



Empfehlungen der Arbeitsgruppe Herkunftssuche zur Unterstützung von adoptierten Personen

Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia

Generalsekretariat KKJPD, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern
Tel. +41 31 318 15 05, info@kkjpd.ch, www.kkjpd.ch

Bern, 27.10.2023



Inhalt

1. Auftrag	4
2. Mandat für die Arbeitsgruppe (AG Herkunftssuche)	4
3. Ressourcen	5
4. Arbeitsergebnis	6
5. Arbeitsweise	6
a) Klärung der Ausgangslage.....	6
b) Analyse.....	6
c) Umsetzung / Empfehlungen.....	6
6. Zentrale Begriffe und Kontext	7
a) Herkunftssuche:.....	7
b) Illegale Adoption.....	8
c) Internationaler Kontext.....	9
7. Bedürfnisse der adoptierten Personen	9
8. Schwerpunkte	10
a) Psychosoziale Betreuung.....	10
b) Opferhilfe.....	10
c) Akten- und Personensuche in der Schweiz.....	11
d) Internationale Suche.....	12
e) Illegale Adoptionen.....	12
9. Bereits eingeleitete Massnahmen	13
10. Illegale Adoptionen aus Sri Lanka	13
a) Bericht in Erfüllung des Po. Ruiz 17.4181.....	13
b) Internationale Empfehlungen.....	14
c) Handlungsbedarf.....	14
d) Schaffung einer zentralen Anlaufstelle für die Unterstützung bei der Herkunftssuche von adoptierten Personen aus Sri Lanka.....	14
11. Weitergehende Forschung und Arbeiten	16



a) Forschung im Bundesarchiv	16
b) Weitere laufende Forschungsarbeiten bei Bund und Kantonen	16
c) Expertengruppe «internationale Adoption» im Auftrag des Bundesrates	16
12. Empfehlungen der Arbeitsgruppe	18
a) Rechtliche Grundlagen	18
b) Koordination	18
c) Begleitung und Betreuung	21
d) Genetische Abstammungsanalysen	21
e) Kosten	21
13. Weiteres Vorgehen	22



1. Auftrag

In seiner Sitzung vom 6. März 2020 hat der Vorstand der KKJPD ein Mandat für eine Arbeitsgruppe zur Unterstützung von adoptierten Personen bei der Herkunftssuche verabschiedet. Die Arbeiten sollen in enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz (BJ) erfolgen.

2. Mandat für die Arbeitsgruppe (AG Herkunftssuche)

- Begleitung der Aufarbeitung der Thematik auf Stufe Kantone/Bund in Absprache/Koordination mit den Arbeiten zum Postulat Ruiz (17.4181)
- Abklärung der Bedürfnisse der Betroffenen
- Prüfung der Schaffung von zusätzlichen Strukturen zur Unterstützung der Betroffenen von internationalen Adoptionen bei der Herkunftssuche (wie? durch wen? bei wem? mit welchem Auftrag?) inkl. die Frage der Finanzierung und der rechtlichen Grundlagen
- Die Betroffenen haben wegen deren Vorbefassung wiederholt Vorbehalte gegen die in den Kantonen bestehenden Zentralbehörden geäussert und eine unabhängige Stelle gefordert, welche die Betroffenen bei der Herkunftssuche sowie auch psychologisch und rechtlich unterstützt.
- Prüfung von weiteren Unterstützungsmöglichkeiten
- Zugang zu Dokumenten (Archive in Kantonen und Gemeinden) inkl. Frage der Gebühren
- Zugang zu Dokumenten (Ausland) inkl. Frage Kostenbeteiligung für Reise, Übersetzung, Anwaltsunterstützung
- Klärung Rolle Bundesbehörden (BJ, Botschaft)
- Klärung Rolle privater Suchdienste
- Klärung Rolle der Vermittlungsstellen
- DNA Tests/Datenbank

Das Mandat der Arbeitsgruppe "Herkunftssuche" soll **nicht** umfassen:

- Allgemeine historische Aufarbeitung: diese muss in einem anderen Gefäss angegangen werden.
- Künftige Ausrichtung der Adoptionspolitik des Bundes: das ist Teil des BR-Berichts zum Postulat Ruiz (17.4181), welcher vom Bundesrat am 11. Dezember 2020 verabschiedet wurde.
- Reform des Adoptionsrechts: Gestützt auf den Bericht zum Postulat Ruiz (17.4181) wurde eine Expertengruppe eingesetzt.



3. Ressourcen

Die Arbeitsgruppe steht unter der gemeinsamen Leitung von KKJPD und BJ.

Leitung der Arbeitsgruppe:

- Alain Hofer, Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)
- Joëlle Schickel, Bundesamt für Justiz (BJ)

Der Teilnehmerkreis für die Mitarbeit in der Arbeitsgruppe wurde im Rahmen des Mandats umrissen. Folgende Personen konnten in der Folge für eine Mitarbeit gewonnen werden:

- Veronika Neruda, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK; bis Juni 21)
- Martin Allemann, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK, ab September 2021)
- Diana Wider, Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES)
- Beat Gnädinger, Schweizerische Archividirektorenkonferenz (ADK)
- Pia Altorfer, Schweizerische Verbindungsstellen-Konferenz Opferhilfegesetz (SVK-OHG; bis Dezember 2020)
- Denise Hug, Verband der Kantonalen Zentralbehörden (VZBA)
- Heidi Steinegger, Verband der Kantonalen Zentralbehörden Adoption (VZBA)
- Corinne Räss-Slavkovic, Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption (CLACA)
- Maryse Javaux Vena, Bundesamt für Justiz (BJ)
- Phonesili Phengrasamy, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
- Sarah Ineichen, Back to the Roots, Betroffenenvertreterin
- Sarah Andres, Back to the Roots, Betroffenenvertreterin (bis März 22)
- Celin Fässler, Back to the Roots, Betroffenenvertreterin (ab August 21)
- Dida Guigan, Born in Lebanon, Betroffenenvertreterin
- Nicole Windlin, Suchdienst Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK)
- Elodie Antony, Internationaler Sozialdienst Schweiz (SSI)
- Hervé Boéchat, LAVI-VD (ab Juni 21)

Die Arbeitsgruppe setzt sich somit aus Behördenvertretern- und -vertreterinnen, adoptierten Personen sowie Vertretern und Vertreterinnen von privaten Organisationen und Suchdiensten zusammen.



4. Arbeitsergebnis

Beim vorliegenden Arbeitsergebnis handelt es sich um eine Zusammenfassung der Diskussionen und Überlegungen der Arbeitsgruppe. Schlussendlich hat sich die Arbeitsgruppe auf die Formulierung von Empfehlungen zum weiteren Vorgehen verständigt. Gewisse Massnahmen konnten im Laufe der Arbeiten direkt umgesetzt werden oder können ohne grösseren Aufwand in den bestehenden Strukturen realisiert werden. Zur Umsetzung und weiteren Bearbeitung der übrigen Empfehlungen reichen die Kompetenzen, Strukturen und Ressourcen der Arbeitsgruppe nicht aus. Auch die bestehenden nationalen und interkantonalen Strukturen erscheinen der Arbeitsgruppe als nicht ausreichend, um eine übergeordnete Koordination und die Umsetzung von wesentlichen Massnahmen in allen Kantonen zu gewährleisten. Dafür erscheint auch die KKJPD als Fachdirektorenkonferenz ungeeignet. Viele der Mitglieder der KKJPD sind heute nicht zuständig für die Adoptionsthematik.

5. Arbeitsweise

Die Arbeit der Arbeitsgruppe Herkunftssuche gliederte sich in verschiedene Phasen.

a) Klärung der Ausgangslage

Die Arbeitsgruppe hat die Arbeiten in der zweiten Hälfte 2020 aufgenommen. Anlässlich einer ersten Sitzung am 20. August 2020 wurde von der Arbeitsgruppe insbesondere die Ausgangslage diskutiert, und es wurde eine erste Diskussion zu möglichen Handlungsfeldern geführt. Als Ergebnis dieses Treffens wurde als erster Schritt zur Klärung der Ausgangslage ein idealtypischer Prozess entworfen. Gestützt auf diesen Entwurf des idealtypischen Prozesses wurden die Arbeiten in einer nächsten Sitzung am 3. November 2020 in Schwerpunktthemen aufgeteilt. Die Arbeitsgruppe hat sich darauf verständigt, dass die Arbeiten nicht auf adoptierte Personen aus Sri Lanka beschränkt werden sollen. Die Thematik der Unterstützung von international adoptierten Personen bei der Herkunftssuche ist für sämtliche Herkunftsländer zu klären. Wo es thematisch sinnvoll und erforderlich ist, sollten auch national adoptierte Personen in die Überlegungen und mögliche Massnahmen eingeschlossen werden.

b) Analyse

Zur Bearbeitung der definierten Schwerpunktthemen wurden Unterarbeitsgruppen eingesetzt, die jeweils von einem Mitglied der Hauptarbeitsgruppe geleitet wurden. Ziel der Arbeiten der Unterarbeitsgruppen war es, der Hauptarbeitsgruppe Möglichkeiten für themenspezifische konkrete Handlungsoptionen aufzuzeigen (allenfalls in Varianten). Die Arbeiten der Unterarbeitsgruppen wurden im Herbst 2021 mit je einem kurzen Bericht z. H. der Hauptarbeitsgruppe abgeschlossen. Anlässlich der Sitzungen der Hauptarbeitsgruppe vom 18. Februar 2021, 3. Juni 2021, 7. September 2021 und 11. Oktober 2021 wurde aus den Unterarbeitsgruppen jeweils mündlich über den Stand der Arbeiten in die Hauptarbeitsgruppe berichtet, und es wurden erste konkrete Massnahmen diskutiert.

c) Umsetzung / Empfehlungen

Gestützt auf die Arbeiten und Erkenntnisse aus den Unterarbeitsgruppen wurden mögliche Massnahmen und Empfehlungen definiert. Die Empfehlungen wurden anlässlich der Sitzungen vom 11. Januar 2022, 14. März 2022, 10. Mai 2022 und 20. Juni 2022 in der Arbeitsgruppe diskutiert. Parallel dazu wurden gestützt auf einen Beschluss der KKJPD und des EJPD Sofortmassnahmen für adoptierte Personen aus Sri Lanka umgesetzt (vgl. Kapitel 10). Massnahmen mit einer politischen Dimension müssen den entsprechenden Gremien unterbreitet werden.



Zeitplan:

August 2020	Aufnahme der Arbeiten	Kick-off
August 2020 – Dezember 2020	Ausgangslage klären; Vorgehensweise und Schwerpunktthemen definieren	Klärung der Ausgangslage
Dezember 2020 – September 2021	Arbeiten in den Unterarbeitsgruppen; Auftrag klären; Handlungsfelder definieren	Analyse
September 2021 – Juni 2022	Erarbeitung und Umsetzung erster Massnahmen; Erarbeiten von Empfehlungen z. H. des Auftraggebers	Umsetzung/Bericht
Herbst 2022	Verabschiedung Empfehlungen Diskussion weiteres Vorgehen	
2023	Veröffentlichung	

6. Zentrale Begriffe und Kontext

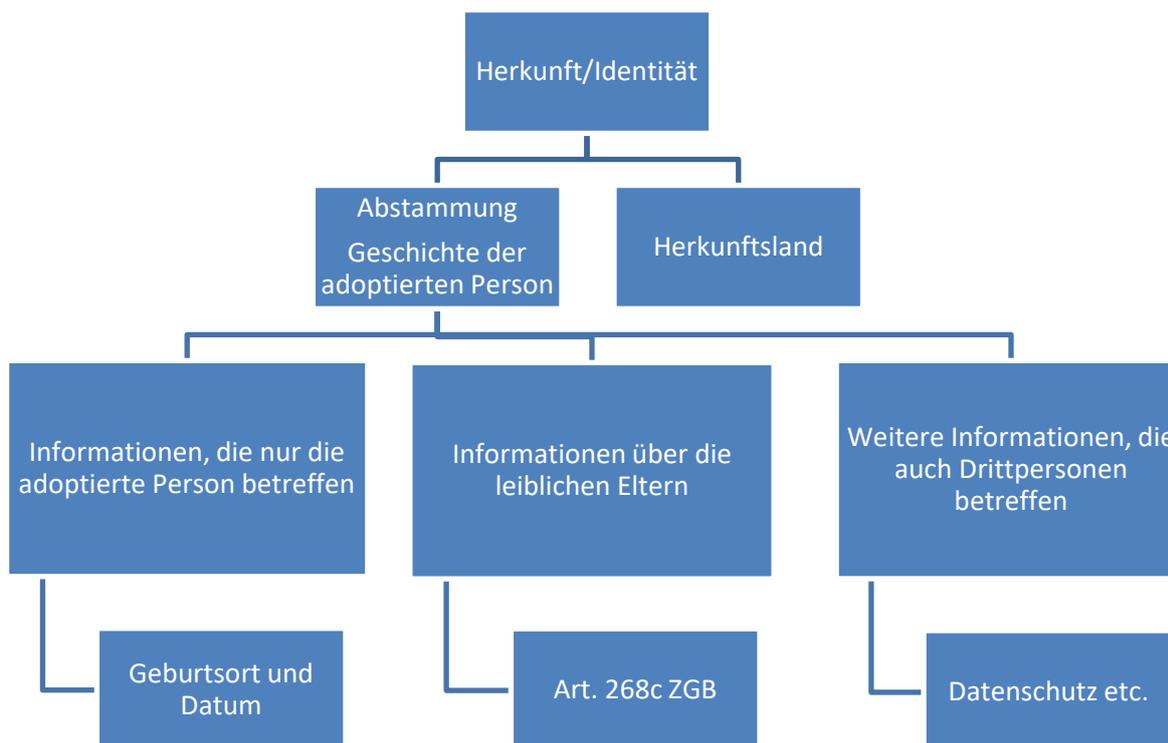
Für das allgemeine Verständnis und die Zusammenarbeit ist die Klärung der folgenden Begriffe wichtig:

a) Herkunftssuche:

Für die Behörden ist die Herkunftssuche ein behördliches Verfahren. Aus Sicht einer adoptierten Person ist die Herkunftssuche ein persönlicher Prozess, der sich individuell gestaltet und entsprechend den individuellen Bedürfnissen begleitet werden soll. Der Zeitpunkt und das Tempo um sich mit seiner eigenen Geschichte auseinanderzusetzen, variiert bei jeder adoptierten Person im Laufe des Lebens. Da sich die Definitionen der Behörden und der adoptierten Personen unterscheiden, decken sich auch die gegenseitigen Erwartungen nicht.

Als Ausgangslage dient der Arbeitsgruppe deshalb die Definition des Begriffs der Herkunftssuche aus der Sicht der adoptierten Personen.

Es geht dabei um das Recht auf Identität durch die Suche in einem individuellen Prozess (Art. 8 Übereinkommen über die Rechte des Kindes, KRK). Dieses umfasst insbesondere die biologische Abstammung, die Geschichte der adoptierten Person und die Kenntnis des Herkunftslandes.



Bei illegalen Adoptionen kann keine Auskunft zur Abstammung erteilt werden, weil die allenfalls zur Verfügung stehenden Angaben/Unterlagen nicht stimmen. Hier geht es zusätzlich um die Suche nach der Wahrheit.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten für die Unterstützung der adoptierten Personen auf Herkunftssuche die geltenden rechtlichen Grundlagen bieten bzw. nicht bieten.

Der behördliche Prozess deckt bei internationalen und insbesondere bei illegalen Adoptionen heute nur einen kleinen Teil der Erwartungen und der Bedürfnisse der Betroffenen ab. Die Frage ist, ob dieses Angebot ausgebaut werden soll, um weitere Aspekte und Bedürfnisse abzudecken. Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe sollen Möglichkeiten aufzeigen, wie das Angebot des Staats besser auf die Bedürfnisse der adoptierten Personen zugeschnitten werden kann und wo die behördlichen Strukturen heute Schwachstellen aufweisen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass den Staat aufgrund von Unterlassungen, unzulänglichem Handeln und Verfehlungen in der Vergangenheit eine erhöhte Verantwortlichkeit trifft¹.

b) Illegale Adoption

Eine „illegale Adoption“ ist eine Adoption, die aus „Missbräuchen wie Entführung und Verkauf von Kindern, dem Handel mit Kindern und andere[n] rechtswidrige[n] oder unzulässige[n] gegen das Kind gerichtete[n] Tätigkeiten“ resultiert.²

Einige illegale Praktiken wirken sich direkt auf die Suche nach der biologischen Abstammung aus und machen sie schwierig oder unmöglich. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Ausweispapiere

¹ De: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/gesetzgebung/illegale-adoptionen/ber-br.pdf.download.pdf/ber-br-d.pdf> Fr: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/fr/data/gesellschaft/gesetzgebung/illegale-adoptionen/ber-br.pdf.download.pdf/ber-br-f.pdf>

² Formulierung im Sinn des Leitfadens der Haager Konferenz Die Umsetzung und Durchführung des Haager Adoptionsübereinkommens aus dem Jahr 1993 (hcch.net), De: <https://assets.hcch.net/docs/8d83a8fb-1867-47de-af05-1c2bc8e20e1b.pdf> Fr: <https://assets.hcch.net/docs/8b58df9f-4545-4aec-8050-3a61dc1cc1d2.pdf>



gefälscht wurden oder wenn die Zustimmung der biologischen Eltern fehlt bzw. die Zustimmung nicht durch die biologischen Eltern selbst erteilt wurde.

Sofern dabei von Behörden geltende rechtliche Bestimmungen nicht eingehalten wurden, trifft den Staat eine Mitverantwortung.

Die rechtlichen Bestimmungen für die Herkunftssuche (Art. 268c und 268d ZGB) bilden eine ausreichende Grundlage für legale Adoptionen, bei denen alle Dokumente vorhanden und wahr sind. Illegale Adoptionspraktiken werden im Gesetz nicht berücksichtigt, da Bestimmungen fehlen, welche in diesen Fällen zusätzliche Unterstützungsmassnahmen vorsehen. Dazu bräuchte es andere rechtliche Grundlagen, Strukturen und Konzepte als bei legalen Adoptionen. Aufgrund seiner Mitverantwortung trifft den Staat heute eine erhöhte Pflicht, die adoptierten Personen bei der Wahrung ihrer verfassungsmässigen Rechte auf Kenntnis der eigenen Abstammung zu unterstützen.

c) Internationaler Kontext

Die illegalen Adoptionen sind nicht nur in der Schweiz ein politisch brisantes Thema. Die Problematik der illegalen Adoptionspraxis zeigt sich auch in anderen Ländern. So befasste sich die Niederlande mit den illegalen Adoptionen aus Sri Lanka und deren Auswirkungen. Schweden ist aufgrund von illegalen Adoptionen aus Chile in den internationalen Fokus geraten. Frankreich und Belgien befassen sich derzeit ebenfalls mit illegalen Adoptionen (keine abschliessende Aufzählung).

7. Bedürfnisse der adoptierten Personen

Die Bedürfnisse der adoptierten Personen wurden in der Arbeitsgruppe von drei adoptierten Personen aus Sri Lanka (Vertreterinnen des Vereins Back to the Roots) sowie einer weiteren adoptierten Person aus dem Libanon (Vertreterin des Vereins Born in Lebanon) vertreten. Die in der Arbeitsgruppe vertretenen adoptierten Personen haben ihre Ansichten und Standpunkte jeweils in den Sitzungen eingebracht. Eine breite Analyse der Bedürfnisse aller betroffenen adoptierten Personen konnte dagegen im Rahmen der Arbeiten nicht stattfinden. Eine solche Bedürfnisabklärung müsste beispielsweise mit einer breit abgestützten und wissenschaftlich fundierten, repräsentativen Umfrage bei adoptierten Personen erfolgen. Zudem wurden weitere adoptierte Personen bei den Arbeiten in den Unterarbeitsgruppen miteinbezogen. Diese hatten so die Möglichkeit, ihre Bedürfnisse und ihr Wissen in die Diskussionen einzubringen. Schlussendlich sollten alle Massnahmen darauf ausgerichtet sein, den betroffenen Personen einen Mehrwert zu bringen.

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Bedürfnissen der Betroffenen bei der Herkunftssuche konnte während der Arbeitsgruppensitzungen nicht stattfinden. Parallel zu den Arbeiten wurde zu diesem Zweck ein Pilotprojekt mit Back to the Roots gestartet (vgl. Ziff. 10). Back to the Roots hat dabei ein umfassendes Betreuungskonzept entwickelt, das auf die Bedürfnisse der adoptierten Personen aus Sri Lanka auf Herkunftssuche ausgerichtet ist.

Der Auftrag der Arbeitsgruppe beschränkt sich auf die Unterstützung der adoptierten Personen bei der Herkunftssuche (gemäss der Definition in Ziff. 6. a.). Die Unterstützung bei der Herkunftssuche ist ein wichtiges Anliegen der adoptierten Personen. Es gibt aber weitere wichtige Bedürfnisse und Bedarf nach weitergehender Unterstützung der adoptierten Personen, die von den vorliegenden Empfehlungen nicht abgedeckt werden. Eine umfassende Abklärung weiterer Bedürfnisse der adoptierten Personen ausserhalb der Herkunftssuche hat nicht stattgefunden und ist nicht Gegenstand der vorliegenden Empfehlungen.



8. Schwerpunkte

Folgende Schwerpunktthemen wurden zur Bearbeitung in den Unterarbeitsgruppen definiert:

a) Psychosoziale Betreuung

Als eines der Schwerpunktthemen wurde von der Arbeitsgruppe die psychosoziale Begleitung von adoptierten Personen, während der Akteneinsicht, der Kontaktaufnahmen und Moderation der Treffen mit leiblichen Eltern und/oder (Halb-) Geschwistern bearbeitet.

Psychosoziale Begleitung für Herkunftssuchende bedeutet, einer herkunftssuchenden Person, den Gesuchten und/oder einer Person, die ihre adoptierten Angehörigen sucht, einflussreich nahe zu sein, so dass sie während des Herkunftssucheprozesses sicher ist, sich unterstützt fühlt und die Persönlichkeitsrechte von Drittpersonen gewährleistet sind.

Alle an der Akteneinsicht und der Herkunftssuche beteiligten Stellen haben während ihrer Tätigkeit Antragstellende psychosozial zu begleiten, um qualitativ einwandfreie Leistungen zu erbringen. Davon abzugrenzen ist die Therapie der betroffenen Personen. Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass mit dem unbestimmten Rechtsbegriff der beratenden Unterstützung in Art 268c Abs. 4 ZGB die psychosoziale Begleitung und als integraler Bestandteil derselben, die Beratung gemeint ist. Mit den geltenden rechtlichen Bestimmungen können diese Dienstleistungen sowohl vom Staat direkt erbracht werden, zumindest teilweise aber auch an private Anbieter delegiert und vom Staat mitfinanziert werden. Die Zuständigkeit dafür liegt bei den Kantonen. Im Gegensatz dazu ist die therapeutische Unterstützung im Verantwortungsbereich der medizinischen und psychologischen Versorgung angesiedelt und nicht die Aufgabe der Auskunftsstellen.

Die psychosoziale Begleitung ist während des gesamten Prozesses sowohl für herkunftssuchende Adoptierte als auch für deren leibliche, in direkter Linie verwandten Angehörige zu gewährleisten, um die gewünschte Qualität im Herkunftssucheprozess zu garantieren. Sie kann nicht als spezielle, abgegrenzte Dienstleistung verstanden werden, sondern muss Bestandteil der Herkunftssuche sein, unabhängig davon, ob die öffentliche Hand Aufgaben an private Anbieter delegiert oder nicht. Sie hat professionell, in guter Qualität und durch entsprechend ausgebildete Fachpersonen zu erfolgen.

Die psychosoziale Begleitung muss in allen Kantonen aufgrund des Prinzips der Chancengerechtigkeit möglichst einheitlich gewährleistet werden. Dafür wird die Intensivierung der Zusammenarbeit und die Standardisierung der Qualitätskriterien gefordert.

b) Opferhilfe

Bei den Arbeiten zu möglichen Unterstützungsmassnahmen für adoptierte Personen hat sich auch die Frage gestellt, ob allenfalls die bestehenden Opferberatungsstellen oder die Anlaufstellen gemäss dem Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen (AFZFG) eine Rolle übernehmen könnten.

Die entsprechenden Abklärungen durch eine Unterarbeitsgruppe haben ergeben, dass für Betroffene illegaler / internationaler Adoptionen gemäss bestehender Rechtslage keine Möglichkeit besteht, Unterstützung durch eine Opferberatungsstelle zu erhalten. Auch internationale Abkommen können nicht als Anknüpfungspunkt dienen, um Beratung durch die Opferhilfe zu erhalten. In vermutlich seltenen Einzelfällen könnte allenfalls noch juristisch geprüft werden, ob der Straftatbestand einer grenzüberschreitenden und andauernden / fortführenden Entführung in Frage käme, durch den eine Unterstützung der Opferhilfe möglich würde. Dies scheint aus Sicht der Arbeitsgruppe aber erstens ein sehr aufwändiges Vorgehen, und vor allem hat dieser Weg den Nachteil, dass damit keine Lösung für alle Betroffenen gefunden würde.

Adoptierte Personen gelten gemäss bestehender Rechtslage nur dann als Betroffene im Sinne des AFZFG, wenn in diesem Zusammenhang die Voraussetzungen an eine fürsorgerische Zwangsmassnahme oder Fremdplatzierung erfüllt sind und sich dies vor 1981 in der Schweiz ereignet hat. Von einer solchen Massnahme betroffene Personen haben Anspruch auf Beratung und Unterstützung durch

eine kantonale Anlaufstelle sowie das Recht auf Zugang zu ihren Akten. Erst wenn aufgrund einer solchen Massnahme zusätzlich die Integrität der betroffenen Person unmittelbar und in schwerer Weise beeinträchtigt wurde, gilt diese als Opfer im Sinne des AFZFG, und der Anspruch auf einen Solidaritätsbeitrag kann geltend gemacht werden. Die Voraussetzungen für eine Unterstützung durch die Anlaufstellen AFZFG wären in der Praxis vermutlich nur in seltenen Einzelfällen erfüllt. Dies wäre z. B. gegeben, wenn ein Kind vor 1981 aus dem Ausland für eine Adoption in die Schweiz kam und hier vorerst bei den Pflegeeltern (bzw. den späteren Adoptiveltern) oder in einem Heim platziert war und somit von einer Massnahme im Sinne des AFZFG betroffen war. Die adoptierten Personen können daher auf Basis der bestehenden Rechtslagen kaum Unterstützung durch eine Anlaufstelle gemäss AFZFG erhalten.

c) Akten- und Personensuche in der Schweiz

Als Grundlage für die Suche nach der biologischen Abstammung dienen den von einer Adoption betroffenen Personen die Adoptions- und Vormundschaftsakten sowie die Auskunft zu den Daten aus dem Zivilstandsregister zum Zeitpunkt der Geburt.

Nach der Änderung des ZGB per 01.01.2018 ist gestützt auf Art. 268d Abs. 1 und 4 ZGB in jedem Kanton eine Auskunftsstelle bestimmt worden, die für die Herkunftssuche zuständig ist. Diese Auskunftsstellen wurden den kantonalen Zentralbehörden³ Adoption angegliedert. Nicht weiter ausgeführt ist im ZGB, wie die Auskunftsstellen die erforderlichen Informationen zusammentragen. Vor dem Hintergrund, dass die suchenden adoptierten Personen ein unbedingtes Auskunftsrecht haben, kann festgestellt werden, dass dies nur dann möglich ist, wenn den Auskunftsstellen sämtliche relevanten Akten und Daten zu den Personen vorliegen.

Die Akten zu den damaligen Adoptionsverfahren in der Schweiz werden bis heute, bedingt durch unterschiedliche Archivgesetzgebungen, nicht in allen Kantonen einheitlich aufbewahrt bzw. archiviert. Die Akten zum Adoptionsfreigabeverfahren der Eltern sowie die Mandatsführung durch die eingesetzte Vormundsperson wurden von den vormaligen Vormundschaftsbehörden (heutige Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden), den damaligen privaten Vermittlungsstellen und den für das Adoptionsverfahren zuständigen kantonalen Behörden produziert und während der dafür vorgesehenen Fristen aufbewahrt. Nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist werden die Akten vom zuständigen Archiv bewertet und ggf. archiviert. Weitere für die Suche dienliche Informationen zu den gesuchten Personen können zudem beim Zivilstandsamt am Geburtsort des Kindes, den Einwohnerregistern (aktuelle Personendaten zur Kontaktaufnahme) oder bei der Zentralen Ausgleichskasse erfragt werden. Namentlich bei der Zentralen Ausgleichskasse haben die kantonalen Auskunftsstellen nicht in jedem Fall Zugriff auf diese Informationen, weil es mit der Einführung des neuen Adoptionsrechts verpasst wurde, eine Revision des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) sowie des Bundesgesetzes über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) einzuleiten. Es besteht aktuell eine Ungleichbehandlung der Auskunftsstellen. Dort, wo die Auskunftsstellen einer KESB angegliedert sind, können gestützt auf Art. 50a AHVG und Art. 32 ATSG Daten aus diesem Register abgefragt werden, die anderen Auskunftsstellen erhalten heute keinen Zugang zu den Daten.

Für die Betroffenen auf Herkunftssuche ist es schwierig zu wissen oder zu erfahren, wo sich die für sie relevanten Akten befinden und wie sie zu diesen Akten gelangen. In einigen Kantonen mussten Betroffene über ein Jahr warten, um ihre Adoptionsakten einzusehen. Es wird festgestellt, dass das Aufgabenverständnis und Wissen der einzelnen kantonalen Auskunftsstellen unterschiedlich ist. Bei illegalen Adoptionen kommt erschwerend hinzu, dass viele der vorhandenen Unterlagen gefälscht oder nicht echt sind und die Auskunftsstellen keine Möglichkeiten haben, eine Echtheitsprüfung vorzunehmen.

Für die Herkunftssuche werden von gewissen Auskunftsstellen auch private Suchdienste oder Beratungsstellen beigezogen. Diese Zusammenarbeit wird mit einem Leistungsvertrag geregelt. Die Zu-

³ Ausser im Kanton Graubünden, siehe Liste auf der BJ-Webseite [Auskunft über die leiblichen Eltern, über deren direkte Nachkommen sowie über das Kind \(admin.ch\)](#)

sammenarbeit zwischen den kantonalen Auskunftsstellen und den privaten Suchdiensten und Beratungsstellen ist inhaltlich unterschiedlich geregelt. Die datenschutzrechtlichen Bestimmungen werden von den Kantonen unterschiedlich angewandt, was den Zugang zu wesentlichen Akten für Betroffene teilweise erschwert. Der kantonal unterschiedliche Umgang mit Gebühren für die Unterstützung der suchenden Personen kann ein zusätzliches Hindernis darstellen. Zudem führten Verjährungs- und Aufbewahrungsfristen dazu, dass wesentliche Akten nach deren Ablauf vernichtet werden (vgl. dazu die Empfehlung der KKJPD gemäss Ziff. 9. b). Es fehlen verbindliche und einheitliche Vorgaben, welche Akten von den verschiedenen Akteuren wie lange aufbewahrt werden müssen. Und mancherorts ist zu wenig bekannt, dass alle staatlichen Akten dem zuständigen Archiv zur Bewertung und allfälligen Übernahme angeboten werden müssen. Gemäss Einschätzung der Arbeitsgruppe ist eine zentrale Ablage aller relevanten Akten, die mit der Adoption in Zusammenhang stehen, wichtig. Diese sind zwingend zumindest so lange vor Vernichtung zu schützen, wie die betroffene Person lebt.

Sofern für die Thematik eine neue Rechtsgrundlage geschaffen werden soll, könnte das Modell AFZFG (insbesondere auch mit der Verknüpfung zum Opferhilfegesetz) als interessanter und zu prüfender Weg dienen.

d) Internationale Suche

Bei der Herkunftssuche gibt es verschiedene Situationen mit internationalen Aspekten. Die «klassische» Situation ist eine internationale Adoption, bei der die in der Schweiz wohnhaften Adoptiveltern ein Kind im Ausland adoptiert und in die Schweiz gebracht haben. Zu den weiteren erfassten Fällen zählen ausländische Mütter, die zum Gebären in die Schweiz kommen oder zum Zeitpunkt der Geburt in der Schweiz wohnten, biologische Väter, die entweder immer im Ausland gelebt haben oder später ins Ausland umgezogen sind, biologische Schweizer Mütter, die im Ausland gewohnt und geboren haben (z. B. während eines «Au-pair»-Jahres) sowie ausländische Mütter oder Väter, die ihr von einer Schweizer Familie adoptiertes Kind suchen.

An einer internationalen Herkunftssuche sind zahlreiche Akteure beteiligt (Behörden, NGOs und Privatpersonen). Die Angaben zum anwendbaren Verfahren, zu den Rechten der Betroffenen, den verschiedenen Akteuren und ihrer jeweiligen Rolle sowie die konkreten Suchmöglichkeiten sind online nicht leicht zu finden. Gemäss der aktuellen Rechtslage liegt die Zuständigkeit für die Herkunftssuche bei den kantonalen Auskunftsstellen, wobei bestimmte Aspekte auch an andere Organisationen delegiert werden können. Im Zivilgesetzbuch wird die internationale Suche nicht ausdrücklich erwähnt und die Kompetenzaufteilung auf die verschiedenen Akteure nicht näher ausgeführt. Daher wäre es angezeigt, die Adoptionsverordnung entsprechend zu ändern und die Zuständigkeiten des BJ in diesem Bereich zu erweitern. Ein erster Schritt bestünde darin, ein Protokoll oder ein Verfahren für die Zusammenarbeit zwischen den beteiligten staatlichen und privaten Stellen zu erarbeiten. Langfristig ist eine Zentralisierung der Auskunftsstellen oder die Schaffung eines Kompetenzzentrums für Dienstleistungen nach einer Adoption in Erwägung zu ziehen.

Die Suche nach Dokumenten und Personen im Ausland ist für die Schweizer Behörden auf die offiziellen Wege der Amtshilfe oder der Rechtshilfe in Zivilsachen beschränkt. Der gesetzliche Rahmen sowie die Kompetenzen und Mittel der ausländischen Behörden unterscheiden sich je nach Land sehr stark, sodass die Suche im Ausland bisweilen fast unmöglich ist. Im Fall widerrechtlicher Praktiken lässt sich die biologische Abstammung nur mit einem DNA-Test überprüfen. Dieses Verfahren ist ebenso wie die allgemeinere Frage nach der Nutzung von DNA-Datenbanken zu prüfen – wenn möglich in Absprache mit anderen Aufnahme- und Herkunftsstaaten.

Schliesslich hat die Unterarbeitsgruppe auch auf die hohen Kosten der internationalen Herkunftssuche und die unterschiedlichen Vorschriften in den Kantonen hingewiesen. Eine auf nationaler Ebene harmonisierte Lösung ist anzustreben.

e) Illegale Adoptionen

Wenn sich im Prozess der Herkunftssuche herausstellt, dass die Adoption von Unregelmässigkeiten geprägt war, muss eine besondere Begleitung gewährleistet werden, die über die derzeit vorgesehenen Angebote hinausgeht. Diese Begleitung setzt voraus, dass die damit betrauten Fachkräfte in den



Fragen rund um irreguläre internationale Adoptionen geschult sind und über die nötigen Ressourcen verfügen, um den Bedürfnissen der Betroffenen bestmöglich gerecht zu werden.

In Bezug auf die dafür zur Verfügung stehenden Mittel scheint es wichtig, dass eine Datenbank geschaffen wird, in der die Herkunftsländer der seit den 1960er Jahren in der Schweiz adoptierten Kinder zusammengefasst sind. Da der Internationale Sozialdienst (SSI) bereits über eine solche Datenbank nach Herkunftsländern verfügt, könnte er auf dieser Grundlage ein Instrument aufbauen, das spezifischer auf die Bedürfnisse der adoptierten Personen eingeht.

Die Betreuung der illegal adoptierten Personen setzt einen gewissen Grad an Spezialisierung der Fachkräfte sowie die Schaffung und Bereitstellung von theoretischen und technischen Ressourcen voraus. Für eine Spezialisierung sind verschiedene Modelle denkbar. Möglich wäre eine vertiefte fachliche Zusammenarbeit unter den Kantonen, die Schaffung von interkantonalen Kompetenzzentren, die Mandatierung einer privaten Organisation oder die Übertragung gewisser Aufgaben in Zusammenhang mit der Herkunftssuche von illegalen Adoptionen auf den Bund.

9. Bereits eingeleitete Massnahmen

Folgende Massnahmen wurden bereits eingeleitet oder umgesetzt:

- a) Der Vorstand der KKJPD hat in seiner Sitzung vom 31. Januar 2020 beschlossen, den Kantonen zu empfehlen, innerhalb der Verwaltung eine neutrale Ansprechstelle (die nicht mit den Adoptionen befasst ist) zu bezeichnen, an die sich die betroffenen Personen wenden können. Diese Stelle ist dann dafür verantwortlich, dass den betroffenen Personen ein einfacher und kostenloser Zugriff auf die Akten ermöglicht wird. Der Präsident der KKJPD hat am 18. Februar 2020 ein entsprechendes Schreiben an die Mitglieder der KKJPD versandt.
- b) Bei den Diskussionen in der AG Herkunftssuche wurde festgestellt, dass für die Unterlagen, die die Adoptionen betreffen, in den Kantonen verschiedene Verjährungs- und Aufbewahrungsfristen gelten. Für die Aufarbeitung der Thematik und insbesondere auch für die adoptierten Personen ist es zentral, dass die wesentlichen Unterlagen in der Zwischenzeit nicht aufgrund von ablaufenden Fristen vernichtet werden. Die Kantone wurden deshalb mit Schreiben vom 26. Juli 2021 darauf hingewiesen, dass Unterlagen, die in Zusammenhang mit Adoptionsverfahren stehen, vorläufig auf keinen Fall vernichtet werden sollen.

10. Illegale Adoptionen aus Sri Lanka

- a) Bericht in Erfüllung des Po. Ruiz 17.4181

Am 11. Dezember 2020 hat der Bundesrat seinen Bericht in Erfüllung des Postulats Ruiz 17.4181⁴ verabschiedet. Der Bericht stützt sich auf eine in Auftrag gegebene Studie der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (ZHAW)⁵, die am 27. Februar 2020 publiziert wurde. Diese Studie deckt zahlreiche, teilweise schwerwiegende Unregelmässigkeiten bei der Vermittlung 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. In seinem Bericht hält der Bundesrat weiter fest, dass die aktuelle

⁴ De: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/gesetzgebung/illegale-adoptionen/ber-br.pdf.download.pdf/ber-br-d.pdf> Fr: <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/fr/data/gesellschaft/gesetzgebung/illegale-adoptionen/ber-br.pdf.download.pdf/ber-br-f.pdf>

⁵ <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/reden/2020-02-27.html>



Gesetzgebung und Praxis im Bereich der internationalen Adoptionen gewisse Schwachstellen aufweisen.

b) Internationale Empfehlungen

Der UNO-Ausschuss gegen das Verschwindenlassen hat das Thema der illegalen Adoptionen in seinen abschliessenden Bemerkungen und Empfehlungen an die Schweiz vom 11. Mai 2021 aufgenommen⁶. Der UNO-Ausschuss empfiehlt der Schweiz unter anderem, in Absprache mit den betroffenen Personen Unterstützungsleistungen zu ermitteln und die Unterstützung bereitzustellen, die sie benötigen, um ihre Identität und ihre Abstammung festzustellen und die Umstände zu klären, unter denen sie adoptiert wurden.

Der UNO-Kinderrechtsausschuss hat in seinen abschliessenden Bemerkungen vom 22. Oktober 2021 zum fünften und sechsten periodischen Bericht zu den Beobachtungen in der Schweiz mit Verweis auf den Postulatsbericht Ruiz 17.4181 ebenfalls darauf hingewiesen, dass sichergestellt werden sollte, dass auch in der Vergangenheit adoptierte Kinder angemessene Unterstützung erhalten, um ihre Herkunft zu kennen⁷.

c) Handlungsbedarf

Für die adoptierten Personen aus Sri Lanka, die in den Jahren 1973 bis 1997 adoptiert wurden, wurden die Verfehlungen in den Adoptionsverfahren vom Bund und von der KKJPD insbesondere bei der Veröffentlichung des Berichts zum Postulat Ruiz 17.4181 anerkannt. In einer konsultativen Umfrage wurde auch die Prüfung einer finanziellen Unterstützung der betroffenen Personen vom Bund und von der Mehrheit der Kantone befürwortet. Bezüglich der adoptierten Personen aus Sri Lanka ergibt sich daher auf politischer Ebene dringlicher Handlungsbedarf. Insbesondere in den Bereichen, in denen es rechtliche Anpassungen braucht, wird die Umsetzung von Massnahmen und Empfehlungen der Arbeitsgruppe längere Zeit in Anspruch nehmen. Die Arbeitsgruppe Herkunftssuche hat sich in ihrer Sitzung vom 10. Oktober 2021 daher dafür ausgesprochen, dass nebst den Arbeiten am Gesamtbericht mögliche Sofortmassnahmen für adoptierte Personen aus Sri Lanka, die schnell umgesetzt werden können, separat geprüft werden sollen.

d) Schaffung einer zentralen Anlaufstelle für die Unterstützung bei der Herkunftssuche von adoptierten Personen aus Sri Lanka

Jeder Kanton hat eine kantonale Auskunftsstelle nach Art. 268d Abs. 1 ZGB und eine Beratungsstelle nach Art. 268d Abs. 4 ZGB bezeichnet. Als problematisch für viele adoptierte Personen erweist sich der Umstand, dass diese Behörden in den meisten Fällen identisch mit der kantonalen zentralen Behörde Adoption sind. Die zentrale Behörde ist die für das Aufnahmeverfahren zuständige kantonale Behörde, die die Aufnahme von Kindern zur Adoption aus dem Ausland bewilligt. Da in der Vergangenheit von den damals zuständigen Behörden die Verfahren und Prozesse teilweise nicht rechtskonform umgesetzt wurden, besteht bei vielen adoptierten Personen ein Vorbehalt bezüglich der Zusammenarbeit mit diesen Behörden.

Die Erfahrungen einiger adoptierten Personen aus Sri Lanka haben gezeigt, dass nicht jeder Kanton über die notwendigen Erfahrungen und Ressourcen für die Unterstützung von international adoptierten Personen verfügt. Die Möglichkeiten der Behörden von Bund und Kantonen bei der Suche im Herkunftsland sind sehr begrenzt. Da die Unterlagen der damaligen Adoptionsverfahren insbesondere

⁶ https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fCHE%2fCO%2f1&Lang=en

⁷ <https://www.unicef.ch/de/media/4087/download?attachment=>



aus dem Herkunftsland oft unvollständig und teilweise inhaltlich falsch sind, kommt der Suche vor Ort im Herkunftsland eine wichtige Bedeutung zu.

Für die adoptierten Personen ist zudem oft nicht ohne weiteres klar, welche Behörde wofür zuständig ist und welches ihre tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten in der Zusammenarbeit mit anderen Behörden sind. Diese Umstände führen zu einer grossen Verunsicherung bei adoptierten Personen. Dazu kommt, dass sich Personen auf der Suche nach der eigenen Identität in einer psychisch und emotional belastenden Situation befinden. Es ist daher ein Anliegen der adoptierten Personen, dass sie bei ihrer Suche durch eine einheitliche und auf die Herkunftssuche spezialisierte Fachstelle unterstützt werden. Das Angebot einer Anlaufstelle für eine komplementäre und subsidiäre Unterstützung zu den Auskunftsstellen bei der Herkunftssuche sollte von betroffenen Personen freiwillig in Anspruch genommen werden können und ist als Ergänzung zu den kantonalen Zuständigkeiten und Strukturen zu verstehen.

In den Diskussionen wurden erste Abklärungen getroffen, ob beispielsweise ein privater Suchdienst (z. B. das Schweizerische Rote Kreuz) ein entsprechendes Angebot aufbauen könnte. Es zeigte sich jedoch bald, dass dazu zuerst Strukturen und zusätzliches Fachwissen aufgebaut werden müssten und insbesondere die kantonalen Auskunftsstellen Vorbehalte gegen solche zusätzlichen Strukturen haben. Der Aufbau einer solchen zusätzlichen Anlaufstelle wäre voraussichtlich mit vielen Fragen und Widerständen verbunden und liesse sich wohl nicht zeitnah umsetzen.

Der Verein Back to the Roots hat sich in diesem Zusammenhang im Herbst 2021 bereit erklärt, gewisse Aufgaben komplementär und teilweise subsidiär zu den behördlichen Aufgaben zu übernehmen und sein Angebot bei der Unterstützung und Beratung der adoptierten Personen aus Sri Lanka in diesem Sinne auszubauen. Auf informeller Ebene hat der Verein bereits vorher im Rahmen der Vereinstätigkeit gewisse Aufgaben in diesem Bereich übernommen. Back to the Roots hat sich durch seine bisherigen Arbeiten ein grosses Fachwissen und eine grosse Akzeptanz bei den adoptierten Personen erarbeitet. Durch den Postulatsbericht sind die Verfehlungen der Behörden bezüglich der adoptierten Personen aus Sri Lanka belegt und anerkannt.

Die KKJPD hat mit Beschluss vom 18. November 2021 in Mendrisio beschlossen, den Verein Back to the Roots im Rahmen eines Pilotprojekts für die Jahre 2022 bis 2024 finanziell zu unterstützen. Die entsprechende Vereinbarung zwischen dem EJPD, der KKJPD und Back to the Roots wurde am 16. Mai 2022 unterzeichnet. Bund und Kantone stellen Back to the Roots für das Pilotprojekt jährlich maximal CHF 250'000 zur Unterstützung seiner Arbeit zur Verfügung. In der Frühjahrsversammlung vom 13. April 2023 in Bern hat die KKJPD aufgrund der grossen Nachfrage von adoptierten Personen beschlossen, den Finanzrahmen für das Pilotprojekt um insgesamt CHF 168'000 für die gesamte Dauer zu erhöhen. Der Bund erhöhte seinen Beitrag entsprechen um total CHF 112'000.

Das Angebot von Back to the Roots wird als Pilotprojekt ausgewertet. Bei positiver Evaluation können Rückschlüsse im Hinblick auf die Unterstützung von herkunftssuchenden Personen aus anderen Herkunftsländern gezogen werden.

Der Verein Back to the Roots übernimmt beim Pilotprojekt in Ergänzung zu den bestehenden Angeboten und Leistungen von Bund und Kantonen insbesondere folgende Aufgaben:

- Beratung und Unterstützung der adoptierten Personen bei ihrer Herkunftssuche und beim Erwartungsmanagement.
- Hilfe bei der Übersetzung und der Analyse der vorhandenen Unterlagen.
- Vermittlung von geeigneten Therapieangeboten in der Schweiz.
- Punktuelle Unterstützung bei der Personen- und Aktensuche in Sri Lanka.
- Entgegennahme von Suchanfragen von Familien aus Sri Lanka und Überweisung an die zuständige kantonale Auskunftsstelle.



Gestützt darauf hat Back to the Roots ein umfassendes Betreuungskonzept entwickelt, das auf die Bedürfnisse der adoptierten Personen aus Sri Lanka ausgerichtet ist.

Vom Pilotprojekt von Back to the Roots nicht abgedeckt sind die zusätzlichen Kosten im Einzelfall. Darunter fallen beispielsweise externe Übersetzungskosten, Therapiekosten, Kosten für eine juristische Beratung oder die Reisekosten für eine Herkunftssuche vor Ort. Auch nicht abgedeckt sind die Kosten für die Durchführung von DNA-Tests. Möglichkeiten zur Vereinheitlichung der Praxis bei der Unterstützung adoptierter Personen im Einzelfall wurden von der Arbeitsgruppe Herkunftssuche bei der Erarbeitung der Empfehlungen geprüft. Es zeigte sich jedoch, dass die erforderliche Koordination und Vereinheitlichung der kantonalen Praktiken nicht innert nützlicher Frist erwirkt werden kann.

11. Weitergehende Forschung und Arbeiten

Der Bericht der ZHAW zum Postulat Ruiz⁸ weist in seinen Schlussfolgerungen darauf hin, dass zum Thema der internationalen Adoption in der Schweiz weiterer Forschungsbedarf besteht. Zum einen gehe es darum, möglichst in allen Kantonen umfassende Untersuchungen durchzuführen, um ein vollständiges Bild des Systems der internationalen Adoption in der Schweiz vor der Ratifikation des Haager Übereinkommens im Jahr 2003 zu erhalten. Zum anderen sollte die Forschung auf andere Herkunftsländer als Sri Lanka ausgedehnt werden. Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass weitere Forschungsarbeiten auch für den Prozess der Herkunftssuche wichtig sind, weil:

- die Unterstützung der Betroffenen gestützt auf Fakten aus der Forschung gestärkt werden kann;
- durch die historische Aufarbeitung die Sicherung der relevanten Dokumente zur Adoption gefördert wird;
- Forschungsarbeiten den betroffenen Personen bei Verarbeitung der eigenen Adoptionsgeschichte helfen können.

Derzeit sind der Arbeitsgruppe folgende laufende Forschungsarbeiten bekannt:

a) Forschung im Bundesarchiv

Das BJ hat der ZHAW einen ergänzenden Forschungsauftrag erteilt. Ziel ist es, eine erste Bestandsaufnahme aus den Quellen des Bundesarchivs zu zehn weiteren Herkunftsländern durchzuführen (Indien, Kolumbien, Brasilien, Chile, Peru, Korea, Rumänien, Bangladesch, Guatemala und Libanon). Dies soll weiterführende Forschungsarbeiten der Wissenschaftsgemeinschaft erleichtern. Der Bericht der ZHAW wird im Herbst 2023 erwartet.

b) Weitere laufende Forschungsarbeiten bei Bund und Kantonen

Kantone Zürich und Thurgau: Forschungsprojekt Adoptionen 1973–2002 der Kantone Zürich und Thurgau. Projektteam: Rita Kesselring, Andrea Abraham, Sabine Bitter. Projektlaufzeit 2022–2024. Die Forschungsarbeiten haben im August 2022 begonnen und dauern bis im Herbst 2024.

c) Expertengruppe «internationale Adoption» im Auftrag des Bundesrates

Der Bundesrat hat in der Folge zu den Empfehlungen des Berichts zum Postulat Ruiz 17.4181 eine Expertengruppe eingesetzt mit dem Auftrag, den Reformbedarf im internationalen Adoptionsrecht zu

⁸ https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/19562/3/2020_Ramsauer_Adoptionen-von-Kindern-aus-Sri-Lanka-in-der-Schweiz-1973-1997.pdf FR Zusammenfassung: https://digitalcollection.zhaw.ch/bitstream/11475/19562/5/2020_Ramsauer_Adoptionen-Sri-Lanka-Schweiz_Zusammenfassung-FR.pdf



prüfen und Empfehlungen für eine kohärente Gesamtreform zu formulieren. Mit den Ergebnissen dieser Arbeiten ist im Jahr 2024 zu rechnen. Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe sollten in diese Arbeiten einfließen.



12. Empfehlungen der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe Herkunftssuche gibt folgende Empfehlungen ab:

a) Rechtliche Grundlagen

Empfehlung 1:

Die Zuständigkeiten und die Aufgaben im Bereich der Auskunft (Art. 268d Abs. 1 ZGB) und der Beratung (Art. 268d Abs. 4 ZGB) nach Art. 268d ZGB sowie die Aufgaben der Suchdienste überprüfen und anpassen. Die betroffenen Personen und Organisationen sowie die Kantone sind in die Arbeiten einzubeziehen.

Die Arbeiten haben gezeigt, dass die rechtlichen Grundlagen für die Herkunftssuche von adoptierten Personen im internationalen Kontext ungenügend sind. Zudem berücksichtigen die geltenden Rechtsgrundlagen die Besonderheiten von illegalen Adoptionen nicht.

Bei der Überarbeitung der Rechtsgrundlagen empfiehlt die Arbeitsgruppe:

- Rechtsgrundlagen schaffen, die die Besonderheiten von illegalen Adoptionen und die Bedürfnisse der adoptierten Personen für den Prozess der Herkunftssuche berücksichtigen.
- Die Zuständigkeiten sowie die Aufgaben der Behörden (Kantone und Bund) und der Suchdienste für die Herkunftssuche im Ausland einheitlich auf Stufe Bund regeln. Dies beinhaltet auch die Klärung der Frage der Begleitung vor Ort im Ausland.
- Die rechtlichen Bestimmungen von Bund und Kantonen zur ordnungsgemässen Aktenführung (Eröffnung, Führung und Schliessen eines Dossiers, Anbietepflicht an das zuständige Archiv sowie Bewertung, Vorbereitung und Abgabe an Staatsarchiv, Schutzfristen usw.) der für die Adoption relevanten Akten überprüfen und wo nötig anpassen. Die entsprechenden Bestimmungen für private Vermittlungsstellen sind durch eine Änderung der Adoptionsverordnung an die für staatliche Organe geltenden Regeln (kein Splitting von Beständen) anzupassen. Die adoptierten Personen und die Kantone sind in die Arbeiten einzubeziehen.
- Rechtliche Grundlagen schaffen, die die finanzielle Unterstützung von betroffenen Personen auf Herkunftssuche durch den Bund und die Kantone regeln; insbesondere die Frage der Übernahme von Kosten für Beratungen und Therapien.

Die Arbeit der Behörden wird dadurch erschwert, dass die kantonalen Auskunftsstellen teilweise keinen uneingeschränkten Zugriff auf öffentliche Register haben.

- Prüfen, ob eine rechtliche Grundlage für die Bekanntgabe von personenbezogenen Daten der zentralen Ausgleichskassen und der Zivilstandsregister an die kantonalen Auskunftsstellen Adaption geschaffen werden soll.

b) Koordination

Empfehlung 2:

Die Koordination der Adoptions-Themen auf politischer und fachlicher Ebene überprüfen und verbessern.

Auf interkantonaler Ebene fehlt sowohl ein fachliches wie auch ein politisches Koordinationsgremium im Bereich der Herkunftssuche. Auf fachlicher Ebene nehmen die Koordinationsgefässe VZBA (Verband der Zentralbehörden Adoption) und CLACA (Conférence latine des autorités centrales en matière d'adoption) diese Rolle teilweise wahr. Allerdings ist eine schweizweite Koordination damit nicht gewährleistet, da es sich um zwei unabhängige Gremien handelt und nicht alle Kantone Mitglied sind. Die Koordinationsgefässe VZBA und CLACA haben keinerlei Möglichkeit, Vorgaben zu machen, sie können nur Empfehlungen abgeben. Eine Koordination über das Bundesamt für Justiz ist nicht möglich, da der Bund bei der Herkunftssuche keine rechtliche Zuständigkeit hat. Sofern das BJ trotzdem koordinative Aufgaben übernimmt, macht es das ausserhalb seines Auftrages und seiner Zuständigkeit. Die Koordination auf fachlicher Ebene würde wesentlich erleichtert, wenn es beispielsweise ein einziges Gremium (z. B. einen gesamtschweizerischen Verband der Zentralbehörden) gäbe und alle Kantone Mitglied wären.

Auf politischer Stufe fehlt ein Organ für die interkantonale Koordination bisher gänzlich, mit Ausnahme eines Projekts der Kantonalen Zentralbehörden Thurgau und Zürich. Dieses wird aus rechtspolitischen Gründen jedoch nicht weiterverfolgt. Im Rahmen der Arbeiten zum Postulat Ruiz 17.4181 hat sich die KKJPD der Thematik angenommen. Allerdings ist eine Koordination von Adoptions-Themen über die KKJPD auf längere Sicht wenig sinnvoll, da viele Adoptionsbehörden nicht den Justiz- und Sicherheitsdepartementen angegliedert sind (vgl. Tabelle). Eine politische Steuerung oder ein politischer Diskurs über Fragen aus dem Adoptionsbereich ist in der KKJPD deshalb nicht integral und umfassend möglich. Da die Adoptionsbehörden in den Kantonen unterschiedlich organisiert sind, wäre allenfalls eine politische Koordination mit Unterstützung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) oder in einem eigens dafür zu schaffenden politischen Gefäss möglich.

Zuordnung Adoptionsbehörden zu den Mitgliedern der Fachdirektorenkonferenzen

	KKJPD	SODK	KOKES	EDK
AG	X			
AR			X	
AI			X	
BL	X			
BS				X
BE	X			
FR		X		
GE				X
GL		X		
GR			X	
JU		X		
LU	X			
NE				X
NW		X		
OW			X	
SG		X		
SH	X			
SO		X		
SZ		X		
TI		X		
TG	X			
UR	X			
VD	X			
VS				X
ZG			X	
ZH				X
Total	8	8	5	5



Kurzfristig sieht die Arbeitsgruppe dabei folgende Handlungsmöglichkeiten:

- Erstellen eines Leitfadens durch das EDA zu den konkreten Unterstützungsmöglichkeiten, die die schweizerischen Vertretungen im Ausland Adoptierten bieten können.
- Definieren eines klaren Prozesses für Suchanfragen von genetischen und biologischen Eltern oder deren Nachkommen im Ausland durch das BJ unter Einbezug des EDA. Wichtig dabei ist die Klärung der Fragen der Zuständigkeiten, der Koordination und der Kosten.
- Einen regelmässigen Austausch für Organe, die mit der Herkunftssuche betraut sind, institutionalisieren (kantonale Auskunft- und Beratungsstellen, BJ, Staatsarchive, Suchdienste).
- Durch BJ und die Kantone sicherstellen, dass auf den Webseiten der Zentralbehörden und des BJ aktuelle, detaillierte und konkrete Informationen über das Verfahren sowie länderspezifische Informationen zur Verfügung zu stehen. Die Online-Informationen zwischen Bund und Kantonen koordinieren.
- Erstellen einer allgemeinen Informationsbroschüre zum Thema Herkunftssuche. Allenfalls kann dazu die bestehende Broschüre des internationalen Sozialdienstes (SSI) als Grundlage verwendet werden.
- Erstellen eines Online-Inventars zu den verfügbaren Adoptionsunterlagen in den öffentlichen Archiven der Schweiz (Bund, Kantone, Gemeinden) sowie in den relevanten privaten Institutionen (Vermittlungsstellen).
- Erarbeiten einer Checkliste zwecks Vereinheitlichung der Praxis bei der Auftragserteilung für die Vergabe von Suchaufträgen an private Dienste. Dabei sind die Fragen nach der Koordination mit staatlichen Stellen, der Unterstützung des/der Antragstellenden, des Datenschutzes und der Kosten zu berücksichtigen.

Mittelfristig empfiehlt die Arbeitsgruppe:

- Prüfung eines Zusammenschlusses der beiden Koordinationsgefässe VZBA und CLACA zu einem gesamtschweizerisch verbindlich handlungsfähigen Gremium.
- Klärung der politischen Steuerung von wichtigen Fragen im Bereich Adoptionen.
- Klärung und Umsetzung von geeigneten Konzepten und Strukturen zur Unterstützung von illegal adoptierten Personen beim Prozess der Herkunftssuche. Eine Zentralisierung und Bündelung der Kräfte wird in diesem Zusammenhang als wichtig erachtet.

Die Arbeitsgruppe sieht dabei vorderhand drei Möglichkeiten:

- a) vertiefte interkantonale Zusammenarbeit z. B. in Form von regionalen Leistungszentren.
- b) Mandatierung eines privaten Leistungserbringers zur Unterstützung von illegal adoptierten Personen beim Prozess der Herkunftssuche.
- c) Verschiebung der föderalen Zuständigkeiten im Bereich der Herkunftssuche illegal adoptierter Personen zum Bund.

Die Erkenntnisse aus dem Pilotprojekt mit Back to the Roots werden dabei berücksichtigt.

- Die Koordinations- und Unterstützungstätigkeiten des Bundes zur Harmonisierung der kantonalen Tätigkeiten stärken. Die Kapazitäten des Bundesamtes für Justiz in diesem Bereich überprüfen und wo nötig anpassen.
- Schaffung einer gemeinsamen Datenbasis zum rechtlichen, historischen und sozialen Rahmen von Adoptionen. Diese sollte nach den Herkunftsländern gegliedert sein und Angaben zu den jeweiligen Möglichkeiten vor Ort enthalten. Als Basis könnte allenfalls die Datenbank mit den Länderinfos des internationalen Sozialdienstes (SSI) dienen. Diese Datenbank könnte von Adoptiertenorganisationen bezüglich den Herkunftsländern ergänzt werden.



c) Begleitung und Betreuung

Empfehlung 3:

Für die Begleitung und Betreuung von adoptierten Personen im Prozess der Herkunftssuche spezifisch geschulte und qualifizierte Personen einsetzen.

Im Rahmen der Arbeiten wurde festgestellt, dass im Fachbereich ein entsprechendes Ausbildungsangebot fehlt und die Mitarbeitenden der kantonalen Auskunfts- und Beratungsstellen oft nicht ausreichend mit der Thematik vertraut und ausgebildet sind. Die Betreuung von adoptierten Personen auf Herkunftssuche ist eine anspruchsvolle Aufgabe, die viel Fachwissen, Einfühlungsvermögen und Menschenkenntnisse erfordert. Es sollten Möglichkeiten geprüft werden, wie entsprechende Ausbildungsangebote in Zusammenarbeit mit bestehenden Ausbildungsträgern entwickelt und angeboten werden können. Insbesondere bei den schwierigen Fragen rund um die illegalen Adoptionen hat die Arbeitsgruppe Schulungsbedarf in Fachkreisen ausgemacht.

Für das laufende Pilotprojekt hat der Verein Back to the Roots ein umfassendes Betreuungskonzept entwickelt, das auf die Bedürfnisse der adoptierten Personen aus Sri Lanka ausgerichtet ist.

d) Genetische Abstammungsanalysen

Empfehlung 4:

Eine sichere DNA-Datenbasis auf internationaler Ebene aufbauen. Dazu die nötigen Rechtsgrundlagen schaffen.

Da viele Unterlagen von Adoptionsverfahren gefälscht oder nicht echt sind, sind sie für die Suche nach der biologischen Abstammung oft wenig nützlich. In solchen Fällen kann eine DNA-Analyse wertvolle Hinweise auf die genetische Abstammung liefern. Adoptierte Personen auf Herkunftssuche machen bereits heute teilweise gute Erfahrungen mit privaten DNA-Datenbanken. Die entsprechenden Analysen und Suchen sind aber kostenintensiv, und der Datenschutz ist bei den meist amerikanischen Datenbanken nicht gewährleistet. Ein entsprechendes staatliches Angebot könnte einen grossen Mehrwert bei der Suche nach der Abstammung bieten. Eine DNA-Datenbank könnte zudem nicht nur für adoptierte Personen, sondern auch im Bereich der Reproduktionsmedizin (Spermien- und Eizellenspende) oder bei sonstiger unbekannter Elternschaft eingesetzt werden. Eine eigene Datenbank der Schweiz würde dabei aber deutlich zu kurz greifen. Es müssten grundsätzlich möglichst viele Herkunfts- und Zielländer abgedeckt werden. Je umfassender eine solche Datenbank ist, desto grösser sind die Erfolgsaussichten für Treffer zur eigenen Abstammung. Der Zugang zu dieser Datenbank müsste für alle Personen auf der Suche nach Familienmitgliedern freiwillig möglich und kostenlos sein.

e) Kosten

Empfehlung 5:

Den Prozess der Herkunftssuche für alle betroffenen Personen kostenfrei gestalten.

Es erscheint der Arbeitsgruppe nicht vertretbar, wenn die adoptierten Personen selbst für alle Kosten bei ihrer Herkunftssuche aufkommen müssen, da sie keinerlei Einfluss darauf hatten, dass sie adoptiert wurden. Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher, sämtliche Gebühren und anderen öffentlichen Abgaben in diesem Zusammenhang zu erlassen. Bezüglich allfällige weiterführende Unterstützungsleistungen, namentlich für Therapie und Rechtsberatung, Reisen ins Herkunftsland, DNA-Analysen usw. ist eine einheitliche Praxis der Kantone anzustreben.

Die Arbeitsgruppe empfiehlt dabei insbesondere:



- Sicherstellen der Transparenz aller privaten und staatlichen Beteiligten im Bereich der Herkunftssuche in Bezug auf die Kosten der Herkunftssuche und die Möglichkeiten der Gebührenbefreiung.
- Übernahme aller Kosten der öffentlichen Hand, namentlich auch der notwendigen Übersetzungskosten, durch den Staat.
- Erarbeiten einer einheitlichen Praxis in Bezug auf weiterführende Unterstützungsleistungen für die adoptierten Personen und Gewährleistung der entsprechenden Transparenz.
- Erlass der Kosten für die Auskünfte der Zivilstandsämter für von Adoptionen betroffenen Personen.

f) Forschung

Empfehlung 6:

Weitere wissenschaftliche Forschungsarbeiten im Bereich der Adoptionen durchführen.

Die Arbeitsgruppe sieht in der Fortsetzung der wissenschaftlichen Untersuchung von illegalen Adoptionen einen grossen Mehrwert für die adoptierten Personen auf Herkunftssuche. Die Arbeitsgruppe sieht einen grossen Bedarf für weitere Forschungsarbeiten in diesem Bereich.

13. Weiteres Vorgehen

Die Strukturen der Arbeitsgruppe eignen sich nicht für die Umsetzung und allfällige Implementierung der Empfehlungen. Da es derzeit keine interkantonalen oder nationalen Gremien gibt, die ein umfassendes koordiniertes Vorgehen erlauben, ist zu prüfen, ob und wie entsprechende Strukturen geschaffen werden sollen. Die bestehende Arbeitsgruppe könnte in dieser oder angepasster Zusammensetzung als Begleitgruppe bei der Umsetzung der Empfehlungen helfen.

Die Thematik kann keiner der bestehenden interkantonalen Fachdirektorenkonferenzen zugeordnet werden. Die KKJPD hat in einer ersten Phase die Koordination gestützt auf die Arbeiten zum Postulat Ruiz übernommen. Die KKJPD zeichnet sich daher zuständig für den vorliegenden Bericht und das Pilotprojekt gemäss Ziff. 10 des vorliegenden Berichts. Für eine weitergehende Bearbeitung oder Koordination ist die KKJPD als Gefäss allerdings ungeeignet, da ihr die Zuständigkeit im Adoptionsbereich fehlt. Da auch keine andere der bestehenden interkantonalen Fachdirektorenkonferenzen die Thematik übernehmen kann, braucht es andere Strukturen. Die Kantone klären derzeit mit dem EJPD, wie die Thematik weiter bearbeitet werden soll.

Anpassungen am Bundesrecht:

Das Bundesamt für Justiz hat eine Expertengruppe eingesetzt, die sich mit der Überprüfung der rechtlichen Grundlagen im Adoptionsbereich befasst. Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe wurden dieser Expertengruppe zur Berücksichtigung und weiteren Bearbeitung zur Kenntnis gebracht.