnahme ohne Bewilligung

- c) Strafrechtliche Massnahmen
- V. Institutionelle Strukturen
 - 1. Institutionen im Haager Adoptionsübereinkommen
 - a) Zentrale Behörde
 - b) Andere staatliche Behörden
 - c) Zugelassene Organisationen
 - d) Andere private Organisationen und Personen
 - 2. Schweizerische Behördenorganisation
 - a) Zentrale Behörde des Bundes
 - b) Zentrale Behörden der Kantone
 - c) Zentralisierung der Pflegekinderaufsicht im Adoptionswesen
 - d) Zentralbehördenaufgaben: Zusammenarbeit und Delegation
 - 3. Schweizerische Adoptionsvermittlungsstellen
 - a) Aufgaben
 - b) Aufsicht
- VI. Schlussbemerkungen

I. Fahrplan

- | | |
|-----------------------|---|
| 22. Juni 2001 | Genehmigung des HAÜ durch die Eidg. Räte |
| | Mit einiger Verzögerung haben die Eidg. Räte das Haager Adoptionsübereinkommen und das dazugehörige Einführungsgesetz am 22. Juni dieses Jahres genehmigt. Streitpunkt war am Schluss noch, wer die Aufsicht über die Adoptionsvermittlungsstellen wahrnehmen soll – der Bund oder die Kantone. Das Parlament hat sich nun für eine Bundesaufsicht entschieden. |
| 11. Oktober 2001 | unbenutzter Ablauf der Referendumsfrist |
| 19. Oktober 2001 | Instruktion des EJPD an die Kantone |
| 30. April 2002 | Mitteilung an EJPD, welche Behörde Zentrale Behörde des Kantons ist |
| spätestens Sept. 2002 | Ratifikation des HAÜ |
| spätestens Jan. 2003 | Inkrafttreten des HAÜ |

II. Ziele und Mittel des Haager Adoptionsübereinkommens

Das HAÜ will sicherstellen, dass internationale Adoptionen zum Wohl des Kindes und unter Wahrung seiner Grundrechte stattfinden. Damit soll es das UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UNKR) umsetzen, das festhält:

UNKR 21

Die Vertragsstaaten, die das System der Adoption anerkennen oder zulassen, gewährleisten, dass dem Wohl des Kindes bei der Adoption die höchste Bedeutung zugemessen wird; die Vertragsstaaten

- a) stellen sicher, dass die Adoption eines Kindes nur durch die zuständigen Behörden bewilligt wird, die nach den anzuwendenden Rechtsvorschriften und Verfahren und auf der Grundlage aller verlässlichen einschlägigen Informationen entscheiden, dass die Adoption angesichts des Status des Kindes in bezug auf Eltern, Verwandte und einen Vormund zulässig ist und dass, soweit dies erforderlich ist, die betroffenen Personen in Kenntnis der Sachlage und auf der Grundlage einer gegebenenfalls erforderlichen Beratung der Adoption zugestimmt haben;
- b) erkennen an, dass die internationale Adoption als andere Form der Betreuung angesehen werden kann, wenn das Kind nicht in seinem Heimatland in einer Pflege- oder Adoptionsfamilie untergebracht oder wenn es dort nicht in geeigneter Weise betreut werden kann;
- c) stellen sicher, dass das Kind im Fall einer internationalen Adoption in den Genuss der für nationale Adoptionen geltenden Schutzvorschriften und Normen kommt;
- d) treffen alle geeigneten Massnahmen, um sicherzustellen, dass bei internationaler Adoption für die Beteiligten keine unstatthaften Vermögensvorteile entstehen;
- e) fördern die Ziele dieses Artikels gegebenenfalls durch den Abschluss zwei- oder mehrseitiger Übereinkünfte und bemühen sich in diesem Rahmen sicherzustellen, dass die Unterbringung des Kindes in einem anderen Land durch die zuständigen Behörden oder Stellen durchgeführt wird.

Entsprechend UNKR 21 b ist auch im HAÜ der wichtigste Grundsatz zur Konkretisierung des Kindeswohls, dass das Kind in seinem Herkunftsstaat angemessen untergebracht werden soll. Erst wenn das nicht möglich ist, subsidiär also, kommt eine Adoption durch ausländische Adoptiveltern in Frage (Grundsatz der Subsidiarität).

HAÜ 4

Eine Adoption nach dem Übereinkommen kann nur durchgeführt werden, wenn die zuständigen Behörden des Heimatstaats

- b) nach gebührender Prüfung der Unterbringungsmöglichkeiten für das Kind im Heimatstaat entschieden haben, dass eine internationale Adoption dem Wohl des Kindes dient;

Weiter koordiniert das HAÜ die Verfahren im Herkunfts- und Aufnahmestaat und führt insbesondere (HAÜ 1) folgendes ein:

- materielle Mindestvorschriften für die Bewilligung einer internationalen Adoption;

HAÜ 1

Ziel des Übereinkommens ist es,

- a. Schutzvorschriften einzuführen, damit internationale Adoptionen zum Wohl des Kindes und unter Wahrung seiner völkerrechtlich anerkannten Grundrechte stattfinden;

- ein System der Zusammenarbeit zwischen den Behörden von Herkunfts- und Aufnahmestaat.

HAÜ 1

Ziel des Übereinkommens ist es,

- b. ein System der Zusammenarbeit unter den Vertragsstaaten einzurichten, um die Einhaltung dieser Schutzvorschriften sicherzustellen und dadurch die Entführung und den Verkauf von Kindern sowie den Handel mit Kindern zu verhindern;

Die Zusammenarbeit soll also gerade auch dazu beitragen, Missbräuche wie Erpressung, Kinderraub und Korruption bei internationalen Adoptionen zu verhindern und zu bekämpfen.

Ferner gewährleistet das HAÜ die Anerkennung von vertragskonformen Adoptionen in allen Vertragsstaaten und verhindert damit hinkende Statusverhältnisse.

HAÜ 1

Ziel des Übereinkommens ist es,

- c. in den Vertragsstaaten die Anerkennung der gemäss dem Übereinkommen zu Stande gekommenen Adoptionen zu sichern.

III. Die wesentlichen Neuerungen des HAÜ und des BG-HAÜ

Das Verfahren, welches das HAÜ vorsieht, ist nicht eigentlich ein Adoptionsverfahren. Es ist vielmehr ein Plazierungsverfahren, ein Verfahren also, in

dem entschieden wird, ein *bestimmtes* Kind *bestimmten* Eltern anzuvertrauen (HAÜ 17).

Das HAÜ sagt dagegen nichts darüber aus, wann, wo und unter welchen Voraussetzungen eine Adoption ausgesprochen werden soll. Nach dem System des HAÜ bestimmt der Herkunftsstaat des Kindes, ob seine Behörden der Adoptionsentscheid fällen oder aber die Behörden des des Aufnahmestaates. Soll der Herkunftsstaat zuständig sein, bestimmt dieser Staat ferner, ob der Entscheid zu fällen ist, bevor die Adoptiveltern das Kind abholen oder erst nach der Aufnahme und allenfalls dem Ablauf einer Probezeit im Aufnahmeland. Das einzige, was das HAÜ zum Adoptionsentscheid aussagt ist, dass er unter gewissen Voraussetzungen in allen Vertragsstaaten anerkannt werden muss (HAÜ 23ff.).

1. **Plazierungsverfahren (Matching)**

Die vielleicht wichtigste Neuerung, die das HAÜ im internationalen Adoptionswesen einführt, besteht in der Verbesserung der Grundlagen, die den Plazierungsentscheid vorbereiten. Weil sich Adoptiveltern und Adoptivkind in verschiedenen Staaten aufhalten, ist die Entscheidung über die Eignung der Eltern zur Aufnahme dieses Kindes nach dem HAÜ aufgrund zweier Berichte zu fällen. Das HAÜ legt die Mindestanforderungen fest, denen die Berichte genügen müssen und setzt Zentralbehörden ein, welche dafür verantwortlich sind.

a) Gesuch

Angestossen wird das Plazierungsverfahren durch ein Gesuch der künftigen Adoptiveltern an die Zentrale Behörde in ihrem Kanton:

HAÜ 14

Personen mit gewöhnlichem Aufenthalt in einem Vertragsstaat, die ein Kind mit gewöhnlichem Aufenthalt in einem anderen Vertragsstaat adoptieren möchten, haben sich an die Zentrale Behörde im Staat ihres gewöhnlichen Aufenthalts zu wenden.

BG-HAÜ 4 Einleitung des Verfahrens

¹ Wer ein Kind aus einem Vertragsstaat adoptieren will, hat gegebenenfalls unter Mithilfe einer Adoptionsvermittlungsstelle bei der Zentralen Behörde des Kantons ein Gesuch um Erteilung einer vorläufigen Bewilligung zur Aufnahme eine Pflegekindes einzureichen.

b) Evaluation

Nach Erhalt des Gesuchs erstellt die Zentrale Behörde das Dossier über die Adoptivbewerber:

BG-HAÜ 5

¹ Die Zentrale Behörde des Kantons erstellt ein Dossier über die künftigen Adoptiveltern. Es muss namentlich enthalten:

- a. die vorläufige Bewilligung zur Aufnahme eines Pflegekindes;
- b. den Bericht über die künftigen Adoptiveltern (Art. 15 Abs. 1 HAÜ);
- c. die nötigen Übersetzungen.

Der Bericht über die Adoptivbewerber hat folgenden Inhalt:

HAÜ 15

(1) Hat sich die Zentrale Behörde des Aufnahmestaates davon überzeugt, dass die Antragsteller für eine Adoption in Betracht kommen und dazu geeignet sind [HAÜ 5 a], so verfasst sie einen Bericht, der ^[1]Angaben zur Person der Antragsteller und über ^[2]ihre rechtliche Fähigkeit und ^[3]ihre Eignung zur Adoption, ihre ^[4]persönlichen und familiären Umstände, ihre ^[5]Krankheitsgeschichte, ihr ^[6]soziales Umfeld, die ^[7]Beweggründe für die Adoption, ihre ^[8]Fähigkeit zur Übernahme der mit einer internationalen Adoption verbundenen Aufgaben sowie die ^[9]Eigenschaften der Kinder enthält, für die zu sorgen sie geeignet wären.

(2) Sie übermittelt den Bericht der Zentralen Behörde des Heimatstaates.

Die vorläufige Pflegekinderbewilligung wird gestützt auf PAVO 8a erteilt, und die Verfahrensvorschriften von PAVO 5ff. finden Anwendung (BG-HAÜ 4 II). Zum vollständigen Dossier gehören auch die nötigen Übersetzungen (BG-HAÜ 5 I c); sie müssen also vor der Übermittlung des Dossiers in der Schweiz erstellt werden. Sodann übermittelt die kantonale Zentralbehörde das Dossier an die Bundeszentralbehörde:

BG-HAÜ 5

³ Die Zentrale Behörde des Bundes prüft, ob das Dossier vollständig ist, und leitet die erforderlichen Dokumente an die Zentrale Behörde des Heimatstaates des Kindes weiter; stellt sie Mängel fest, so weist sie das Dossier an die Zentrale Behörde des Kantons zur Verbesserung zurück.

Wenn die Zentralbehörde des Herkunftsstaates das Dossier erhalten hat, erstellt sie den Bericht¹ über das Kind:

¹ Formular für den medizinischen Bericht im Anhang des Berichts der Spezialkommission 2000. Das Formular wurde nicht beschlossen: Die Herkunftsstaaten hatten zwar keine Einwände gegen dieses Formular, machten aber deutlich, dass sie nicht alle darin vorgesehenen Untersuchungen durchführen werden.

HAÜ 16

(1) Hat sich die Zentrale Behörde des Heimatstaats davon überzeugt, dass das Kind adoptiert werden kann, so

- a) verfasst sie einen Bericht, der Angaben zur Person des Kindes und darüber, dass es adoptiert werden kann, über sein soziales Umfeld, seine persönliche und familiäre Entwicklung, seine Krankengeschichte einschliesslich derjenigen seiner Familie sowie besondere Bedürfnisse des Kindes enthält;

Ferner hat die Zentralbehörde des Herkunftsstaates folgende Aufgaben:

HAÜ 16

(1) Hat sich die Zentrale Behörde des Heimatstaats davon überzeugt, dass das Kind adoptiert werden kann, so

(...)

- b) trägt sie der Erziehung des Kindes sowie seiner ethischen, religiösen und kulturellen Herkunft gebührend Rechnung;
- c) vergewissert sie sich dass die Zustimmungen nach Artikel 4 vorliegen, und
- d) entscheidet sie, insbesondere auf Grund der Berichte über das Kind und die künftigen Adoptiveltern, ob die in Aussicht genommene Unterbringung dem Wohl des Kindes dient. [s. auch *Subsidiarität*, HAÜ 4 b]

(2) Sie übermittelt der Zentralen Behörde des Aufnahmestaates ihren Bericht über das Kind, den Nachweis über das Vorliegen der notwendigen Zustimmungen sowie die Gründe für ihre Entscheidung über die Unterbringung, wobei sie dafür sorgt, dass die Identität der Mutter und des Vaters nicht preisgegeben wird, wenn diese im Heimatstaat nicht offengelegt werden darf.

Die Zustimmungen² nach HAÜ 4 (s. HAÜ 16 I c) haben folgendes zum Inhalt:

HAÜ 4

Eine Adoption nach dem Übereinkommen kann nur durchgeführt werden, wenn die zuständigen Behörden des Heimatstaats

- c) sich vergewissert haben,
 1. dass die Personen, Institutionen und Behörden, deren Zustimmung zur Adoption notwendig ist, soweit erforderlich beraten und gebührend über die Wirkungen ihrer Zustimmung unterrichtet worden sind, insbesondere darüber, dass das Rechtsverhältnis zwischen dem Kind und seiner Herkunftsfamilie erlischt oder weiterbesteht;
 2. dass diese Personen, Institutionen und Behörden ihre Zustimmung unbeeinflusst in der gesetzlich vorgeschriebenen Form erteilt haben und diese Zustimmung schriftlich gegeben oder bestätigt worden ist;

² Formular für die Zustimmungen in Anhang B zum Bericht der Spezialkommission 1994

3. dass die Zustimmungen nicht durch irgendeine Zahlung oder andere Gegenleistung herbeigeführt worden sind und nicht widerrufen wurden und
 4. dass die Zustimmung der Mutter, sofern erforderlich, erst nach der Geburt des Kindes erteilt worden ist, und
- d) sich unter Berücksichtigung des Alters und der Reife des Kindes vergewissert haben,
1. dass das Kind beraten und gebührend über die Wirkungen der Adoption und seiner Zustimmung zur Adoption, soweit diese Zustimmung notwendig ist, unterrichtet worden ist;
 2. dass die Wünsche und Meinungen des Kindes berücksichtigt worden sind;
 3. dass das Kind seine Zustimmung zur Adoption, soweit diese Zustimmung notwendig ist, unbeeinflusst in der gesetzlich vorgeschriebenen Form erteilt hat und diese Zustimmung schriftlich gegeben oder bestätigt worden ist;
 4. dass die Zustimmung nicht durch irgendeine Zahlung oder andere Gegenleistung herbeigeführt worden ist.

Die beiden Berichte werden im Plazierungsentscheid zusammengeführt (HAÜ 17). Zuständig für den Entscheid ist die *Behörde* des Herkunftsstaates des Kindes. Diese *Behörde* ist nicht notwendigerweise die Zentralbehörde; vielmehr können die Vertragsstaaten auch andere Behörden bestimmen. In manchen Staaten ist es ein Gericht.

Die Behörde des Herkunftsstaates kann den Plazierungsentscheid aber nur fällen, wenn (HAÜ 17 a und c):

HAÜ 17

Eine Entscheidung, ein Kind künftigen Adoptiveltern anzuvertrauen, kann im Heimatstaat nur getroffen werden, wenn

- a) die Zentrale Behörde dieses Staates sich vergewissert hat, dass die künftigen Adoptiveltern einverstanden sind;
- c) die Zentralen Behörden beider Staaten der Fortsetzung des Adoptionsverfahrens zugestimmt haben

Zu diesem Zweck übermittelt die Zentralbehörde des Herkunftsstaates das Dossier über das Kind an die kantonale Zentralbehörde (via Bundeszentralbehörde). Nach Erhalt des Dossiers prüft die kantonale Zentralbehörde, ob die Voraussetzungen für einen zustimmenden Entscheid über die Fortsetzung des Verfahrens vorliegen (s. hinten, HAÜ 17 c und BG-HAÜ 7ff.). Wenn diese Voraussetzungen vorliegen, schlägt die kantonale Zentralbehörde das Kind den Adoptivbewerbern vor. Die Adoptivbewerber müssen mit der Aufnahme des Kindes einverstanden sein.

BG-HAÜ 6

Erhält die Zentrale Behörde des Kantons den Bericht über das Kind sowie den Nachweis, dass die erforderlichen Zustimmungen vorliegen (Art. 16 HAÜ), so vergewissert sie sich, dass die künftigen Adoptiveltern mit der Aufnahme des Kindes einverstanden sind (Art. 17 Bst. a HAÜ). Sie müssen eine entsprechende Erklärung unterzeichnen.

Haben die Adoptivbewerber der Aufnahme des Kindes zugestimmt, gibt die kantonale Zentralbehörde ihre Zustimmung zur Fortsetzung des Plazierungsverfahrens nach HAÜ 17 c ab. Die Erteilung der Zustimmung richtet sich nach BG-HAÜ 7.

BG-HAÜ 7

¹ Die Zentrale Behörde des Kantons entscheidet nach Massgabe der Artikel 8 und 9, ob das Verfahren fortgesetzt wird.

² Sie übermittelt ihren Entscheid zusammen mit der Erklärung der künftigen Adoptiveltern (Art. 6) sowie den nötigen Übersetzungen der Zentralen Behörde des Bundes zwecks Weiterleitung an die Zentrale Behörde des Heimatstaats des Kindes.

³ Die Zentrale Behörde des Kantons benachrichtigt die Vormundschaftsbehörde am Wohnsitz der künftigen Adoptiveltern.

Dabei muss unterschieden werden, ob die Adoption im Herkunftsstaat des Kindes oder in der Schweiz ausgesprochen werden soll (BG-HAÜ 8 und 9).

c) Kriterien bei Adoption des Kindes im Herkunftsstaat

Wird die Adoption im Herkunftsstaat ausgesprochen, gilt folgendes:

BG-HAÜ 8 Voraussetzungen für die Fortsetzung des Verfahrens

² Soll das Kind vor der Ausreise in seinem Heimatstaat adoptiert werden, so wird das Verfahren fortgesetzt, wenn

- a. die Zentrale Behörde des Kantons die Adoption im Heimatstaat (Art. 9) bewilligt; und
- b. die Fremdenpolizei das Visum erteilt oder die Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung zusichert, falls die Adoption nicht den Erwerb des Schweizer Bürgerrechts bewirkt.

BG-HAÜ 9 überträgt die wesentlichen materiellen Voraussetzungen, die das ZGB für eine Inlandadoption statuiert, auf das internationale Verhältnis:

BG-HAÜ 9 Bewilligung der Adoption im Heimatstaat

¹ Die Zentrale Behörde des Kantons bewilligt die Adoption im Heimatstaat, wenn:

- a. das Kind wenigstens 16 Jahre jünger ist als die Adoptiveltern;
- b. anzunehmen ist, die Adoption diene dem Wohl des Kindes, ohne andere Kinder der Adoptiveltern in unbilliger Weise zurückzusetzen;
- c. die Adoptiveltern die Voraussetzungen nach den Artikeln 264a [gemeinschaftliche Adoption] und 264b [Einzeladoption] des Zivilgesetzbuches erfüllen; und
- d. die Zentrale Behörde des Kantons sich vergewissert hat, dass die erforderlichen Zustimmungen vorliegen (Art. 4 Bst. c und d HAÜ).

² Verlangt der Heimatstaat keine Pflegezeit vor einer Adoption und hatten die Adoptiveltern und das Kind noch keinen persönlichen Kontakt, so bewilligt die Zentrale Behörde des Kantons die Adoption nur unter der Auflage, dass die Adoptiveltern das Kind zuvor besuchen.

d) Kriterien bei Adoption des Kindes in der Schweiz

Soll die Adoption dagegen später in der Schweiz ausgesprochen werden, kommt BG-HAÜ 8 I zur Anwendung:

BG-HAÜ 8

¹ Soll das Kind erst nach seiner Aufnahme in der Schweiz adoptiert werden, so wird das Verfahren fortgesetzt, wenn:

- a. die Zentrale Behörde des Kantons als Pflegekinderaufsichtsbehörde den künftigen Adoptiveltern die Aufnahme des betreffenden Kindes nach den entsprechenden Bestimmungen der Pflegekinderverordnung bewilligt [*definitive Pflegekinderbewilligung*]; und
- b. die Fremdenpolizei das Visum erteilt oder die Aufenthaltsbewilligung zusichert.

Diese Bestimmung gilt auch für den wohl seltenen Fall, dass die Adoption im Herkunftsstaat ausgesprochen werden soll, nachdem das Kind bei den künftigen Adoptiveltern in der Schweiz aufgenommen worden ist:

BG-HAÜ 8

³ Soll das Kind in seinem Heimatstaat, aber nach seiner Aufnahme in der Schweiz adoptiert werden, so ist Absatz 1 anwendbar.

e) Plazierungsentscheid

Den Fortsetzungsentscheid samt Beilagen (Zustimmung der Adoptivbewerber nach BG-HAÜ 6 und je nach Fall die ausländerrechtliche Bewilligungen für das Kind, die definitive Pflegekinderbewilligung und den Laisser-passer für das Kind nach BG-HAÜ

10) übermittelt die kantonale Zentralbehörde via die Bundeszentralbehörde an die Zentralbehörde des Herkunftsstaates.

Gestützt auf diese Unterlagen, ferner auf das Dossier über das Kind, das bereits zuvor übermittelte Dossier über die Adoptivbewerber und allenfalls den Fortsetzungsentscheid der eigenen Zentralbehörde fällt die *zuständige* Behörde des Herkunftsstaates den Plazierungsentscheid. Dabei prüft sie folgendes:

HAÜ 17

Eine Entscheidung, ein Kind künftigen Adoptiveltern anzuvertrauen, kann im Heimatstaat nur getroffen werden, wenn

- a) die Zentrale Behörde dieses Staates [*des Herkunftsstaates*] sich vergewissert hat, dass die künftigen Adoptiveltern einverstanden sind;
- b) die Zentrale Behörde des Aufnahmestaates diese Entscheidung gebilligt hat, sofern das Recht dieses Staates [*in der Schweiz ist das nicht der Fall*] oder die Zentrale Behörde des Heimatstaates dies verlangt;
- c) die Zentralen Behörden beider Staaten der Fortsetzung des Adoptionsverfahren zugestimmt haben und
- d) nach Artikel 5 entschieden wurde, dass die künftigen Adoptiveltern für eine Adoption in Betracht kommen und dazu geeignet sind und dem Kind die Einreise in den Aufnahmestaat und der ständige Aufenthalt dort bewilligt worden sind oder werden.

HAÜ 5

Eine Adoption nach dem Übereinkommen kann nur durchgeführt werden, wenn die zuständigen Behörden des Aufnahmestaats

- a) entschieden haben, dass die künftigen Adoptiveltern für eine Adoption in Betracht kommen und dazu geeignet sind,
- b) sich vergewissert haben, dass die künftigen Adoptiveltern soweit erforderlich beraten worden sind, und
- c) entschieden haben, dass dem Kind die Einreise in diesen Staat und der ständige Aufenthalt dort bewilligt worden sind oder werden.

Die Zusammenführung der beiden Dossiers wird neu dadurch erleichtert, dass das HAÜ inhaltliche Mindestanforderungen statuiert. Weiterhin gibt es indes keine international verbindlichen Methoden für die Erstellung der Berichte; die Personen oder Stellen, welche die Berichte verfassen, bleiben von unterschiedlichen Wertvorstellungen geprägt und legen ihrer Arbeit auch künftig eigene professionelle Standards zugrunde.

Bisher haben die schweizerischen Behörden nur beschränkte Möglichkeiten nachzuprüfen (z.B., durch die schweizerische Botschaft oder den SSI), ob

Dokumente - beispielsweise über die Zustimmung der leiblichen Eltern – von den richtigen Personen, vor der zuständigen Behörde und in einem ordnungsgemässen Verfahren abgegeben worden sind. Künftig übernimmt grundsätzlich die Zentralbehörde des Herkunftsstaates diese Prüfungen (s. aber immerhin BG-HAÜ 9 I d) – entscheidendes hängt nun also davon ab, wie gut und unabhängig diese Behörde arbeiten kann. Die Praxis wird auch zeigen müssen, wie weit die bisherigen Abklärungsmöglichkeiten, weiterhin genutzt werden sollen/müssen, wenn es darum geht, die Richtigkeit der Zustimmungserklärung abzuklären.

Im Unterschied zum Kindsentführungs- und zum Kinderschutzübereinkommen enthält das Adoptionsübereinkommen keine Befreiung von der Notwendigkeit der Beglaubigung und Überbeglaubigung. Das Haager Beglaubigungsübereinkommen von 1961 (SR 172.030.4) findet zwischen den Vertragsstaaten dieses Abkommens Anwendung.

2. Transfer des Kindes ins Aufnahmeland

Die ausländerrechtlichen Entscheidungen (Ausreise, Einreise des Kindes) bleibt auch nach dem HAÜ den Fremdenpolizeibehörden vorbehalten. Immerhin:

HAÜ 18

Die Zentralen Behörden beider Staaten treffen alle erforderlichen Massnahmen, um die Bewilligung der Ausreise des Kindes aus dem Heimatstaat sowie die Einreise in den Aufnahmestaat und des ständigen Aufenthalts dort zu erwirken.

Zum Schutz des Kindes hält HAÜ 19 zudem folgendes fest:

HAÜ 19

(1) Das Kind kann nur in den Aufnahmestaat gebracht werden, wenn die Voraussetzungen des Artikels 17 erfüllt sind.

Hier werden Zentrale Behörden wie die bisher zuständigen Behörden mit der Fremdenpolizei zusammenarbeiten.

Weiter soll die sichere Reise des Kindes in den Aufnahmestaat sichergestellt werden:

HAÜ 19

(2) Die Zentralen Behörden beider Staaten sorgen dafür, dass das Kind sicher und unter angemessenen Umständen in den Aufnahmestaat gebracht wird und dass die Adoptiveltern oder die künftigen Adoptiveltern das Kind wenn möglich begleiten.

Und noch eine Formalie aus Datenschutzgründen, wenn die Adoptiveltern das Kind schliesslich doch nicht zu sich nehmen:

HAÜ 19

(3) Wird das Kind nicht in den Aufnahmestaat gebracht, so werden die in den Artikeln 15 und 16 vorgesehenen Berichte an die absendenden Behörden zurückgesandt.

3. **Adoptionsentscheid**

Wie erwähnt ist der Plazierungsentscheid der zuständigen Behörde im Herkunftsstaat des Kindes nicht gleichzeitig ein Adoptionsentscheid; welche Behörde welchen Staates in welchem Zeitpunkt die Adoption ausspricht, bestimmt nicht das HAÜ, sondern das Herkunftsland des Kindes. Nimmt das Herkunftsland den Adoptionsentscheid für sich in Anspruch, ist die Schweiz zur Anerkennung verpflichtet. Ferner wird die Schweiz auch Adoptionen anerkennen, welche nach einem Plazierungsverfahren ausgesprochen wurden, an dem zwei andere Vertragsstaaten beteiligt waren.

a) Anerkennung ausländischer Adoptionsentscheide

Wesentliche Neuerung ist aber, dass das HAÜ die Vertragsstaaten verpflichtet, Adoptionsentscheide eines anderen Vertragsstaates ohne weiteres zu anerkennen (HAÜ 23 I).

HAÜ 23

(1) Eine Adoption wird in den anderen Vertragsstaaten kraft Gesetzes anerkannt, wenn die zuständige Behörde des Staates, in dem sie durchgeführt worden ist, bescheinigt, dass sie gemäss dem Übereinkommen zu Stande gekommen ist. Die Bescheinigung gibt an, wann und von wem die Zustimmungen nach Artikel 17 Buchstabe c [*Zustimmungen der Zentralen Behörden zur Fortsetzung des Adoptionsverfahrens*] erteilt worden ist.

(2) Jeder Vertragsstaat notifiziert dem Depositär des Übereinkommens bei der Unterzeichnung, der Ratifikation, der Annahme, der Genehmigung oder dem Beitritt Identität und Aufgaben der Behörde oder der Behörden, die in diesem Staat für die Ausstellung der Bescheinigung zuständig sind. Er notifiziert ihm ferner jede Änderung in der Bezeichnung dieser Behörden.

Gestützt auf IPRG 78 anerkennt die Schweiz ausländische Adoptionen bis heute nur ausnahmsweise, nämlich wenn sie im Wohnsitz- oder im Heimatstaat von einem der Adoptiveltern ausgesprochen wurden. Nach dem HAÜ erfolgt die Anerkennung *automatisch*, es ist also kein besonderes Anerkennungs-, Vollstreckungs- oder Registrierungsverfahren erforderlich. Notwendig ist allein, dass die Bescheinigung

der zuständigen Behörde des die Adoption aussprechenden Staates vorliegt, wonach die Adoption gemäss dem Übereinkommen zustande gekommen ist. Die Spezialkommission 1994 der Haager Konferenz hat ein Formular für die Bescheinigung beschlossen (Anhang C zum Bericht der Spezialkommission 1994). Die Anerkennung kann nur verweigert werden, wenn die ausländische Adoption den Ordre public im Anerkennungsstaat *offensichtlich* verletzt (HAÜ 24).

HAÜ 24

Die Anerkennung einer Adoption kann in einem Vertragsstaat nur versagt werden, wenn die Adoption seiner öffentlichen Ordnung offensichtlich widerspricht, wobei das Wohl des Kindes zu berücksichtigen ist.

Die Schweiz als Aufnahmestaat hat indes wie bereits angetönt durchaus Einfluss auf den Adoptionsentscheid im Ausland. Für den Plazierungsentscheid, den die Behörde des Herkunftsstaates fällt, ist es erforderlich, dass die schweizerische Zentralbehörde der Fortsetzung des Adoptionsverfahrens zustimmt (HAÜ 17 c). Im Rahmen dieser Zustimmung prüft die schweizerische Zentralbehörde auch, ob sie die Adoption im Herkunftsstaat bewilligen will (BG-HAÜ 7 I, 8 II a); will sie das nicht, verweigert sie ihre Zustimmung.

Das HAÜ regelt auch die minimalen Wirkungen der Anerkennung einer Adoption:

HAÜ 26

- (1) Die Anerkennung einer Adoption umfasst die Anerkennung
 - a) des Eltern-Kind-Verhältnisses zwischen dem Kind und seinen Adoptiveltern;
 - b) der elterlichen Verantwortlichkeit der Adoptiveltern für das Kind;
 - c) der Beendigung des früheren Rechtsverhältnisses zwischen dem Kind und seiner Mutter und seinem Vater, wenn die Adoption dies in dem Vertragsstaat bewirkt, in dem sie durchgeführt worden ist.
- (2) Bewirkt die Adoption die Beendigung des früheren Eltern-Kind-Verhältnisses, so geniesst das Kind im Aufnahmestaat und in jedem anderen Vertragsstaat, in dem die Adoption anerkannt wird, Rechte entsprechend denen, die sich aus Adoptionen mit dieser Wirkung in jedem dieser Staaten ergeben.
- (3) Die Absätze 1 und 2 lassen die Anwendung für das Kind günstigerer Bestimmungen unberührt, die in einem Vertragsstaat gelten, der die Adoption anerkennt.

Nach HAÜ 26 I c werden in der Schweiz auch schwache Adoptionen mit ihren beschränkten Wirkungen anzuerkennen sein, Adoptionen, welche die Rechtsbeziehungen zu den leiblichen Eltern nicht vollständig untergehen lassen und dem Kind das Bürgerrecht der schweizerischen Adoptiveltern nicht vermitteln; knapp

die Hälfte aller Staaten kennen ausschliesslich oder neben der Volladoption eine Form der schwachen Adoption.

b) Eintragung in das Zivilstandsregister

Mit den Fragen der Anerkennung werden die Zivilstandsbehörden befasst sein, wenn das Kind gestützt auf die Bescheinigung zur Eintragung in das Zivilstandsregister angemeldet wird. IPRG 32 findet auch im Rahmen des HAÜ Anwendung, denn diese Bestimmung regelt nicht primär die Anerkennung, sondern die Eintragung des Sachverhalts in das Zivilstandsregister. Die Eintragung erfolgt also auf eine (deklarative) Verfügung der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen hin.

Da die Anerkennung nach dem HAÜ automatisch und ohne besonderes Verfahren erfolgt, stützt sich die Eintragungsverfügung nicht auf die Anerkennung der Urkunde, sondern auf die folgenden Feststellungen:

- das Vorliegen einer Bescheinigung, die den inhaltlichen Anforderungen von HAÜ 23 I entspricht;
- die formelle Gültigkeit dieser Bescheinigung gemäss HAÜ 23 II: Zuständigkeit der ausstellenden Behörde, Echtheit der Unterschriften (Überbeglaubigung oder Apostille);
- das Fehlen einer Ordre-public-Verletzung (HAÜ 24);
- wenn die ausländische Adoption eine einfache Adoption ist: Die Feststellung der Wirkungen der einfachen Adoption nach dem Recht des Staates, in dem sie ausgesprochen wurde (HAÜ 26).

Das EJPD/Bundesamt für Justiz unterstützt die kantonalen Aufsichtsbehörden wie bisher mit gutachterischem Rat, wenn es der Fall erfordert.

c) Konversionsadoption

Wenn schliesslich im Aufnahmeland eine ausländische einfache Adoption in eine Volladoption umgewandelt werden soll, legt das Übereinkommen Mindestvoraussetzungen fest, die dabei zu beachten sind (HAÜ 27 I):

HAÜ 27

(1) Bewirkt eine im Heimatstaat durchgeführte Adoption nicht die Beendigung des früheren Eltern-Kind-Verhältnisses, so kann sie im Aufnahmestaat, der die Adoption nach dem Übereinkommen anerkennt, in eine Adoption mit einer derartigen Wirkung umgewandelt werden, wenn

- a) das Recht des Aufnahmestaates dies gestattet [*das ist in der Schweiz der Fall*] und
- b) die in Artikel 4 Buchstaben c [*namentlich Zustimmung der leiblichen Eltern und der Behörden des Herkunftsstaates*] und d [*Zustimmung des Kindes*] vorgesehenen Zustimmungen zum Zweck einer solchen Adoption erteilt worden sind oder werden.

und es verpflichtet die Vertragsstaaten, die Konversionsadoption ebenfalls nach dem Übereinkommen anzuerkennen (HAÜ 27 II).

HAÜ 27

(2) Artikel 23 ist auf die Umwandlungsentscheidung anzuwenden.

Liegt die Zustimmung der leiblichen Eltern und ein günstiger Bericht des Beistandes vor, sollte die Umwandlung einer einfachen in eine Volladoption in der Schweiz ohne grossen Aufwand vollzogen werden können.

4. **Schutzmassnahmen nach Einreise des Kindes in die Schweiz**

Das 3. Kapitel des Bundesgesetzes verbessert den Schutz des Kindes, das in der Schweiz aufgenommen wird, sei es, dass die Adoption im Herkunftsstaat bereits ausgesprochen wurde, sei es, dass das in der Schweiz erst noch vorgesehen ist. Das Kapitel gilt nicht nur für Adoptionsfälle, die nach dem HAÜ abgewickelt werden, sondern für alle internationalen Adoptionen, also auch jene im Geltungsbereich von IPRG 78.

a) Adoptionsbeistand (BG-HAÜ 17)

Das Gesetz schafft neu einen Adoptionsbeistand. Er begleitet und berät die Adoptiveltern, wenn das Kind im Ausland adoptiert wurde bevor es je mit den Eltern gelebt hat (BG-HAÜ 17 II).

BG-HAÜ 17

² Der Beistand unterstützt die Adoptiveltern in ihrer Sorge um das Kind mit Rat und Tat. Hat die Adoption die Rechtsbeziehungen des Kindes zu den leiblichen Eltern

nicht erlöschen lassen [*einfache Adoption*], so hilft er den Adoptiveltern, wenn sie eine Adoption nach schweizerischem Recht anstreben (Art. 27 HAÜ).

Voraussetzung für die Ernennung eines Adoptionsbeistandes ist, dass das Kind vor seiner Einreise adoptiert worden ist und zu erwarten ist, dass die ausländische Adoption in der Schweiz anerkannt wird (BG-HAÜ 17 I).

BG-HAÜ 17

¹ Ist das Kind vor seiner Einreise in die Schweiz adoptiert worden und ist zu erwarten, dass die Adoption in der Schweiz anerkannt wird, so ernennt die Vormundschaftsbehörde dem Kind unverzüglich einen Beistand.

In diesem Fall sind die Adoptiveltern von Anfang an rechtlich Eltern des Kindes und die Pflegezeit fällt weg. Gleichwohl möchte das Gesetz ein Minimum an behördlicher Begleitung der Adoptiveltern und Aufsicht über die Entwicklung des Eltern-Kind-Verhältnisses sicherstellen.

Der Beistand hat der Vormundschaftsbehörde Bericht über die Entwicklung des Adoptionsverhältnisses zu erstatten. Das sobald ernsthafte Schwierigkeiten auftreten, spätestens aber nach Ablauf eines Jahres (BG-HAÜ 17 III).

BG-HAÜ 17

³ Der Beistand erstattet der Vormundschaftsbehörde spätestens ein Jahr nach seiner Ernennung Bericht über die Entwicklung des Adoptionsverhältnisses.

Die vormundschaftlichen Behörden können dann nötigenfalls Kindesschutzmassnahmen nach ZGB 307ff. anordnen, natürlich nur unter den entsprechend engen Voraussetzungen. Die Beistandschaft dauert längstens 18 Monate (BG-HAÜ 17 IV).

BG-HAÜ 17

⁴ Die Beistandschaft fällt spätestens 18 Monate nach der Mitteilung der Einreise des Kindes oder, falls keine Mitteilung erfolgt ist, nach ihrer Errichtung von Gesetzes wegen dahin. Vorbehalten bleibt die Anordnung von Kindesschutzmassnahmen nach den Artikeln 307ff. des Zivilgesetzbuches.

Die Frist beginnt erst nach der Mitteilung, dass das Kind eingereist ist, und nicht bereits mit der Einreise, damit die Behörden die Adoptivfamilie auch wirklich während der ganzen 18 Monate betreuen kann.

b) Adoptionsvormund

Erfolgt die Adoption nach der Einreise des Kindes in die Schweiz, ist ihm ein Vormund zu bestellen ist (BG-HAÜ 18).

BG-HAÜ 18

Wird das Kind erst nach der Einreise in die Schweiz adoptiert oder kann eine im Ausland ausgesprochene Adoption nicht anerkannt werden, so ernennt ihm die Vormundschaftsbehörde für die Dauer des Pflegeverhältnisses einen Vormund.

Praktisch dürfte damit die Möglichkeit entfallen, das Kind gestützt auf ZGB 392.3 bloss zu verbeiständen, weil die leiblichen Eltern faktisch an der Vertretung des Kindes verhindert sind.

Es ist ferner nicht erforderlich, dass den biologischen Eltern die elterliche Sorge vor Errichtung der Vormundschaft entzogen wird. Sie können die Sorge faktisch ohnehin nicht mehr ausüben und ZGB 368 I kann analog angewandt werden.

ZGB 368 I

Unter Vormundschaft gehört jede unmündige Person, die sich nicht unter elterlicher Sorge befindet.

IV. Weitere Neuerungen des BG-HAÜ

1. **Verschiedene Einzeländerungen**

a) Verkürzung der Probezeit

revZGB 264

Ein Kind darf adoptiert werden, wenn ihm die künftigen Adoptiveltern während wenigstens eines Jahres Pflege und Erziehung erwiesen haben und nach den gesamten Umständen zu erwarten ist, die Begründung eines Kindesverhältnisses diene seinem Wohl, ohne andere Kinder der Adoptiveltern in unbilliger Weise zurückzusetzen.

Nach dem HAÜ wird die Schweiz künftig ausländische Adoptionen anerkennen, die ohne oder nach einer bloss sehr kurzen Pflegezeit ausgesprochen wurden. Die Beibehaltung der zweijährigen Probezeit würde zu einer Ungleichbehandlung je nach anwendbarem Adoptionsverfahren im schweizerischen Recht führen; das wäre schwer zu rechtfertigen. Im Vergleich zu anderen Aufnahmestaaten ist die zweijährige Pflegezeit ferner relativ lang. Soweit ausländische Staaten ein Pflegeverhältnis vor einer Adoption vorschreiben, beträgt dessen Dauer zwischen

sechs Monaten und einem Jahr. Die Pflegezeit wird aus diesen Gründen auf ein Jahr reduziert (revZGB 264).

b) Unterhaltspflicht

BG-HAÜ 20 begründet eine gesetzliche Unterhaltspflicht für jene Personen, die ein Kind mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland zur Adoption in der Schweiz aufnehmen. Auch wenn die Adoption nicht zustande kommt, müssen diese Personen für dessen Unterhalt wie für den eines eigenen Kindes aufkommen.

BG-HAÜ 20 Unterhaltspflicht

¹ Wer ein Kind mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland mit oder ohne Zustimmung der zuständigen Behörde zur Adoption in der Schweiz aufnimmt, muss für dessen Unterhalt wie für den eines eigenen Kindes aufkommen. Die Artikel 276ff. des Zivilgesetzbuches gelten sinngemäss.

Die Unterhaltspflicht dauert bis zur Mündigkeit des Kindes oder darüber hinaus, wenn sich das Kind dann noch in Ausbildung befindet (ZGB 277). Ausnahmen:

BG-HAÜ 20

² Ist unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls die Unterhaltspflicht für die pflichtige Person eine unbillige Belastung, so kann das Gericht sie ermässigen oder aufheben.

³ Die Unterhaltspflicht erlischt, sobald das Kind von Drittpersonen adoptiert worden ist oder in seinen Heimatstaat zurückgekehrt ist.

Damit wird die Verordnungsregel von PAVO 6 IV, wonach sich die künftigen Adoptiveltern *vertraglich* verpflichten mussten, die Unterhaltspflicht zu übernehmen, von einer gesetzlichen Unterhaltspflicht abgelöst. Der Umfang der Unterhaltspflicht wird ausserdem ausgedehnt und neu können gerade auch Personen, die ein Kind bei sich aufgenommen haben, ohne die notwendigen Bewilligungen einzuholen, für seinen Unterhalt belangt werden.

c) Ausländerrechtliche Stellung des Kindes

Bisher war die ausländerrechtliche Stellung von Kindern, deren Adoption gescheitert ist, prekär: Die Aufenthaltsbewilligung *konnte* ihm gestützt auf Art. 36 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer *aus wichtigen Gründen* gewährt werden. Das Kind hat also keinen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung, vielmehr hat die Ausländerbehörde ein grosses Ermessen. Das neue Recht gibt dem

Pflegekind nun einen Anspruch auf eine Aufenthalts- und eine Niederlassungsbewilligung:

ANAG 7a

(...)

² Kommt die Adoption nicht zu Stande, besteht ein Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltsbewilligung und fünf Jahre nach der Einreise ein Anspruch auf die Erteilung der Niederlassungsbewilligung.

Die bisherige Regelung von Art. 35 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer über die Gewährung einer Aufenthaltsbewilligung für das Kind, das zum Zweck der späteren Adoption aufgenommen wird, wird sodann in Gesetzesrecht überführt.

ANAG 7a

¹ Pflegekinder haben Anspruch auf Erteilung und Verlängerung einer Aufenthaltsbewilligung, wenn:

- a. in der Schweiz eine Adoption vorgesehen ist;
- b. die zivilrechtlichen Voraussetzungen für die Aufnahme von Pflegekindern zur Adoption erfüllt sind;
- c. die Einreise für diesen Aufenthaltswitzweck rechtmässig erfolgt ist.

² (...)

Es ist ferner vorgesehen, diese Bestimmungen tel quel ins neue Ausländergesetz zu übernehmen, welches das Bundesamt für Ausländerfragen gegenwärtig vorbereitet (aktueller Entwurf, AuG 42).

d) Adoptionsgeheimnis

Erst im parlamentarischen Verfahren hat sodann das Adoptionsgeheimnis eine Neuregelung erfahren: Neu hat das Kind, das älter als 18 ist, Anspruch darauf hat, die Personalien seiner biologischen Eltern zu erfahren (vgl. auch BV 119 II g).

revZGB 268c

¹ Hat das Kind das 18. Lebensjahr vollendet, so kann es jederzeit Auskunft über die Personalien seiner leiblichen Eltern verlangen; vorher kann es Auskunft verlangen, wenn es ein schutzwürdiges Interesse hat.

Wenn das Kind bei der zuständigen Behörde einen entsprechenden Antrag stellt, dann gibt die Behörde die Personalien aber nicht gleich heraus. Nach ZGB 268c II fragt die Behörde vielmehr bei den biologischen Eltern an, ob sie persönlichen

Kontakt zum Kind wünschen. Wenn die Eltern keinen persönlichen Kontakt wollen, dann gibt die Behörde die Personalien dem Kind heraus, teilt ihm aber mit, dass die Eltern keinen Kontakt wollen und macht es auf die Persönlichkeitsrechte der Eltern aufmerksam.

revZGB 268c

²Bevor die Behörde oder Stelle, welche über die gewünschten Angaben verfügt, Auskunft erteilt, informiert sie wenn möglich die leiblichen Eltern. Lehnen diese den persönlichen Kontakt ab, so ist das Kind darüber zu informieren und auf die Persönlichkeitsrechte der leiblichen Eltern aufmerksam zu machen.

Absatz II verhindert also nicht, dass das Kind die Personalien seiner biologischen Eltern erfährt; es geht dort allein um die Abklärung, ob die Eltern persönlichen Kontakt mit dem Kind wollen oder nicht. Der Verweis auf die Persönlichkeitsrechte der Eltern geht auf ZGB 28.

Eine geeignete Stelle des Kantons unterstützt das Kind auf seinen Wunsch hin beratend bei der Suche der eigenen Wurzeln.

revZGB 268c

³Die Kantone bezeichnen eine geeignete Stelle, welche das Kind auf Wunsch beratend unterstützt.

Selbstverständlich können die Kantone diese Aufgabe auch an eine private Stelle delegieren, welche im Auftrag und mit Bezahlung des Kantons tätig wird. Heute tut das bereits etwa die Schweizerische Fachstelle für Adoption für schweizerische Adoptionen und der Internationale Sozialdienst für internationale Adoptionen. Die Adoptivkinder dürfen aber nicht einfach an den Adoptionsvermittler verwiesen werden, der die Adoption ursprünglich vermittelt hat.

2. **Missbrauchsbekämpfung**

a) Staatsvertragliche Grundlagen

Eine Reihe von internationalen Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten, gegen Missbräuche im internationalen Adoptionswesen vorzugehen. So verlangt das Kinderrechtsübereinkommen der UNO:

UNKR 35

Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten innerstaatlichen, zweiseitigen und mehrseitigen Massnahmen, um die Entführung und den Verkauf von Kindern sowie den Handel mit Kindern zu irgendeinem Zweck und in irgendeiner Form zu verhindern.

Gerade auch der Missbrauchsbekämpfung dient das System der Zusammenarbeit der Vertragsstaaten, welche das HAÜ einführt. Missbräuche verhindern soll ferner das Verbot von Gegenleistungen für Zustimmungen³:

HAÜ 4

Eine Adoption nach dem Übereinkommen kann nur durchgeführt werden, wenn die zuständigen Behörden des Heimatstaats

- c) sich vergewissert haben
 - 3. dass die Zustimmungen *[der Personen, Institutionen und Behörden, deren Zustimmung zur Adoption notwendig ist]* nicht durch irgendeine Zahlung oder andere Gegenleistung herbeigeführt worden sind und nicht widerrufen wurden
- d) sich unter Berücksichtigung des Alters und der Reife des Kindes vergewissert haben,
 - 4. dass diese Zustimmung *[des Kindes zur Adoption]* nicht durch irgendeine Zahlung oder andere Gegenleistung herbeigeführt worden ist.

Auch werden die zulässigen Entschädigungen und Vergütungen beschränkt⁴:

HAÜ 32

(1) Niemand darf aus einer Tätigkeit im Zusammenhang mit einer internationalen Adoption unstatthafte Vermögens- und sonstige Vorteile erlangen.

³ Gegen Zuwendungen an Kinderheime oder an andere Sozialeinrichtungen ist zunächst gerade auch aus der Sicht des Subsidiaritätsprinzips nichts einzuwenden. Heikel wird die Sache dann, wenn das Kinderschutzsystem eines Herkunftsstaates von diesen Zuwendungen als Einkommensquelle abhängig ist; diese Staaten stehen dann unter dem Zwang, den Nachschub an Kindern sicherzustellen, um zu ihrem Einkommen zu kommen.

⁴ Die grossen Unterschiede bei Einkommen und Lebenshaltungskosten in den verschiedenen Ländern (namentlich Herkunftsländern) lässt verallgemeinernde Aussagen darüber, was noch angemessen und was nicht mehr zulässig ist, praktisch nicht zu. Wesentlich ist deshalb Transparenz. Die Haager Spezialkommission 2000 hat deshalb u.a. folgende Empfehlungen verabschiedet:

- Adoptionsanwärter soll im voraus eine detaillierte Zusammenstellung der Kosten und Auslagen überlassen werden, welche bei einer Adoption voraussichtlich entstehen werden;
- Informationen über die Kosten, Auslagen und Gebühren für Dienstleistungen im Zusammenhang mit einer Adoption sollen veröffentlicht werden;
- Zulassungsvoraussetzung für zugelassene Organisationen soll eine gesunde finanzielle Basis und wirksame interne und externe Kontrollen umfassen.

(2) Nur Kosten und Auslagen, einschliesslich angemessener Honorare an der Adoption beteiligter Personen, dürfen in Rechnung gestellt und gezahlt werden.

(3) Die Leiter, Verwaltungsmitarbeiter und Angestellten von Organisationen, die an einer Adoption beteiligt sind, dürfen keine im Verhältnis zu den geleisteten Diensten unangemessen hohe Vergütung erhalten.

Und schliesslich soll ein Verbot der Kontaktnahme zwischen den künftigen Adoptiveltern und den Eltern des Kindes Missbräuche verhindern:

HAÜ 29

Zwischen den künftigen Adoptiveltern und den Eltern des Kindes oder jeder anderen Person, welche die Sorge für das Kind hat, darf kein Kontakt stattfinden, solange die Erfordernisse des Artikels 4 Buchstaben a bis c [Adoptierbarkeit, Subsidiarität, Zustimmungen] und des Artikels 5 Buchstabe a [Eignung der Eltern] nicht erfüllt sind, es sei denn, die Adoption finde innerhalb einer Familie statt oder der Kontakt entspreche den von der zuständigen Behörde des Heimatstaats aufgestellten Bedingungen.

Das Bundesgesetz sieht weitere zivil- und strafrechtliche Massnahmen vor, um der Verpflichtung zur Missbrauchsbekämpfung nachzukommen. Diese gesetzlichen Massnahmen finden auch bei allen internationalen Adoptionen Anwendung, also auch im Verhältnis zu Nicht-HAÜ-Staaten.

b) Zivilrechtlich: Massnahmen bei Aufnahme ohne Bewilligung (BG-HAÜ 19)

Wird ein Kind zum Zweck der Adoption aufgenommen, ohne dass die entsprechenden Voraussetzungen für die Einreise erfüllt waren, so verpflichtet das Gesetz die Pflegekinderaufsichtsbehörde (also die Zentralbehörde, revZGB 316 I^{bis}), das Kind unverzüglich in einer geeigneten Pflegefamilie unterzubringen (BG-HAÜ 19).

BG-HAÜ 19

¹ Ist ein Kind mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland zum Zweck der späteren Adoption in der Schweiz aufgenommen worden, ohne dass die Voraussetzungen für die Einreise nach Artikel 17 des Haager Adoptionsübereinkommens und Artikel 8 dieses Gesetzes oder nach der Pflegekinderverordnung erfüllt waren, so bringt die Pflegekinderaufsichtsbehörde des Kantons (Art. 316 Abs. 1^{bis} ZGB) es unverzüglich in einer geeigneten Pflegefamilie oder in einem Heim unter. Erfordert es das Kindeswohl, so kann das Kind auch bei der Aufnahmefamilie bleiben, bis eine Lösung gefunden worden ist.

(...)

³ Die Pflegekinderaufsichtsbehörde ordnet die Rückkehr des Kindes in seinen Heimatstaat an, wenn dies seinem Wohl dient. Bleibt das Kind in der Schweiz, so trifft

die vormundschaftliche Behörde die zur Wahrung des Kindeswohls erforderlichen Massnahmen.

Welche Voraussetzungen zu beachten sind, hängt davon ab, ob das Kind aus einem HAÜ-Vertragsstaat oder aus einem Nicht-Vertragsstaat stammt:

- aus einem HAÜ-Staat: Die Bewilligungen nach HAÜ 17 (Plazierungsentscheid) und BG-HAÜ 8 (Pflegekinderbewilligung oder Bewilligung der Adoption im Herkunftsstaat einerseits und Einreise-/Aufenthaltsbewilligung andererseits) müssen vorliegen;
- aus einem Nicht-Vertragsstaat: Die vorläufige Pflegekinderbewilligung (PAVO 8a) sowie die Einreisebewilligung und die Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung nach PAVO 8b III müssen vorliegen.

Die Umplazierung muss sofort erfolgen, bevor sich das Kind an seine neue Umgebung gewöhnt hat und eine Wegnahme unter dem Aspekt des Kindeswohls schwierig wird. Deshalb gilt auch:

BG-HAÜ 19

² Rechtsmittel haben keine aufschiebende Wirkung.

Ausnahmsweise – wenn dem Wohl des Kindes nicht anders gedient werden kann – können die "geeignete Pflegefamilie" auch jene Personen sein, die das Kind ohne Bewilligung aufgenommen haben. So darf aber nur entschieden werden, wenn wirklich ausserordentliche Umstände vorliegen, namentlich wenn das Kind schon längere Zeit bei diesen Personen lebt. Wenn BG-HAÜ 19 nicht bloss symbolische Gesetzgebung sein soll, muss die Behörde das Kind sofort wegnehmen.

Diese Bestimmung soll die Beteiligung öffentlicher Stellen am Pflegekinder- und Adoptionsverfahren durchsetzen. Denn die Beteiligung der Behörden soll sicherstellen, dass die Adoption ausschliesslich im Interesse des Kindes liegt und dem Grundsatz der Subsidiarität der internationalen Adoption (HAÜ 4 b) nachgelebt wird.

c) Strafrechtliche Massnahmen

Das Bundesgesetz sanktioniert missbräuchliche Praktiken und die Umgehung der einschlägigen Verfahren auch durch drei Strafnormen:

BG-HAÜ 22 Aufnahme ohne Bewilligung und Widerhandlung gegen Auflagen

¹ Mit Haft oder mit Busse bis zu 20'000 Franken wird bestraft, wer:

- a. ein Kind mit gewöhnlichem Aufenthalt in einem Vertragsstaat des Haager Adoptionsübereinkommens zum Zweck der späteren Adoption in der Schweiz aufnimmt, ohne dass die Bewilligungen nach Artikel 17 des Haager Adoptionsübereinkommens und Artikel 8 dieses Gesetzes vorliegen; oder
- b. ein Kind mit gewöhnlichem Aufenthalt in einem anderen Staat zum Zweck der späteren Adoption in der Schweiz aufnimmt, ohne dass die Voraussetzungen für die Einreise nach der Pflegekinderverordnung erfüllt sind.

² Mit Busse bis zu 10'000 Franken wird bestraft, wer Auflagen oder Bedingungen zuwiderhandelt, welche die zuständige kantonale Behörde mit den Bewilligungen nach diesem Gesetz oder nach der Pflegekinderverordnung verknüpft.

Nach geltendem Recht ist die Strafe bei Widerhandlungen gegen Pflichten, die sich aus der Pflegekinderverordnung oder gestützt darauf erlassene Verfügungen ergaben, auf CHF 1'000 beschränkt (PAVO 26). Ähnlich wie BG-HAÜ 19 zielt auch diese Strafbestimmung darauf ab, die Beteiligung öffentlicher Stellen am Pflegekinderverfahren durchzusetzen.

Strafrechtlich bisher nicht erfasst waren Adoptionsanwärter, die den leiblichen Eltern oder anderen Sorgeberechtigten direkt oder indirekt Geld zukommen liessen, um zu erreichen, dass ihnen ein Kind anvertraut wird:

BG-HAÜ 23 Verschaffen unstatthafter Vermögensvorteile

Wer vorsätzlich den leiblichen Eltern oder anderen Sorgeberechtigten des Kindes, einer Behörde oder am Adoptionsverfahren beteiligten Personen unstatthafte Vermögens- oder sonstige Vorteile verschafft und damit bewirkt, dass das Kind ihm zum Zweck der Adoption anvertraut wird, wird mit Gefängnis oder mit Busse bestraft.

BG-HAÜ 24 will Personen bestrafen, die missbräuchliche Praktiken anwenden, um Kinder zum Zweck der Adoption zu vermitteln, ohne selber eine Adoption anzustreben:

BG-HAÜ 24 Kinderhandel

¹ Wer gegen das Versprechen eines unstatthafter Vermögens- oder eines sonstigen Vorteils an die leiblichen Eltern oder andere Sorgeberechtigte des Kindes, eine Behörde oder am Adoptionsverfahren beteiligte Personen bewirkt, dass ein Kind mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland einer Person mit gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz zum Zweck der Adoption anvertraut wird, wird mit Gefängnis bestraft.

² Handelt die Täterin oder der Täter gewerbsmässig oder als Mitglied einer Bande oder einer kriminellen Organisation, so ist die Strafe Zuchthaus bis zu zehn Jahren und Busse bis zu 100'000 Franken.

Tathandlung ist das Verschaffen eines unstatthaften Vermögens- oder sonstigen Vorteils an die leiblichen Eltern oder andere Sorgeberechtigte des Kindes. Diese Handlung muss bewirken, dass ein Kind mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland einer Person mit gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz zum Zweck der Adoption anvertraut wird. BG-HAÜ 24 erfasst Dritte, die beispielsweise ohne Bewilligung Kinder vermitteln, Kontakte herstellen, Dokumente beschaffen oder sich auf andere Weise im Kinderhandel betätigen. Bisher konnten solche Handlungen nur als Menschenhandel verfolgt werden, also bloss dann, wenn damit "der Unzucht eines anderen Vorschub" geleistet wurde (StGB 196). Ausserdem war eine Strafverfolgung nur möglich, wenn die Sorgeberechtigten *mit Gewalt oder Drohung* dazu gebracht wurden, das Kind anderen Personen anzuvertrauen (Nötigung, StGB 181; ev. auch Entziehen von Unmündigen, StGB 220).

Wie wirksam die beiden neugeschaffenen Straftatbestände "Verschaffen unstatthafter Vermögensvorteile" (BG-HAÜ 23) und "Kinderhandel" (BG-HAÜ 24) im Kampf gegen missbräuchliche Praktiken sind, wird sich noch weisen müssen. Die Täter befinden sich oft im Ausland, die Tathandlungen werden sich regelmässig dort abspielen und die Beweisprobleme sind auch nicht zu unterschätzen: Keiner der Beteiligten - auch nicht die leiblichen und die Adoptiveltern - haben irgend ein Interesse, darüber zu reden. Es besteht Gefahr, dass es sich bei BG-HAÜ 23 und 24 um symbolische Gesetzgebung handelt. Umso wichtiger ist es, dass die staatsvertraglich und gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren durchgesetzt werden.

V. Institutionelle Strukturen

1. **Institutionen im Haager Adoptionsübereinkommen**

Das HAÜ kennt vier verschiedene Institutionen, die in einem Adoptionsverfahren zum Zug kommen können, nämlich die Zentrale Behörde, andere staatliche Behörden, zugelassene Organisationen und schliesslich private Organisationen und Personen.

a) Zentrale Behörde

HAÜ 6

(1) Jeder Vertragsstaat bestimmt eine Zentrale Behörde, welche die ihr durch dieses Übereinkommen übertragenen Aufgaben wahrnimmt.

Mit der Einrichtung Zentraler Behörden schafft das HAÜ eine Behördenstruktur in den Mitgliedstaaten, die es erlaubt, auf einer Fachebene mit anderen Staaten

effizient zusammenzuarbeiten. Allgemein umschreibt HAÜ 7 I die Tätigkeit der Zentralen Behörden so:

HAÜ 7

(1) Die Zentralen Behörden arbeiten zusammen und fördern die Zusammenarbeit der zuständigen der zuständigen Behörden ihrer Staaten, um Kinder zu schützen und die anderen Ziele des Übereinkommens zu verwirklichen.

Im einzelnen haben die Zentralbehörden folgende Aufgaben:

HAÜ 7

(2) Sie treffen unmittelbar alle geeigneten Massnahmen, um

- a) Auskünfte über das Recht ihrer Staaten auf dem Gebiet der Adoption zu erteilen und andere allgemeine Informationen, wie beispielsweise statistische Daten und Musterformulare, zu übermitteln;
- b) einander über die Wirkungsweise des Übereinkommens zu unterrichten und Hindernisse, die seiner Anwendung entgegenstehen, so weit wie möglich auszuräumen.

HAÜ 8

Die Zentralen Behörden treffen unmittelbar oder mit Hilfe staatlicher Stellen alle geeigneten Massnahmen, um unstatthafte Vermögens- oder sonstige Vorteile im Zusammenhang mit einer Adoption auszuschliessen und alle den Zielen des Übereinkommens zuwiderlaufenden Praktiken zu verhindern.

HAÜ 9

Die Zentralen Behörden treffen unmittelbar oder mit Hilfe staatlicher Stellen oder anderer in ihrem Staat ordnungsgemäss zugelassener Organisationen alle geeigneten Massnahmen, um insbesondere

- a) Auskünfte über die Lage des Kindes und der künftigen Adoptiveltern einzuholen, aufzubewahren und auszutauschen, soweit dies für das Zustandekommen der Adoption erforderlich ist;
- b) das Adoptionsverfahren zu erleichtern, zu überwachen und zu beschleunigen;
- c) den Aufbau von Diensten zur Beratung während und nach der Adoption in ihrem Staat zu fördern;
- d) Berichte über allgemeine Erfahrungen auf dem Gebiet der internationalen Adoption auszutauschen;
- e) begründete Auskunftsersuchen anderer Zentraler Behörden oder staatlicher Stellen zu einem bestimmten Adoptionsfall zu beantworten, soweit das Recht ihres Staates dies zulässt.

Die Zentralen Behörden machen es möglich, rasch und relativ unbürokratisch zusätzliche Informationen und Erklärungen zu beschaffen, Unklarheiten auszuräumen oder sich die Echtheit von Dokumenten bestätigen zu lassen. Die Einsetzung Zentraler Behörden ist vom Haager Kindsentführungsübereinkommens inspiriert; dort macht man sehr gute Erfahrungen mit diesem direkten und informellen Kommunikationsweg zu den Behörden anderer Vertragsstaaten.

Wie bereits dargestellt, haben die Zentralbehörden sodann eine Reihe von Aufgaben in den einzelnen Adoptionsverfahren: Sie bereiten den Plazierungsentscheid vor (HAÜ 17 a – c) oder sind darüber hinaus sogar direkt dafür zuständig.

b) Andere staatliche Behörden

Bei der Missbrauchsbekämpfung (HAÜ 8) und den Beratungs- und Begleitungsaufgaben (HAÜ 9) können die Vertragsstaaten neben oder anstelle der Zentralbehörde andere staatliche Behörden einsetzen. Im Gebiet der Missbrauchsbekämpfung kommen namentlich die Strafverfolgungsbehörden ins Spiel, bei der Beratung und Begleitung lokale Jugendämter und Sozialdienste.

Sodann lässt das HAÜ zu, eine andere staatliche Behörde mit dem Plazierungsentscheid zu betrauen (HAÜ 17). Viele Staaten übertragen diesen Entscheid einer Gerichtsbehörde.

c) Zugelassene Organisationen

Die Vertragsstaaten können sodann zugelassenen Organisationen Beratungs- und Begleitungsaufgaben nach HAÜ 9 und vor allem sämtliche Aufgaben der Zentralbehörde im Adoptionsverfahren (HAÜ Kapitel IV; HAÜ 22 I) übertragen.

HAÜ 22

(1) Die Aufgaben der Zentralen Behörde nach diesem Kapitel [IV: *Verfahrensrechtliche Voraussetzungen der internationalen Adoption, HAÜ 14 - 21*] können von staatlichen Stellen oder nach Kapitel III [*HAÜ 10 - 13*] zugelassenen Organisationen wahrgenommen werden, soweit das Recht des Staates der Zentralen Behörde dies zulässt.

Sie werden also auch mit Zentralen Behörden zu tun haben, die nicht staatliche, sondern private Stellen sind. Dagegen hat sich die Schweiz dafür entschieden, das Adoptionsverfahren ausschliesslich in staatlicher Hand zu behalten; die Adoptionsvermittler werden keine Zentralbehördenfunktionen wahrnehmen

(Ausnahme: Erstellung der Enquête sociale über die Eltern im Auftrag der kantonalen Zentralbehörde).

Zugelassene Organisationen müssen den Anforderungen von HAÜ 10 und 11 genügen.

HAÜ 10

Die Zulassung erhalten und behalten nur Organisationen, die darlegen, dass sie fähig sind, die ihnen übertragenen Aufgaben ordnungsgemäss auszuführen.

Zugelassen werden dürfen nur gemeinnützige Organisationen, die einer behördlichen Aufsicht unterliegen und deren Leitung ethisch und durch Ausbildung oder Erfahrung für ihre Arbeit qualifiziert ist (HAÜ 11).

HAÜ 11

Eine zugelassene Organisation muss

- a) unter Einhaltung der von den zuständigen Behörden des Zulassungsstaats festgelegten Voraussetzungen und Beschränkungen ausschliesslich gemeinnützige Zwecke verfolgen;
- b) von Personen geleitet und verwaltet werden, die nach ihren ethischen Grundsätzen und durch Ausbildung oder Erfahrung für die Arbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption qualifiziert sind, und
- c) in Bezug auf ihre Zusammensetzung, Arbeitsweise und Finanzlage der Aufsicht durch die zuständigen Behörden des Zulassungsstaats unterliegen.

Jeder Vertragsstaat muss den anderen Vertragsstaaten mitteilen, wenn er einer zugelassenen Organisation staatsvertragliche Aufgaben überträgt:

HAÜ 13

Jeder Vertragsstaat teilt die Bestimmung der Zentralen Behörde und gegebenenfalls den Umfang ihrer Aufgaben sowie die Namen und Anschriften der zugelassenen Organisationen dem Ständigen Büro der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht mit.

Die aktuellste Information darüber, welche Organisationen zugelassen sind, können Sie für jeden Staat auf der Website der Haager Konferenz abrufen.

Die Vertragsstaaten können indes die Tätigkeit einer von einem anderen Vertragsstaat zugelassenen Organisation auf ihrem Gebiet verhindern:

HAÜ 12

Eine in einem Vertragsstaat zugelassene Organisation kann in einem anderen Vertragsstaat nur dann tätig werden, wenn die zuständigen Behörden beider Staaten dies genehmigt haben.

d) Andere private Organisationen und Personen

HAÜ 22 II erlaubt es den Vertragsstaaten, die Aufgaben der Zentralbehörde nach HAÜ 15 – 21 auch an private Organisationen oder Personen zu übertragen, welche nicht nach HAÜ 10f. zugelassen sein müssen.

HAÜ 22 II

(2) Ein Vertragsstaat kann gegenüber dem Depositar des Übereinkommens erklären, dass die Aufgaben des Zentralen Behörde nach den Artikeln 15 bis 21 in diesem Staat in dem nach seinem Recht zulässigen Umfang und unter Aufsicht seiner zuständigen Behörden auch von Organisationen oder Personen wahrgenommen werden können, welche

- a) die von diesem Staat verlangten Voraussetzungen der Integrität, fachlichen Kompetenz, Erfahrung und Verantwortlichkeit erfüllen und
- b) nach ihren ethischen Grundsätzen und durch Ausbildung oder Erfahrung für die Arbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption qualifiziert sind.

Auch für andere private Organisationen schreibt das Übereinkommen also die fachlichen und ethischen Kriterien vor, die bei der Übertragung von Aufgaben zu prüfen sind. Inhaltlich wird deren Umschreibung jedoch im wesentlichen den Vertragsstaaten überlassen. Zwei Unterschiede gegenüber den nach HAÜ 10f. zugelassenen Organisationen fallen dabei auf:

- Die Aufgaben, die auf andere private (nicht zugelassene) Organisationen übertragen werden dürfen, können auch von Privatpersonen wahrgenommen werden.
- Die privaten Organisationen und Personen sind nicht verpflichtet, gemeinnützig tätig zu sein.

Letztlich müssen also nur sehr wenige der staatsvertraglichen Aufgaben zwingend von der Zentralen Behörde oder anderen staatlichen Stellen wahrgenommen werden, nämlich nur gewisse Koordinationsaufgaben (HAÜ 7) und die Bemühungen zur Vermeidung von Missbräuchen (HAÜ 8). Immerhin bleibt aber die Zentralbehörde für die Sozialberichte verantwortlich, wenn sie von privaten Organisationen oder Personen verfasst wurden (HAÜ 22 V):

HAÜ 22

(5) Ungeachtet jeder nach Absatz 2 abgegebenen Erklärung werden die in den Artikeln 15 und 16 vorgesehenen Berichte in jedem Fall unter der Verantwortung der Zentralen Behörde oder anderer Behörden oder [zugelassenen] Organisationen in Übereinstimmung mit Absatz 1 verfasst.

Die Übertragung von staatsvertraglichen Aufgaben auf nicht zugelassene Organisationen ist dann möglich, wenn der Vertragsstaat dem Depositar gegenüber eine entsprechende Erklärung abgibt (HAÜ 22 II) und die Organisationen mitteilt (HAÜ 22 III):

HAÜ 22

(3) Ein Vertragsstaat, der die in Absatz 2 vorgesehene Erklärung abgibt, teilt dem Ständigen Büro der Haager Konferenz für Internationales Privatrecht regelmässig die Namen und Anschriften dieser Organisationen und Personen mit.

Und schliesslich können andere Vertragsstaaten eine Erklärung abgeben, welche den Einsatz privater Organisationen und Personen für Adoptionen von Kindern aus ihrem Land verbietet (HAÜ 22 IV):

HAÜ 22

(4) Ein Vertragsstaat kann gegenüber dem Depositar des Übereinkommens erklären, dass Adoptionen von Kindern, die ihren gewöhnlichen in seinem Hoheitsgebiet haben, nur durchgeführt werden können, wenn die Aufgaben der Zentralen Behörde in Übereinstimmung mit Absatz 1 wahrgenommen werden.

Solche Erklärungen haben bisher Australien, Österreich, das kanadische Territorium British Columbia, Dänemark, Frankreich, Norwegen, Spanien, Andorra, mit Einschränkungen Kolumbien, El Salvador und Panama abgegeben. Weil aus schweizerischer Sicht gerade die Beteiligung einer Behörde am Verfahren die Adoption legitimiert, werden wir wird ebenfalls eine solche Erklärung abgeben (Botschaft, BBI 1999 5825).

Die schweizerischen Zentralbehörden können also jeweils durchaus auch mit nicht-staatlichen Organisationen zu tun haben, welche Zentralbehördenfunktionen wahrnehmen. Ob das der Fall ist, lässt sich am einfachsten über die Website der Haager Konferenz (www.hcch.net, Etat des conventions / Convention No. 33 / Etat complet de la convention) feststellen.

2. Schweizerische Behördenorganisation

Die Schweiz wird Zentralbehörden auf der Ebene des Bundes und der Kantone einrichten (gestützt auf HAÜ 6 II). Das BG-HAÜ nimmt zu diesem Zweck eine Verteilung der Aufgaben vor:

a) Zentrale Behörde des Bundes

HAÜ 9

Die Zentralen Behörden treffen unmittelbar oder mit Hilfe staatlicher Stellen oder anderer in ihrem Staat ordnungsgemäss zugelassener Organisationen alle geeigneten Massnahmen, um insbesondere:

- a), b) ...
- c) den Aufbau von Diensten zur Beratung während und nach der Adoption in ihrem Staat zu fördern;
- d) Berichte über allgemeine Erfahrungen auf dem Gebiet der internationalen Adoption auszutauschen;
- e) ...

BG-HAÜ 2

¹ Zentrale Behörde des Bundes ist die vom Bundesrat bezeichnete Verwaltungsstelle.

² Sie hat die Aufgabe:

- a. die Mitteilungen und Berichte im grenzüberschreitenden Verkehr (Art. 6 Abs. 2, 9 Bst. a, d, und e, 13, 15 Abs. 2, 16 Abs. 2, 17, 18, 20 und 21 Abs. 1 Bst. b HAÜ) zu übermitteln und entgegenzunehmen, soweit sie nicht die Zentralen Behörden der Kantone dazu ermächtigt hat;
- b. die Zentralen Behörden der Kantone in Rechtsfragen zu beraten;
- c. die Schweiz gegenüber ausländischen Zentralen Behörden zu vertreten;
- d. allgemeine Weisungen über den Vollzug des Haager Adoptionsübereinkommens zu erlassen;
- e. den Erfahrungsaustausch zwischen den Zentralen Behörden der Kantone, den Adoptionsvermittlungsstellen und den Bundesbehörden sowie die Koordination auf dem Gebiet des Adoptionswesens zu fördern.

Die Bundeszentralbehörde tritt also bei der operativen Bearbeitung der Adoptionsfälle nur am Rand in Erscheinung, namentlich bei der Übermittlung von Dossiers⁵. Sie unterstützt aber die kantonalen Zentralbehörden, nimmt

⁵ Grundsätzlich läuft der Verkehr zwischen der kantonalen und der ausländischen Zentralbehörden über die Bundeszentralbehörde. Sie kann diese Übermittlungsaufgabe jedoch an die kantonale Zentralbehörde delegieren. Diese Organisation wurde aus folgenden Überlegungen gewählt:

Koordinationsaufgaben wahr und soll den Informationsaustausch zwischen den kantonalen Zentralbehörden veranlassen und erleichtern.

b) Zentrale Behörden der Kantone

Die kantonalen Zentralbehörden nehmen dagegen all jene Zentralbehördenaufgaben nach dem HAÜ wahr, die nicht der Bundeszentralbehörde übertragen sind, namentlich bearbeiten sie die einzelnen Adoptionsfälle:

HAÜ 9

Die Zentralen Behörden treffen unmittelbar oder mit Hilfe staatlicher Stellen oder anderer in ihrem Staat ordnungsgemäss zugelassener Organisationen alle geeigneten Massnahmen, um insbesondere:

- a) Auskünfte über die Lage des Kindes und der künftigen Adoptiveltern einzuholen, aufzubewahren und auszutauschen, soweit dies für das Zustandekommen der Adoption erforderlich ist;
- b) das Adoptionsverfahren zu erleichtern, zu überwachen und zu beschleunigen;
- c), d) ...
- e) begründete Auskunftersuchen anderer Zentraler Behörden oder staatlicher Stellen zu einem bestimmten Adoptionsfall zu beantworten, soweit das Recht ihres Staates dies zulässt.

BG-HAÜ 3

² Soweit Artikel 2 nichts anderes bestimmt, ist sie *[die Zentrale Behörde des Kantons]* für die Aufgaben zuständig, die das Haager Adoptionsübereinkommen den Zentralen Behörden zuweist, namentlich für:

- a. die Untersuchung und das Erstellen der Berichte über die Eignung der künftigen Adoptiveltern und des Kindes zur Adoption (Art. 9 Bst. a, 15 Abs. 1, 16 Abs. 1 und 20 HAÜ);
- b. den Entscheid, das Kind den künftigen Adoptiveltern anzuvertrauen, die Zustimmung zum entsprechenden Entscheid der ausländischen Zentralen Behörde sowie die Zustimmung zur Fortsetzung des Verfahrens (Art. 17 HAÜ);

-
- Zu Beginn wird es darum gehen, sicherzustellen, dass die Dossiers formal und inhaltlich einem einheitlichen Standard genügen. Das kann nur die Bundeszentralbehörde sicherstellen.
 - Wenn sich die Praxis zur Gestaltung der Dossiers gefestigt hat, wird der Bund namentlich grössere kantonale Zentralbehörden zum direkten Verkehr ermächtigen. Durch andere Massnahmen muss gleichzeitig sichergestellt werden, dass die Bundeszentralbehörde die nötigen statistischen Angaben erhält, über die Erfahrungen der kantonalen Behörde mit einzelnen Ländern und über heikle Einzelfälle informiert wird.
 - Auch später wird die Bundeszentralbehörde durch die Übermittlung der Dossiers kleinerer kantonalen Zentralbehörden Unterstützungs- und Überwachungsaufgaben wahrnehmen.

- c. den Entscheid über die Rückkehr des Kindes in seinen Heimatstaat (Art. 21 Abs. 1 Bst. c HAÜ);
- d. die Ausstellung der Adoptionsbescheinigung (Art. 23 Abs. 1 HAÜ), wenn die Adoption in der Schweiz ausgesprochen worden ist.

Gegen die Entscheide der Zentralen Behörden der Kantone müssen jene kantonalen Rechtsmittel zulässig sein, welche den Anschluss an die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gewährleisten.

BG-HAÜ 16

¹Verfügungen der Zentralen Behörden der Kantone unterliegen letztinstanzlich der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht.

² Die Zentrale Behörde des Bundes ist berechtigt, gegen Verfügungen der Zentralen Behörden der Kantone die Rechtsmittel des kantonalen und des eidgenössischen Rechts zu ergreifen.

c) Zentralisierung der Pflegekinderaufsicht im Adoptionswesen

In vielen Kantonen – vor allem den deutschschweizerischen – sind lokale oder regionale Behörden für die Erteilung der Pflegekinderbewilligung zuständig. Diesen Behörden fehlt es an der Erfahrung mit internationalen Adoptionen, da sie zu wenig Fälle zu bearbeiten haben, um eben diese Erfahrung zu sammeln. Das Pflegekinderwesen wird deshalb bei einer einzigen kantonalen Behörde zentralisiert (revZGB 316 ^{1bis}):

revZGB 316

^{1bis} Wird ein Pflegekind zum Zweck der späteren Adoption aufgenommen, so ist eine einzige kantonale Behörde zuständig.

Diese Behörde ist gleichzeitig Zentrale Behörde des Kantons für das HAÜ:

BG-HAÜ 3

¹ Zentrale Behörde eines Kantons ist die nach Artikel 316 Absatz ^{1bis} des Zivilgesetzbuches (ZGB) bezeichnete Behörde (Art. 6 HAÜ).

Nebenbei erwähnt sei auch erwähnt, dass die Kantone eine Stelle bestimmen müssen, welche die Adoptivkinder bei der Suche nach ihren biologischen Eltern beratend unterstützt (revZGB 268c III, s. oben, Adoptionsgeheimnis).

d) Zentralbehördenaufgaben: Zusammenarbeit und Delegation

Auch mit dieser Zentralisierung innerhalb der Kantone werden aber in kleineren Kantonen noch immer zu wenig Fälle anfallen, um diese mit der nötigen Professionalität bearbeiten zu können. Wesentlich ist nämlich, dass die mit den Adoptionsverfahren befassten Personen, insbesondere die Sozialarbeiter, eine entsprechende Ausbildung mitbringen und genügend Erfahrung sammeln können, um die Fälle zu bearbeiten. Ich gehe davon aus, dass insbesondere die Sozialarbeiter zu mindestens 50% mit internationalen Adoptionen ausgelastet sein müssen, um die erforderliche Professionalität zu gewährleisten.

Kantone, die diese minimale Auslastung mit eigenen Fällen nicht gewährleisten können, haben verschiedene Möglichkeiten:

- Wir empfehlen solchen Kantonen deshalb, sich zusammenzuschliessen und eine interkantonale Zentralbehörde zu schaffen; auch die Botschaft erwähnt diese Möglichkeit (BBI 1999 5811). Für den Rechtsmittelweg gehen wir davon aus, dass die interkantonale Zentralbehörde in jedem der beteiligten Kantone als Behörde des eigenen Kantons verstanden wird, so dass gegen Entscheide der Zentralbehörde die kantonalen Rechtsmittel im Wohnsitzkanton der Adoptivbewerber zulässig sind.
- Weiter ist auch die Schaffung eines Pools von Sozialarbeitern für mehrere Kantone denkbar, welche die Voraussetzungen von PAVO 7 II erfüllen und insbesondere die Abklärungsaufgaben im Adoptionsverfahren für die beteiligten Kantone wahrnehmen. Formal bleiben die Zentralbehörden damit ausschliesslich Behörden eines Kantons.
- Schliesslich ist denkbar, dass die kantonale Zentralbehörde die Abklärung an eine aussenstehende Person delegiert, z.B. an eine Adoptionsvermittlungsstelle. Wesentlich ist dabei allerdings, dass die Zentralbehörde für den Bericht verantwortlich bleibt, und zwar im Sinn einer cura in eligendo, instruendo vel custodiendo. Mir scheint, dass die Erstellung des Berichts unter folgenden Voraussetzungen an eine Vermittlungsstelle oder auch an eine andere aussenstehende Person delegiert werden kann:
 - > Die Zentralbehörde des Kantons entscheidet, welche aussenstehende Person / Vermittlungsstelle den Bericht verfasst (nicht etwa die Adoptivbewerber);
 - > Sachverstand: Die beauftragte Person / Vermittlungsstelle muss die fachlichen Anforderungen von PAVO 7 II erfüllen (Sozialarbeiter mit genügenden Kenntnissen und Erfahrung im internationaler Adoptionswesen);

- > Unabhängigkeit: Die aussenstehende Person / Vermittlungsstelle muss unabhängig von den Adoptivbewerbern sein. Das heisst u.a. auch, dass die Zentralbehörde die Vermittlungsstelle für die Erstellung des Berichts bezahlen muss⁶.
- > Die kantonale Zentralbehörde muss in der Lage sein, den Bericht der aussenstehenden Person / Vermittlungsstelle fachlich beurteilen kann.

3. Schweizerische Adoptionsvermittlungsstellen

Für die Adoptionsvermittlungsstellen in der Schweiz verändert das Inkrafttreten des HAÜ und des BG-HAÜ einerseits gewisse Aufgaben und andererseits werden sie fortan nicht mehr der Aufsicht einer kantonalen Behörde, sondern des Bundes unterstehen.

a) Aufgaben

Das BG-HAÜ sieht nicht vor, staatsvertragliche Aufgaben durch zugelassene private Organisationen wahrnehmen zu lassen. Anders als das bisher geltende Zivilrecht erwähnt das BG-HAÜ die Adoptionsvermittlungsstellen neu aber an zwei Stellen:

BG-HAÜ 4 Einleitung eines Verfahrens

¹ Wer ein Kind aus einem Vertragsstaat adoptieren will, hat gegebenenfalls unter Mithilfe einer Adoptionsvermittlungsstelle bei der Zentralen Behörde des Kantons ein Gesuch um Erteilung einer vorläufigen Bewilligung zur Aufnahme eines Pflegekindes einzureichen.

Eine Adoptionsvermittlungsstelle kann die Adoptiveltern bei der Einleitung eines Adoptionsverfahrens unterstützen. Ferner:

BG-HAÜ 5 Dossier über die Adoptiveltern

² Wird das Dossier von einer Adoptionsvermittlungsstelle vorbereitet, so prüft die Zentrale Behörde des Kantons, ob es vollständig und richtig ist, und veranlasst die nötigen Ergänzungen.

⁶ Die Kosten dafür können gestützt auf die kantonale Gebührenordnung auf die Adoptivbewerber übergewälzt werden. Nachdem heute die Adoption mehr und mehr als Möglichkeit verstanden wird, für ein Kind Eltern (und nicht für Eltern ein Kind) zu finden, ist möglicherweise auch nur eine teilweise Überwälzung der Abklärungskosten angezeigt.

Das Gesetz anerkennt damit ausdrücklich, dass die Adoptionsvermittlungsstelle das Dossier über die Adoptiveltern vorbereiten kann. Die Verantwortung dafür bleibt aber in jedem Fall bei der Zentralen Behörde des Kantons (s. oben, Delegation von Zentralbehördenaufgaben). Die Schweiz hält also am Grundsatz fest, dass staatliche Stellen für das Adoptionsverfahren verantwortlich sein müssen.

Heute nehmen die Adoptionsvermittlungsstellen zur Unterstützung eines internationalen Adoptionsverfahrens folgende Aufgaben wahr:

- **Aufklärung, Beratung und Begleitung der Adoptiveltern**

AVV 11 Aufklärung und Beratung

¹ Der Vermittler hat den Pflegeeltern alle Informationen, die ihm über das Kind und seine Eltern zur Verfügung stehen, weiterzugeben.

² Er muss sie über die Schwierigkeiten, die mit der beabsichtigten Adoption verbunden sein können, aufklären. Nach Aufnahme des Kindes muss er sie auf ihren Wunsch bis zur Adoption beraten.

- **Vermittlung im engen Sinn**

AVV 2 Begriff der Vermittlung

Als Vermittlung gilt der Nachweis der Gelegenheit, ein unmündiges Kind zu adoptieren oder adoptieren zu lassen, und gegebenenfalls dessen Unterbringung bei Pflegeeltern zur späteren Adoption.

- **Mitwirkung bei der Vorbereitung des Plazierungsentscheides, namentlich bei Abklärung, ob die Eltern für die Aufnahme eines Pflegekindes geeignet sind (Vorbereitung des Sozialberichts, BG-HAÜ 5 II)**

- **Wahrnehmung von Aufgaben im Herkunftsstaat des Kindes**

AVV 9 Voraussetzungen der Vermittlung und der Unterbringung

³ Bei der Vermittlung eines Kindes aus dem Ausland muss der Vermittler die Gesetzgebung des Herkunftslandes einhalten und dafür sorgen, dass die vorgeschriebenen Untersuchungen durchgeführt, die notwendigen Unterlagen beigebracht (Art. 6 Abs. 2 und 3 der V vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Pflegekindern) und die fremdenpolizeiliche Bewilligung eingeholt werden.

- **Benachrichtigung der Vormundschaftsbehörde**

AVV 12 Meldepflicht für die Unterbringung

Der Vermittler hat vor der Unterbringung die für das Kind zuständige Vormundschaftsbehörde und bei Vermittlung ins Ausland die entsprechende ausländische Behörde am Wohnsitz der Pflegeeltern zu benachrichtigen.

An diesem Katalog wird das HAÜ und das BG-HAÜ nichts wesentliches ändern. Die Adoptionsvermittlungsstellen werden künftig nicht mehr:

- an der Übermittlung von Adoptionsdossiers beteiligt sein, da das Übereinkommen dafür eigene Kanäle zur Verfügung stellt;
- die Plazierung des Kindes vornehmen können (das Matching wird nach dem HAÜ ausschliesslich Aufgabe der Zentralbehörden sein); und
- für die Benachrichtigung der Vormundschaftsbehörde verantwortlich sein; das wird an ihrer Stelle die Zentrale Behörde tun (BG-HAÜ 7 III, 11 II).

Im Rahmen des HAÜ werden zentrale Aufgaben der Vermittlungsstellen sein, die Adoptiveltern vorzubereiten, zu begleiten, zu beraten, zu unterstützen und (der Zentralbehörde des Herkunftslandes) zur Adoption geeignete Kinder nachzuweisen. Die Beratungsaufgaben erhalten im HAÜ-Verfahren ein deutlich grösseres Gewicht.

Neu hält das Gesetz zudem ausdrücklich fest, dass Adoptionsvermittlungsstellen das Dossier der Adoptiveltern vorbereiten können (BG-HAÜ 5 II), auch wenn die Verantwortung bei der Zentralbehörde bleibt. Dass Beratung, Begleitung und Unterstützung der Eltern wichtige Aufgabe der Vermittlungsstellen ist, anerkennt auch der neue BG-HAÜ 4 I. Weil es sich dabei um Aufgaben handelt, welche die neuen kantonalen Zentralbehörden nicht wahrnehmen, ist es umso wichtiger, dass sich die Adoptionsvermittler ihrer seriös annehmen.

Sodann kann die Zentralbehörde des Kantons die Erstellung des Sozialberichts über die Eltern an eine Adoptionsvermittlungsstelle delegieren. Die Voraussetzungen für die Delegation des Berichts finden Anwendung (s. vorn).

b) Aufsicht

Mit halbjähriger Verzögerung hat sich das Parlament im vergangenen Juni endlich zu einer Entscheidung über die Aufsicht über die Adoptionsvermittlungsstellen durchringen können und neu den Bund damit betraut.

revZGB 269c

¹ Der Bund übt die Aufsicht über die Vermittlung von Kindern zur Adoption aus.

² Wer diese Vermittlung berufsmässig oder im Zusammenhang mit seinem Beruf betreibt, bedarf einer Bewilligung; die Vermittlung durch vormundschaftliche Organe bleibt vorbehalten.

³ Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen und regelt die Mitwirkung der für die Aufnahme von Kinder zum Zweck späterer Adoption zuständigen kantonalen Behörde bei der Abklärung der Bewilligungsvoraussetzungen und bei der Aufsicht.

⁴ Verfügungen der Aufsichtsbehörde können mit Beschwerde bei der Rekurskommission für die Adoptionsvermittlung angefochten werden.

Gegenwärtig sind 21 Vermittlungsstellen zugelassen. Ihre Organisation und Tätigkeit ist sehr verschieden:

- Einzelne Stellen konzentrieren sich auf die Suche nach einem Adoptivkind und auf Hilfe bei der Abwicklung des Verfahrens im Herkunftsstaat des Kindes;
- Andere Vermittlungsstellen befassen sich zusätzlich mit der Eignungsabklärung der Adoptiveltern, der Enquête sociale;
- Einige Vermittlungsstellen sind als juristische Personen organisiert, andere nicht.

In Bern werden wir erst noch klären müssen, zu welchen Zwecken wir die neu übertragene Kompetenz nutzen wollen. Namentlich stellt sich die Frage, ob wir die materiellen Voraussetzungen für die Bewilligung von Adoptionsvermittlungsstellen verändern wollen, etwa ob die Organisation bestimmte rechtliche oder strukturelle Kriterien erfüllen muss und wie weit eine Professionalisierung (Ausbildung) angestrebt werden soll.

So wird etwa geltend gemacht, ein kleiner Vermittler, eine Einzelmaske, die vielleicht selber ein Kind im betreffenden Land adoptiert hat, könne nicht wirklich feststellen, ob z.B. ein Kind nicht in seinem Herkunftsland untergebracht werden kann (Subsidiarität). Andererseits wird - oder vielleicht besser sollte - gerade diese Frage im Haager Verfahren abgeklärt werden, und zwar durch die Zentralbehörde des Herkunftsstaates des Kindes. Im Rahmen dieses Vorentscheides, der vielleicht im Dossier über das Kind dokumentiert ist, vielleicht aber auch nicht, entscheidet die schweizerische Zentralbehörde über das Matching (HAÜ 17 c). Auf jeden Fall übernehmen die Zentralen Behörden das Matching; das sollte ein allfälliges Manko des Vermittlers aufheben.

Abhängen wird die Entscheidung über die Zulassungsbedingungen davon, was damit für die Qualität des Adoptionsverfahrens im Interesse des Kindes gewonnen wird. Auf privater Basis wird jedenfalls versucht, "good practices" eines Adoptionsvermittlers zu definieren; an diesen "good practices" kann sich ev. auch der Bund orientieren.

Zum Übergangsrecht:

SchIT ZGB 12c^{bis}

¹ Die von den kantonalen Aufsichtsbehörden über die Adoptionsvermittlungsstellen erteilten Bewilligungen bleiben bis zu ihrem Ablauf gültig.

² Die kantonalen Aufsichtsbehörden über die Adoptionsvermittlungsstellen übermitteln der Aufsichtsbehörde des Bundes unverzüglich alle die Aufsicht und die Bewilligungsverfahren betreffenden Akten, die innerhalb der letzten fünf Jahre vor Inkrafttreten der Änderung von Artikel 269c vom 22. Juni 2001 angelegt worden sind.

VI. Schlussbemerkungen

- Das HAÜ ergänzt das bestehende schweizerische Adoptionsrecht mehr als dass es es ersetzt. Das geltende schweizerische Zivilrecht entspricht den materiellen Anforderungen des HAÜ weitgehend. Künftig kommen aber zwei zusätzliche Adoptionsverfahren hinzu, nämlich
 - die Adoption im Herkunftsstaat nach dem HAÜ mit Anerkennung der ausländischen Adoption in der Schweiz und
 - die Aufnahme eines Pflegekindes nach dem HAÜ mit Adoption in der Schweiz.

Das neben den bereits bestehenden Verfahren, nämlich:

- Adoption in Nicht-Vertragsstaat, Anerkennung nach IPRG 78
 - Adoption in Nicht-Vertragsstaat, keine Anerkennung nach IPRG 78
 - Inlandadoption
- Gelegentlich wurde das neue Verfahren kritisiert, weil es zu einer Bürokratisierung und unzumutbaren Verzögerung der Verfahren führe. Dieser Kritik ist entgegenzuhalten, dass die Beteiligung öffentlicher Stellen am Adoptionsverfahren zur Berücksichtigung der Kindesinteressen zentral ist. Die Qualität der Entscheidung ist wichtiger als eine möglichst rasche Erledigung eines Gesuchs, und dafür schafft das HAÜ wichtige Voraussetzungen namentlich für die Zusammenarbeit der Behörden. Immerhin verpflichtet aber auch das Übereinkommen die Vertragsstaaten, mit der gebotenen Eile vorzugehen (HAÜ 35). Die Behörden sollen also gute Entscheidungen treffen, und dazu gehört es, die nötigen Abklärungen zu treffen. Bei diesen Arbeiten sollen sie nicht trödeln.
 - Das Übereinkommen setzt die Kooperationsbereitschaft der Vertragsstaaten voraus. Das Haager Kindsentführungsübereinkommen zeigt, dass die

Zusammenarbeit nicht mit allen Staaten gleich reibungslos abläuft. Kulturelle Unterschiede spielen eine Rolle, zum Teil fehlt das Personal und/oder das Geld, es herrscht Vetterliwirtschaft oder Korruption, ein Land ist instabil. All diese Probleme werden mit dem Übereinkommen nicht behoben. Aber das neue Recht gibt den Zentralbehörden Interventionsmöglichkeiten in die Hand, die bisher nicht bestanden, und es stellt die fortgesetzte Diskussion im Rahmen der Haager Konferenz sicher.