



Departement
Soziale Arbeit

Institut für Kindheit, Jugend und Familie

**Hinweise auf illegale Adoptionen
von Kindern aus zehn Herkunftsländern in der Schweiz, 1970er-
bis 1990er-Jahre**

Bestandesaufnahme zu Unterlagen
im Schweizerischen Bundesarchiv

Bericht im Auftrag des Bundesamts für Justiz

November 2023
DOI 10.21256/zhaw-2426

Nadja Ramsauer
Rahel Bühler
Katja Girschik

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	7
1.1	Ausgangslage und Auftrag	7
1.2	Thema und Fragestellung.....	7
1.3	Forschungsstand und Quellenlage.....	10
1.4	Methodischer Zugang.....	11
1.5	Aufbau des Berichts	14
2	Auslandsadoptionen in der Schweiz von den 1970er-Jahren bis in die 1990er-Jahre	15
2.1	Zahlen zu den zehn Herkunftsländern und rechtliche Grundlagen für Adoptionen in der Schweiz	15
2.2	Zuständige Behörden beim Bund	19
3	Adoptionen von Kindern aus Bangladesch	22
3.1	Hinweise auf Kinderhandel und Skandale	23
3.2	Weitere Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken	26
4	Adoptionen von Kindern aus Brasilien	29
4.1	Hinweise auf Kinderhandel und Skandale	33
4.2	Weitere Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken	41
5	Adoptionen von Kindern aus Chile	45
5.1	Hinweise auf Kinderhandel und Skandale	46
5.2	Weitere Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken	52
6	Adoptionen von Kindern aus Guatemala	57
6.1	Hinweise auf Kinderhandel und Skandale	58
6.2	Weitere Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken	61
7	Adoptionen von Kindern aus Indien	65
7.1	Hinweise auf Kinderhandel und Skandale	67
7.2	Weitere Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken	76

8	Adoptionen von Kindern aus Kolumbien	81
8.1	Hinweise auf Kinderhandel und Skandale	82
8.2	Weitere Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken	86
9	Adoptionen von Kindern aus Korea	92
9.1	Hinweise auf Kinderhandel und Skandale	93
9.2	Weitere Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken	98
10	Adoptionen von Kindern aus dem Libanon	102
10.1	Hinweise auf Kinderhandel und Skandale	102
10.2	Weitere Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken	106
11	Adoptionen von Kindern aus Peru	108
11.1	Hinweise auf Kinderhandel und Skandale	109
11.2	Weitere Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken	113
12	Adoptionen von Kindern aus Rumänien	119
12.1	Hinweise auf Kinderhandel und irreguläre Praktiken bis Ende der 1980er-Jahre	119
12.2	Hinweise auf Kinderhandel und irreguläre Praktiken bis Ende der 1990er-Jahre	126
13	Bestand zum Bundesamt für Ausländerfragen	137
13.1	Zunahme internationaler Adoptionen verunsichert die Behörden	139
13.2	Zusammenarbeit mit adoptionsinteressierten Paaren	145
13.3	Versuche der Einflussnahme durch das Bundesamt für Ausländerfragen.....	148
13.4	Sachdossiers zu einzelnen Vermittlungsstellen und Herkunftsländern	156
14	Bestände zu anderen Bundesbehörden	168
14.1	Bundesamt für Justiz.....	168
14.2	Generalsekretariat EJPD.....	178
14.3	EDA-Zentrale.....	180
14.4	Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen und Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter.....	184
15	Ergebnisse und Forschungsbedarf	185
15.1	Ergebnisse zu den zehn Herkunftsländern und zu den schweizerischen Vertretungen.....	187
15.2	Ergebnisse zu den Bundesbehörden.....	202

15.3	Ausblick auf den weiteren Forschungsbedarf.....	206
16	Bibliografie.....	217
16.1	Ungedruckte Quellen im Schweizerischen Bundesarchiv.....	217
16.2	Gedruckte Quellen.....	218
16.3	Darstellungen	219
17	Angaben zu den Autorinnen.....	222
18	Anhang	224
	Anhang 1: Erteilte Einreisebewilligungen an ausländische Pflegekinder, die im Hinblick auf eine spätere Adoption oder aus anderen Gründen aufgenommen werden, nach Staatsangehörigkeit, 1970 bis 1979	
	Anhang 2: Erteilte Einreisebewilligungen an ausländische Pflegekinder, die im Hinblick auf eine spätere Adoption oder aus anderen Gründen aufgenommen werden, nach Staatsangehörigkeit, 1980 bis 1989	
	Anhang 3: Erteilte Einreisebewilligungen an ausländische Pflegekinder, die im Hinblick auf eine spätere Adoption oder aus anderen Gründen aufgenommen werden, nach Staatsangehörigkeit, 1990 bis 1999	

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage und Auftrag

Der Bundesrat hat am 11. Dezember 2020 den Bericht «Illegale Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka: historische Aufarbeitung, Herkunftssuche, Perspektiven» verabschiedet.¹ Er kommt zum Schluss, dass ein Bedarf an zusätzlicher historischer Forschung besteht, insbesondere zu weiteren Herkunftsländern. Deshalb hat der Bundesrat entschieden, einen weiteren Auftrag zu erteilen. Dieser soll sich auf eine Bestandesaufnahme zu den Unterlagen im Schweizerischen Bundesarchiv beschränken. Ziel ist es, zusätzlich zu Sri Lanka bei ausgewählten weiteren Herkunftsländern einen ersten Einblick in die Geschichte illegaler Adoptionen zu erhalten. Die Bestandesaufnahme soll für den Zeitraum von den 1970er-Jahren bis in die 1990er-Jahre einen Überblick geben über die Quellen im Schweizerischen Bundesarchiv, die herangezogen werden können, um die Geschichte der Auslandsadoptionen aufzuarbeiten. Das kann künftige Forschungsvorhaben der Wissenschaftsgemeinschaft erleichtern.

Das Bundesamt für Justiz als Auftraggeber hat für diese Bestandesaufnahme, die ein unabhängiges Forschungsmandat ist, die folgenden zehn Herkunftsländer ausgewählt, aus denen zwecks späterer Adoption Kinder in die Schweiz vermittelt wurden: Bangladesch, Brasilien, Chile, Guatemala, Indien, Kolumbien, Korea, Libanon, Peru und Rumänien. Diese Länder waren entweder angesichts der Zahl der adoptierten Kinder wichtige Herkunftsländer – so Brasilien, Indien und Kolumbien – oder es gibt Anzeichen für illegale Adoptionen und Verfahrensproblematiken, die bereits bekannt sind.²

1.2 Thema und Fragestellung

Am Beispiel der zehn Herkunftsländer Bangladesch, Brasilien, Chile, Guatemala, Indien, Kolumbien, Korea, Libanon, Peru und Rumänien stellt die vorliegende Bestandesaufnahme einschlägige Unterlagen zur Geschichte der Auslandsadoptionen vor, die das Schweizerische Bundesarchiv aufbewahrt.³

¹ Illegale Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka: historische Aufarbeitung, Herkunftssuche, Perspektiven. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.4181 Ruiz Rebecca vom 14.12.2017. Bern 2020. Siehe: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>, Zugriff am 2.5.2022.

² Bundesamt für Justiz, Forschungsauftrag «illegale Adoptionen», Pflichtenheft zusätzliche Forschung illegale Adoptionen, Aktenzeichen 246.1-358/13, 22. Januar 2021.

³ Siehe die Homepage des Schweizerischen Bundesarchivs: <https://www.bar.admin.ch/bar/de/home.html>, Zugriff am 18.1.2022.

Gemäss Forschungsauftrag des Bundesamts für Justiz stehen zwei Fragestellungen im Zentrum:

1. Welche Hinweise auf illegale Adoptionspraktiken gibt es im Schweizerischen Bundesarchiv in Bezug auf andere Länder als Sri Lanka, insbesondere für Bangladesch, Brasilien, Chile, Guatemala, Indien, Kolumbien, Korea, Libanon, Peru und Rumänien?
2. Über welche Informationen verfügten die involvierten Bundesbehörden in Bern und die schweizerischen Vertretungen in den zehn Herkunftsländern, und was machten sie damit? Aus welchen Quellen stammten ihre Kenntnisse?

Der vorliegende Bericht soll anhand von Beispielen darstellen, über welche Informationen die zuständigen Behörden verfügten und welche Aktivitäten daraus resultierten.⁴ Der Zeitraum umfasst drei Dekaden, von den Anfängen der Auslandsadoptionen in den 1970er-Jahren bis Ende der 1990er-Jahre, als sich für die Schweiz mit dem internationalen Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Internationalen Adoption⁵ eine Zäsur in der Praxis der Auslandsadoptionen abzeichnete, die durch einen besseren Schutz vor Kinderhandel charakterisiert war.

Im Rahmen der vorliegenden Bestandesaufnahme ist zu den genannten Fragen keine umfassende historische Analyse möglich, sondern es wird eine Auslegeordnung zu den verfügbaren Archivmaterialien des Schweizerischen Bundesarchivs gemacht. Der Hauptfokus liegt auf den schweizerischen Vertretungen in Bangladesch, Brasilien, Chile, Guatemala, Indien, Kolumbien, Korea, Libanon, Peru und Rumänien. Wir zeigen anhand der Unterlagen auf, über welche Informationen zu illegalen Adoptionen die Vertretungen verfügten und mit welchen Verfahrensproblemen sie konfrontiert waren. Bei den Bundesbehörden in Bern war das damalige Bundesamt für Ausländerfragen – bis 1978 Eidgenössische Fremdenpolizei, heute Staatssekretariat für Migration SEM – ein zentraler Akteur im Themenfeld der Auslandsadoptionen. Anhand von Beispielen legen wir dar, wie das Bundesamt für Ausländerfragen reagierte, wenn adoptionswillige Paare die vorgesehenen Verfahren umgingen. Das Bundesamt für Ausländerfragen lancierte auch Aufklärungskampagnen zu den Adoptionsverfahren, um den Kenntnisstand der zuständigen kantonalen Behörden und der adoptionsinteressierten Paare zu verbessern. Das Bundesamt für Justiz war in den gesetzgeberischen Prozess involviert, was für die hier zu untersuchenden Fragen nur am Rand von Bedeutung ist. Dasselbe gilt für die Aufsicht des Bundesamts für Justiz über die in der Schweiz ansässigen Vermittlungsstellen ab 2003; diese fällt in die Zeit nach dem hier definierten Untersuchungszeitraum. Für das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen, das Generalsekretariat des EJPD und die EDA-Zentrale in Bern wird sich der vorliegende Bericht auf eine Beschreibung der einschlägigen Bestände beschränken, die sich im Schweizerischen Bundesarchiv befinden.

⁴ Bundesamt für Justiz, Forschungsauftrag «illegale Adoptionen», Pflichtenheft zusätzliche Forschung illegale Adoptionen, Aktenzeichen 246.1-358/13, 22. Januar 2021. Als besonders wichtig werden im Pflichtenheft die Unterlagen des EDA (insbes. der schweizerischen Vertretungen im Ausland) und des EJPD (Staatssekretariat für Migration und Bundesamt für Justiz) bezeichnet.
⁵ Das Übereinkommen, das am 29.5.1993 in Den Haag abgeschlossen worden war, trat für die Schweiz am 1.1.2003 in Kraft. Siehe: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/99/de>, Zugriff am 2.5.2022.

Die Beschäftigung mit der Geschichte der Auslandsadoptionen setzt voraus, die Geschehnisse sowohl in der Schweiz als auch im jeweiligen Herkunftsland in den Blick zu nehmen. Illegale Praktiken betrafen zum einen Adoptionsverfahren, die in der Schweiz gegen geltendes Recht verstießen. Zum anderen konnten bei der Vermittlungspraxis in den zehn Herkunftsländern die Eltern und ihre Kinder zu Opfern von Kinderhandel werden, wenn sie in wirtschaftlichen und sozialen Ausnahmesituationen lebten. Vermittlungstätigkeiten, die zum Beispiel auf der systematischen Fälschung von Identitäten beruhten und damit die Herkunft der Adoptivkinder planmässig verdeckten, verweisen ebenso auf illegale Adoptionen in Verbindung mit Kinderhandel wie sehr hohe Kosten, die künftige Adoptiveltern profitorientierten Vermittlerinnen und Vermittlern vor Ort bezahlten. Es stellt sich auch die Frage, wie die schweizerischen Vertretungen in den zehn Residenzländern und die Bundesbehörden mit direkten Hinweisen auf Kinderhandel umgingen, die sie durch Medienberichterstattungen oder durch die zuständigen Stellen vor Ort erhielten. Sie benutzten in solchen Fällen teilweise selbst den Begriff des Kinderhandels.

Das Bundesamt für Justiz verwendet im Forschungsauftrag die Bezeichnung illegale Adoptionen als Oberbegriff. Illegale Adoptionen waren nicht gesetzeskonform. Darunter fiel Kinderhandel, aber auch beispielsweise strafbare Dokumentenfälschungen, die nicht mit finanziellem Profit wie bei Kinderhandel verbunden waren. Es gab auch irreguläre und problematische Praktiken, die nicht zwingend gesetzeswidrig waren, oder die rechtmässigen Verfahren selbst waren damals nicht so ausgestaltet, dass sie das Kindeswohl ausreichend schützten. Dieses Spektrum von Kinderhandel bis zu problematischen Praktiken und Verfahren möchten wir abbilden. Bei jedem der zehn Herkunftsländer unterscheiden wir deshalb zwischen der konkreten Kenntnis über Kinderhandel und Skandal einerseits und Verfahrensirregularitäten und -problematiken, mit denen die schweizerischen Vertretungen im jeweiligen Residenzland konfrontiert waren, andererseits.⁶

⁶ Vgl. zu den Terminologien illegale Adoptionen und Kinderhandel ausführlich Bitter, Bangarter, Ramsauer 2020, S. 11, 193–195. Berthet und Falk verwenden statt Kinderhandel die Bezeichnung kommerzielle Adoptionen für den Zeitraum, als noch keine gesetzlichen Grundlagen zur Bestrafung von Kinderhandel in der Schweiz bestanden. Berthet, Falk 2022, S. 56–57. Das internationale Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Internationalen Adoption, das in der Schweiz 2003 in Kraft trat, verlangt gemäss Art. 1b die Zusammenarbeit unter den Vertragsstaaten, um u. a. «den Verkauf von Kindern sowie den Handel mit Kindern zu verhindern». Siehe: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/99/de>, Zugriff am 2.5.2022. Mit dem Begriff der Irregularität lassen sich neben gesetzeswidrigen auch andere abweichende Adoptionspraktiken erfassen. In der vorliegenden Bestandesaufnahme geht es um eine historische Einschätzung der damaligen Geschehnisse und nicht um eine juristische Sichtweise, die sich auf Einzelfälle bezogen mit strafrechtsrelevanten Tatbeständen befassen würde.

1.3 Forschungsstand und Quellenlage

Die Geschichte der Adoptionen von Kindern aus dem Ausland in der Schweiz ist für den Zeitraum seit den 1970er-Jahren noch wenig untersucht. Es gibt kaum Fallstudien zur Praxis der Vermittlungsstellen und zu den Adoptionsverfahren in einzelnen Kantonen und Gemeinden. Das Handeln der Bundesbehörden ist bislang lediglich am Beispiel der Sri-Lanka-Adoptionen von Bitter et al. im Bericht «Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz 1973 – 1997: Zur Praxis der privaten Vermittlungsstellen und der Behörden» untersucht worden.⁷ Die vorliegende Bestandesaufnahme schliesst an diesen historischen Bericht zu den Sri-Lanka-Adoptionen an. Auch die Studie von Abraham et al., die im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 76 einen Forschungsstandüberblick zum schweizerischen Pflegekinder- und Adoptionswesen gibt, bietet wichtige Anknüpfungspunkte.⁸ Ein neuer Sammelband widmet sich Adoptionen im 20. Jahrhundert.⁹

Bis auf den erwähnten Bericht von Bitter et al. von 2020 liegt zur Deutschschweiz nur eine Monografie zu tibetischen Pflegekindern vor sowie eine Studie zur Vermittlungsstelle von Alice Honegger im Kanton St. Gallen.¹⁰ Fábio Macedo hat sich mit der Vermittlungspraxis von Terre des hommes Lausanne von 1960 bis 1969 befasst und in seiner Dissertation internationale Adoptionen zwischen 1830 und 1980 aus Westschweizer Perspektive beleuchtet.¹¹ Verschiedene Studien haben sich aus rechtswissenschaftlicher Sicht mit den gesetzlichen Grundlagen der internationalen und nationalen Adoptionen und ihren Mängeln befasst.¹² Angeregt durch den Bericht von Bitter et al. zu den Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka hat der Kanton St. Gallen bei Francesca Falk, Universität Bern, eine weitere Untersuchung zur Geschichte der Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka im Kanton St. Gallen in Auftrag gegeben. Falk und ihr Team haben systematisch alle Adoptionen aus Sri Lanka im Kanton St. Gallen untersucht.¹³ Auch die Kantone Luzern, Thurgau und Zürich wollen mit kantonsspezifischen Aufarbeitungen oder Anpassungen der Verfahren reagieren.¹⁴ Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 76 «Fürsorge und Zwang – Geschichte, Gegenwart, Zukunft» sind weitere historische Erkenntnisse zu den Adoptionen in der Schweiz zu erwarten.¹⁵ Da der vorliegende Bericht bereits per Ende September 2022 fertiggestellt wurde, widerspiegelt sich hier nur der Forschungsstand bis 2022.

⁷ Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020.

⁸ Abraham et al. 2020.

⁹ Hitzer, Stuchey (Hg.) 2022.

¹⁰ Bitter, Nad-Abonji 2018; Bitter 2018. Zur Geschichte des Pflegekinderwesens vgl. Zatti 2001.

¹¹ Macedo 2015 und 2020. Vgl. für einen Überblick zur Adoptionsgeschichte auch Macedo, Mignot, Robin 2021.

¹² Zuegg 1986 und 1996; Lücker-Babel 1991; Hegnauer 1975 und 1994; Ceschi 1996; Pfaffinger 2007; Müller, Cottier 2009; Schwenzer 2009; Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse 1979.

¹³ Berthet, Falk 2022.

¹⁴ Zu Zürich siehe: <https://www.kantonsrat.zh.ch>, zu finden unter: Geschäfte > 155/2020, und zu Luzern <https://www.lu.ch/kr>, zu finden unter: Parlamentsgeschäfte > P 232, Zugriff am 22.12.2021. Inzwischen ist für Thurgau und Zürich ein Forschungsprojekt in Arbeit, siehe: <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2022/07/auslandadoptionen-in-den-kantonen-zuerich-und-thurgau-eltern-fuer-kinder-oder-kinder-fuer-eltern.html>, Zugriff am 28.10.2023.

¹⁵ Vgl. <https://www.snf.ch/de/ufHROEn7ecQJN8F/seite/fokusForschung/nationale-forschungsprogramme/nfp-76>, Zugriff am 20.9.2022.

Für die Schweiz war bei internationalen Adoptionen aufgrund des föderalistischen Prinzips charakteristisch, dass die Zuständigkeiten bei unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren von Bund, Kantonen und Gemeinden lagen. Dadurch gestaltet sich die historische Untersuchung der Vorgänge aufwändig, denn die einschlägigen Aktenbestände sind verstreut aufbewahrt. Die vorliegende Bestandesaufnahme beschränkt sich auf Unterlagen, die im Schweizerischen Bundesarchiv vorhanden sind. Es handelt sich um Bestände der schweizerischen Vertretungen in den zehn Herkunftsländern und der Bundesbehörden.¹⁶ Es gehörte hingegen nicht zum Mandat, Unterlagen zu sichten, die heute noch bei den Bundesbehörden liegen.¹⁷ Quellenmaterialien aus den Kantonen und Gemeinden oder zu einzelnen schweizerischen Organisationen, die eine Bewilligung zur Adoptionsvermittlung von Kindern aus dem Ausland hatten, wurden ebenfalls nicht beigezogen.

1.4 Methodischer Zugang

Die Unterlagen im Schweizerischen Bundesarchiv sichteten wir in einer pragmatischen Vorgehensweise entlang der Fragestellungen, die der Auftraggeber formuliert hat. Das Mandat sieht vor, einen Überblick zu den Beständen zu geben, die für künftige Forschungsvorhaben relevant sind. Um Hinweise auf Kinderhandel, Skandale, irreguläre und problematische Praktiken bei Auslandsadoptionen erfassen zu können, war es nötig, bei einem Teil der Bestände analytisch stärker in die Tiefe zu gehen. Dieses Vorgehen wählten wir bei den sogenannten Sachdossiers der schweizerischen Vertretungen in den zehn Herkunftsländern. In den Sachdossiers sind Schriftstücke abgelegt, welche die Botschaften und Konsulate zum Thema Adoptionen selbst produzierten, sowie Unterlagen, die sie sammelten, wie zum Beispiel Zeitungsberichte oder Gesetze der Gastländer. Zum Teil enthalten diese Sachdossiers personenbezogene Daten, etwa wenn ein Schweizer Ehepaar die Vertretung kontaktierte, um sich über die Adoptionsbedingungen in einem Herkunftsland zu informieren.

Was wir hingegen nicht untersuchten, waren die Einzelfalldossiers, die sich teilweise ebenfalls in den

¹⁶ Die Archivtechnik des Schweizerischen Bundesarchivs weist den Bestand einer Bundesbehörde entlang des Registraturplans der jeweiligen Behörde aus. Das Ordnungssystem für den Bestand und seine Teilbestände ist demnach durch die betroffene Bundesbehörde vorgegeben. Zu den Themen, die in der Behörde bearbeitet wurden, finden sich in der Archivplanansicht des Bundesarchivs Ordnungspositionen und schliesslich Unterpositionen mit sogenannten Serien, hier von Interesse zu Pflegekindschaft und Adoptionen. In diesen Serien befinden sich schliesslich die Dossiers. Es gibt zum Thema Adoptionen drei einschlägige Kategorien von Dossiers: Dies sind erstens die Dossiers mit allgemeinen Unterlagen, die einer Schutzfrist gemäss Art. 9.1 BGA unterliegen. Für die vorliegende Bestandesaufnahme wurden wenige solcher Dossiers konsultiert, etwa des Bundesamts für Ausländerfragen. Zweitens gibt es Sachdossiers, die mitunter personenbezogene Daten enthalten und deshalb einer verlängerten Schutzfrist unterliegen. Drittens unterliegen Einzelfalldossiers, die Dokumente zu konkreten Adoptionsverfahren enthalten, einer verlängerten Schutzfrist gemäss Art. 12.1 oder 12.2 BGA. Für die vorliegende Bestandesaufnahme wurden Sachdossiers, nicht aber Einzelfalldossiers konsultiert. Für eine Einsicht in Unterlagen, die noch einer Schutzfrist unterliegen, ist die Einwilligung der zuständigen Stelle notwendig; Einsichtsgesuche sind beim BAR einzureichen.

¹⁷ Es gibt bei den Bundesbehörden weitere Quellenbestände zur Thematik. So gab das Schweizerische Bundesarchiv zum Beispiel 2013 auf Wunsch des Bundesamts für Justiz die folgenden Ablieferungen an das Amt zurück: 1994/263, 2002/56, 2011/90.

Beständen zu den zehn Herkunftsländern befinden. In diesen pro Adoptionsfall abgelegten Unterlagen finden sich die Dokumente, die der jeweiligen schweizerischen Vertretung für die Visumserteilung vorlagen. Die Bestände mit den Einzelfalldossiers der schweizerischen Vertretungen weisen wir in der Bibliografie bei den ungedruckten Quellen mit den entsprechenden Signaturen aus. Sie scheinen von den schweizerischen Vertretungen nicht systematisch und lückenlos angelegt worden zu sein. Zu vielen Herkunftsländern sind weniger Einzelfalldossiers vorhanden als es Einreisen von angehenden Adoptivkindern in die Schweiz gab.¹⁸ Um verlässliche quantitative und qualitative Aussagen zu den Einzelfällen machen zu können, müssten die Akten der zuständigen Gemeinden und Kantone beigezogen werden. Einzelfallbezogene Informationen haben wir im Bericht nur verwendet, wenn sie sich in den Sachdossiers der jeweiligen schweizerischen Vertretung befinden. Wir weisen im Bericht an den passenden Stellen darauf hin, wenn aus unserer Sicht für eine weitere künftige Klärung von offenen Fragen auch Einzelfalldossiers oder andere Quellen konsultiert werden sollten.

Um zu zeigen, wer was wann gewusst hatte, mussten wir Chronologien und Korrespondenzverläufe rekonstruieren. Der teilweise hohe Detaillierungsgrad in unserer Darstellung ist dem Thema geschuldet: Nur anhand von Zitaten¹⁹ aus Korrespondenzen und Aktennotizen, die sich aufeinander beziehen, lässt sich aufzeigen, wie sich die Adoptionspraxis in ihrem Verlauf manifestierte. So war es möglich, zu den zehn Herkunftsländern entlang exemplarischer Beispiele substanzielle Aussagen zu machen zum Wissen über illegale Adoptionen.²⁰ Teilweise waren fremdsprachliche Herausforderungen zu meistern. Zudem war für jedes der zehn Herkunftsländer Kontextwissen notwendig, das wir zumindest rudimentär recherchierten – etwa zur Verfasstheit des jeweiligen Nationalstaates, zu den rechtlichen Adoptionsbestimmungen und zu den schweizerischen Vertretungen vor Ort. Wir erheben nicht den Anspruch, eine eingehende historische Analyse geleistet zu haben. Dafür war das erteilte Mandat zu klein.²¹ So konnten wir beispielsweise zum sozialhistorischen Kontext oder zum länderübergreifenden Zusammenspiel der involvierten Akteurinnen und Akteure nur wenige Erkenntnisse erarbeiten.

Der Quellenumfang zu den zehn Herkunftsländern unterscheidet sich stark. Insbesondere zu Brasilien, Indien, Kolumbien und Rumänien sind die Sachdossiers umfangreich. Einzelne Länder wie zum Beispiel Peru weisen einen grossen Bestand an Einzelfalldossiers aus. Nur zu Bangladesch und zum Libanon umfassen die Sachdossiers lediglich je rund zweihundert Dokumente. Bei allen anderen Herkunftsländern haben wir grosse Mengen an Schriftstücken durchgesehen. Auch im Falle des Bundesamts für Ausländerfragen haben wir den grossen Bestand von über tausend Dokumenten in der gleichen rekonstruierenden Tiefe ausgewertet wie bei den zehn Herkunftsländern.²² Bei den anderen Bundesbehörden

¹⁸ Die Belegschaft der schweizerischen Vertretungen legte vereinzelt die Unterlagen zur Einreise eines bestimmten Kindes in die Schweiz auch zusammengeheftet in den Sachdossiers ab.

¹⁹ Wir haben in Quellenzitaten falsche Interpunktion und geringfügige grammatikalische Fehler korrigiert.

²⁰ Den Bestand zu Brasilien sichteten wir aus arbeitsökonomischen Gründen nur cursorisch, vgl. Einleitung zu Kapitel 4.

²¹ Vgl. <https://www.zhaw.ch/de/forschung/forschungsdatenbank/projektdetail/projektid/4786/>, Zugriff am 9.9.2022.

²² Während unserer Forschungsarbeit nahm das Schweizerische Bundesarchiv eine zweite Ablieferung zum Bundesamt für Ausländerfragen entgegen, die ebenfalls Sachdossiers zu Adoptionen enthält, teilweise aber zu weiteren Herkunftsländern. Diese zweite Ablieferung sichteten wir im Rahmen des Mandats ebenfalls und weisen sie in der Bibliografie aus.

stellen wir dar, was der jeweilige Bestand beinhaltet.

In der Anfangsphase arbeiteten wir eng mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Schweizerischen Bundesarchivs zusammen. Sie führten für uns eine ausführliche Erstrecherche durch, die zahlreiche Treffer ergab. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Schweizerischen Bundesarchivs arbeiteten systematisch mit den relevanten Aktenzeichen und ergänzend mit zutreffenden Stichworten, wie zum Beispiel «Adoption». Ihre Suche im Archivplan bezog sich für den Zeitraum von 1970 bis 1999 auf die Bundesbehörden in Bern, die in die Adoptionsverfahren involviert waren, sowie auf die zehn ausgewählten Herkunftsländer. Von den Treffern konnten wir wie bereits erwähnt nur einen Teil sichten und von diesem Ausschnitt wiederum nur einen noch kleineren Teil ansatzweise auswerten. Es gibt im Schweizerischen Bundesarchiv viele weitere interessante Unterlagen zur Geschichte der Auslandsadoptionen in der Schweiz, etwa zu zusätzlichen Herkunftsländern und zum Zeitraum ab den 2000er-Jahren.²³ Um die Ergebnisse der Erstrecherche der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesarchivs zu sichern, weisen wir die identifizierten Unterlagen in der Bibliografie bei den ungedruckten Quellen aus, auch wenn wir sie nicht durchgesehen haben. Sie sind in der Bibliografie im Unterschied zu den gesichteten Beständen nicht eingefärbt.

Namen und andere Hinweise auf konkrete Personen sind im Bericht anonymisiert. Das betrifft insbesondere die Adoptivkinder, die leiblichen Eltern, die Adoptiveltern und die adoptionsinteressierten Personen. Das Gleiche gilt für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Vorgesetzte bei den Bundesbehörden und anderen Behörden sowie für die gesamte Belegschaft der schweizerischen Vertretungen im Ausland. Vertreterinnen und Vertreter von Vermittlungsstellen sind auch anonymisiert, ebenso wie Einzelpersonen im Herkunftsland und in der Schweiz, die Kinder zur Adoption vermittelten.²⁴ Bundesrätinnen und Bundesräte sind Personen des öffentlichen Interesses und werden im Bericht namentlich genannt, ebenso gewählte Politikerinnen und Politiker im Zusammenhang mit parlamentarischen Vorstössen. Für Akteurinnen und Akteure, die wir im Bericht zwar anonymisiert haben, die aber in unterschiedlichen Zusammenhängen handelten und deshalb in diesen verschiedenen Kontexten erkennbar sein sollen, haben wir Pseudonyme verwendet, die wir jeweils bei der ersten Nennung in neuen Kapiteln durch einen Asterisk kenntlich machen. Pseudonyme verwendeten wir auch, wenn die Unterscheidbarkeit von Personen in einem spezifischen Kontext wichtig ist.

²³ Das Online-Recherchetool des Schweizerischen Bundesarchivs findet sich unter <https://www.recherche.bar.admin.ch/recherche/#/de/suche/einfach>, Zugriff am 21.1.2022. Hier können Forscherinnen und Forscher Bestände zu weiteren Herkunftsländern suchen. Recherchen nach Dossiers sollten in erster Linie via Aktenzeichen erfolgen, um Lücken zu vermeiden. Recherchen ausschliesslich mit kombinierten Stichworten wie zum Beispiel «Schweizerische Vertretung», «Stadt, in der sich die schweizerische Vertretung befand» und «Adoption» haben die Gefahr, dass ungenaue Titel nicht in der Ergebnisliste auftauchen. Die Ergebnisse zu den verfügbaren Dossiers, die das Recherchetool ausgibt, sind nach Zeiträumen geordnet. Zusätzlich kann zu spezifischen Herkunftsländern weiteres Archivmaterial in den Beständen der Bundesbehörden in Bern gesucht werden. Der Online-Zugang bietet unterschiedliche Rechercheoptionen mit «Einfache Suche», «Erweiterte Suche» und Suche im «Archivplan» sowie mit der Filterfunktion. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesarchivs sind auf Anfrage bei der Recherche behilflich.

²⁴ Wir nennen von den Vermittlungsstellen nur Edmond Kaiser, Gründer von Terre des hommes, und Alice Honegger, Vermittlungsstelle Adoptio im Kanton St. Gallen, namentlich, da ihre Namen bereits in verschiedenen wissenschaftlichen Studien publiziert sind. Vgl. zum Beispiel Berthet, Falk 2022; Bitter, Bangarter, Ramsauer 2020; Bitter 2018. Berühmte Persönlichkeiten, die im Ausland Kinderheime führten, und Personen, die wissenschaftlich zum Thema publizierten, sind ebenfalls Klarnamen.

1.5 Aufbau des Berichts

Für das Verständnis und die Kontextualisierung der Auslandsadoptionen in der Schweiz stellen wir in Kapitel 2 die Zahlen der erteilten Einreisebewilligungen für Kinder aus den zehn ausgewählten Herkunftsländern vor sowie die einschlägigen Rechtsgrundlagen und die wichtigsten Bundesbehörden, die bei den Adoptionen involviert waren. Dabei lehnen wir uns an den Bericht von Bitter et al. von 2020 zu den Sri-Lanka-Adoptionen an. In Kapitel 3 bis 12 präsentieren wir unsere Befunde zu den zehn Herkunftsländern, und in Kapitel 13 zum Bundesamt für Ausländerfragen. Abschliessend stellen wir in Kapitel 14 Bestände des Bundesamts für Justiz, des Generalsekretariats des EJPD, der EDA-Zentrale, des Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen und des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten vor. Die Ergebnisse unserer Bestandesaufnahme führen wir in Kapitel 15 zusammen und verweisen auf den Forschungsbedarf, der aus unserer Sicht besteht.

Von besonderer Bedeutung ist die Bibliografie. Neben den beiden Rubriken der gedruckten Quellen und Darstellungen geben wir zu den ungedruckten Quellen einen Überblick zu den Beständen des Schweizerischen Bundesarchivs.²⁵ Die aufgeführten Signaturen und die Titel der Dossiers sind dabei mit dem Online-Recherchetool des Bundesarchivs verlinkt, womit sich die Verortung des entsprechenden Quellenbestandes nachvollziehen lässt. Diese Gesamtschau fusst auf der bereits erwähnten systematischen Recherche der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesarchivs nach Aktenzeichen, ergänzt um die Suche mit dem Stichwort «Adoption», und ist unterteilt nach den Bundesbehörden – den sogenannten Aktenbildnern – sowie danach, ob wir den jeweiligen Bestand gesichtet haben oder nicht.²⁶ Unsere Zusammenstellung der Unterlagen im Schweizerischen Bundesarchiv bietet zusammen mit den Beschreibungen in den Kapiteln eine Einstiegsmöglichkeit für Forscherinnen und Forscher, die sich mit der Geschichte der internationalen Adoptionen auseinandersetzen wollen.

²⁵ In der Rubrik «Ungedruckte Quellen» unserer Bibliografie verwenden wir die Angaben des Online-Zugangs des Schweizerischen Bundesarchivs: Signatur, Aktenzeichen, Titel, Zeitraum, Zugang gemäss BGA. Der Online-Zugang findet sich unter <https://www.recherche.bar.admin.ch/recherche/#/de/suche/einfach>, Zugriff am 19.1.2022.

²⁶ Die von uns gesichteten Bestände sind hellgrün eingefärbt. Bei Suchen im Online-Zugang des Schweizerischen Bundesarchivs ist es wichtig, nicht nur mithilfe von Stichworten zu suchen, sondern auch nach Aktenpositionen, und dabei die Archivplanansicht zu nutzen, weil nur in dieser Ansicht alle vorhandenen Dossiers erscheinen.

2 Auslandsadoptionen in der Schweiz von den 1970er-Jahren bis in die 1990er-Jahre

Die Adoptionen von Kindern aus dem Ausland in der Schweiz nahmen seit den 1970er-Jahren zu, was mit der rückläufigen Tendenz bei den Inlandsadoptionen zusammenhing. Dank der rechtlichen Gleichstellung der unehelichen mit den ehelichen Kindern im revidierten Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) von 1978 setzte allmählich eine gesellschaftliche Anerkennung der Einelternfamilie ein. Alleinerziehende unverheiratete Mütter befanden sich zwar weiterhin in ökonomisch prekären Verhältnissen. Nun sahen sie sich jedoch zumindest nicht mehr gezwungen, ihre Kinder zur Adoption zu geben. Früher war das für sie oftmals die einzige Lösung gewesen, um der gesellschaftlichen Stigmatisierung zu entgehen.²⁷ Seit Mitte der 1970er-Jahre gab es für ledige Mütter in der Schweiz zusehends andere Unterstützungsformen, damit sie Berufs- und Familienleben vereinbaren konnten, und damit Alternativen zur Adoption. Die Zahl der potentiellen Adoptivkinder im Inland ging somit zurück, weshalb adoptionswillige Schweizer Paare begannen, vermehrt im Ausland nach einem Kind zu suchen.

2.1 Zahlen zu den zehn Herkunftsländern und rechtliche Grundlagen für Adoptionen in der Schweiz

Die lückenhafte Datenerhebung des Bundes zu den Auslandsadoptionen ist bereits im Untersuchungszeitraum bis Ende der 1990er-Jahre von verschiedenen Akteurinnen und Akteuren immer wieder kritisiert worden.²⁸ Die Statistiken zu den Adoptionen, die in der Schweiz vollzogen wurden, bereitet das Bundesamt für Statistik auf. Lange Zeit wies es diese Daten jedoch nur summarisch nach Kontinenten aufgeschlüsselt aus. Die Zahlen für einzelne Herkunftsländer müssen Forscherinnen und Forscher beim Bundesamt für Statistik separat erfragen. Für die Zeit vor 1979 existieren keine Daten zu den ausgesprochenen Adoptionen.²⁹

²⁷ Vgl. zur Geschichte der Inlandsadoptionen in der Schweiz zwei laufende Forschungsprojekte: Susanne Businger und Nadja Ramsauer, Adoption in forced situations: on the history of national and international adoptions in Switzerland from the 1960s to the present day, siehe: <http://www.nfp76.ch/en/projects/interventions-and-pathways-in-life/projekt-businger>, Zugriff am 22.1.2022; Thomas Gabriel, Domestic adoption in Switzerland: continuities, changes, and outcomes of irreversible family placements in the 20th and 21st centuries, siehe: <https://p3.snf.ch/Project-182842>, Zugriff am 22.1.2022.

²⁸ Bitter, Bangarter, Ramsauer 2020, S. 19–21.

²⁹ Lücker-Babel 1991, S. 21–22, zit. in Bitter, Bangarter, Ramsauer 2020, S. 20. Es handelt sich um die Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung BEVNAT, ©Bundesamt für Statistik. Vgl. zu den Daten zu den ausgesprochenen Adoptionen für das Beispiel Sri Lanka Bitter, Bangarter, Ramsauer 2020, S. 23. Zu den fehlenden Daten vgl. E-Mail-Korrespondenz mit Mitarbeiter des Bundesamts für Statistik, 20.12.2021.

Zahl der erteilten Einreisebewilligungen

Aus diesem Grund stützen wir uns in dieser Bestandesaufnahme nicht auf die Daten zu den Adoptionen, die in der Schweiz ausgesprochen wurden, sondern auf die Zahlen zu den Einreisebewilligungen.³⁰ Das Bundesamt für Ausländerfragen respektive die kantonalen Fremdenpolizeien erteilten diese Einreisebewilligungen an ausländische Pflegekinder, die im Hinblick auf eine spätere Adoption oder aus anderen Gründen, zum Beispiel für eine Platzierung ohne spätere Adoption, in der Schweiz aufgenommen wurden.³¹ Eine Einreisebewilligung wurde ausgestellt, wenn die Voraussetzungen für einen Pflegekinderaufenthalt resp. eine Adoption erfüllt waren.³² Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass es während des vorgeschriebenen zweijährigen Pflegekinderaufenthalts zu einem Abbruch des Pflegeverhältnisses kommen konnte. Dies bedeutet, dass nicht jede Einreise eines ausländischen Kindes zwecks späterer Adoption tatsächlich in eine Adoption mündete.³³ Die Zahlen zu den erteilten Einreisebewilligungen sind somit nicht zwingend deckungsgleich mit den Zahlen zu den ausgesprochenen Adoptionen. Sie geben aber einen Eindruck zur länderspezifischen Grössenordnung.

Die meisten Einreisebewilligungen zwecks späterer Adoption wurden in den 1970er-Jahren für Pflegekinder aus Asien ausgesprochen. Mit deutlichem Abstand folgten Südamerika und Europa. In den 1980er-Jahren verdoppelte sich die Gesamtzahl der erteilten Einreisebewilligungen fast gegenüber den 1970er-Jahren. An der Spitze lag weiterhin Asien, nun jedoch dicht gefolgt von Südamerika, das einen grossen Anstieg verzeichnete. Europa lag noch immer an dritter Stelle, es folgten Mittelamerika und Afrika. Die 1990er-Jahre verzeichneten gegenüber den 1980er-Jahren einen leichten Rückgang bei den Gesamtzahlen von nur noch 5'718 gegenüber 6'157 erteilten Einreisebewilligungen. Spitzenreiter war nun Südamerika. Nur geringfügig weniger Einreisebewilligungen wurden an Kinder erteilt, die aus Asien und Europa, und hier vor allem aus Osteuropa, stammten.³⁴ Die Erteilung von Einreisebewilligungen für Kinder aus Afrika wurde erst in den 2000er-Jahren zahlenmässig bedeutungsvoller, eine Entwicklung, die jedoch ausserhalb des hier untersuchten Zeitraums liegt.

Das Bundesamt für Justiz wählte für diese Bestandesaufnahme die zehn Herkunftsländer Bangladesch, Brasilien, Chile, Guatemala, Indien, Kolumbien, Korea, Libanon, Peru und Rumänien aus. Die höchste Zahl fiel zwischen 1970 und 1999 mit 2'799 erteilten Einreisebewilligungen zwecks späterer Adoption auf Pflegekinder aus Indien, gefolgt von Kolumbien mit 2'122, Brasilien mit 1'222 und Korea mit 1'065

³⁰ Bundesamt für Migration BFM, Zentrales Ausländerregister, Statistikdienst, Erteilte Einreisebewilligung an ausländische Pflegekinder, die im Hinblick auf eine spätere Adoption oder aus anderen Gründen aufgenommen werden nach Staatsangehörigkeit, 1970 bis 1979, 1980 bis 1989 und 1990 bis 1999. Vgl. Anhang 1, 2 und 3 im vorliegenden Bericht.

³¹ Im Bericht ist im Folgenden von Einreisebewilligungen zwecks späterer Adoption die Rede, obwohl es nicht möglich ist, die beiden Kategorien der Einreisen «im Hinblick auf eine spätere Adoption» oder «aus anderen Gründen», wie zum Beispiel in gewissen intrafamiliären Fällen, zu trennen. Die zur Verfügung stehenden statistischen Daten machen keinen entsprechenden Unterschied, siehe Anhang 1 bis 3.

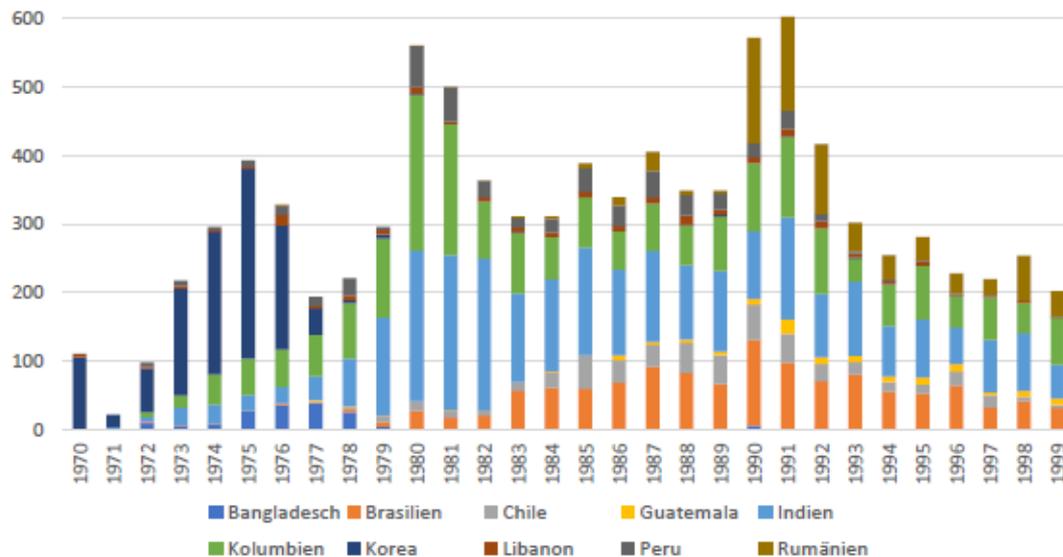
³² Vgl. zu den Einreisebewilligungen den Bericht des Bundesrates, 2020, S. 11–12, 62–63, siehe: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>, Zugriff am 2.5.2022.

³³ Zudem reisten in einer Minderheit der Fälle Kinder ein, bei denen die Adoption nie Absicht war, vgl. Fussnote 31.

³⁴ Vgl. die Zahlen im Anhang 1, 2 und 3.

Einreisebewilligungen. Die kleinste Zahl verzeichnete Guatemala mit 130 Einreisebewilligungen. Ebenfalls unter 200 lagen die erteilten Einreisebewilligungen zwecks späterer Adoption für Pflegekinder aus Bangladesch und dem Libanon.

Erteilte Einreisebewilligungen an ausländische Pflegekinder, die im Hinblick auf eine spätere Adoption oder aus anderen Gründen aufgenommen werden nach Staatsangehörigkeit, 1970 bis 1999
Quelle: Anhang 1 bis 3



Rechtliche Grundlagen für Auslandsadoptionen in der Schweiz

Die Rechtsgrundlagen der Schweiz, die für die Auslandsadoptionen massgeblich waren, sind ausführlich im Bericht zu den Sri-Lanka-Adoptionen dargestellt. Wir verweisen auf diese Studie und fassen hier nur ein paar zentrale Punkte zusammen, die für das Verständnis der Verfahren bei Auslandsadoptionen wichtig sind.³⁵ Das neue Adoptionsrecht im ZGB ab 1. April 1973 sprach dem Adoptivkind die gleichen Rechte zu wie leiblichen Nachkommen. Eine Adoption durfte nur ausgesprochen werden, wenn zuvor die Befähigung der künftigen Adoptiveltern überprüft worden war. Der Adoption ging ein zweijähriges Pflegekinderverhältnis voraus. In dieser Zeit vertrat ein Beistand bzw. Vormund die Rechte des Kindes. Die leiblichen Eltern durften frühestens sechs Wochen nach Geburt der Adoption ihres Neugeborenen zustimmen. Danach hatten sie während weiterer sechs Wochen Zeit, ihre Zustimmung zu widerrufen. Wie diese Regelung bei Auslandsadoptionen gehandhabt wurde, muss beim gegenwärtigen Forschungsstand offenbleiben. Im Falle der sri-lankischen Kinder hat sich gezeigt, dass sie oft einem Schweizer Paar übergeben wurden, bevor sie sechs Wochen alt waren.³⁶

³⁵ Bitter, Bangarter, Ramsauer 2020, S. 25–51. Vgl. zum rechtlichen Rahmen auch den Bericht des Bundesrates, 2020, S. 11–14, siehe: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/illlegale-adoptionen.html>, Zugriff am 2.5.2022.

³⁶ Bitter, Bangarter, Ramsauer 2020, S. 49. Der Grundsatz, dass die Adoption zwingend in der Schweiz vollzogen werden musste, hielten auch die Artikel 75 bis 78 im Bundesgesetz über das internationale Privatrecht fest, das am 1. Januar 1989 in Kraft trat. Vgl. Bitter, Bangarter, Ramsauer 2020, S. 38.

Die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) trat 1978 in Kraft. Neu erforderte die Aufnahme eines Kindes eine Bewilligung, und die Pflegeeltern wurden beaufsichtigt. Für die Einreise eines ausländischen Pflegekindes zwecks späterer Adoption musste eine Einreise- bzw. Aufenthaltsbewilligung und eine Zustimmungserklärung der leiblichen Eltern vorliegen. Die Pflegeeltern hatten für den Unterhalt des Kindes aufzukommen. Die Bewilligung des Pflegeverhältnisses war zudem an die Voraussetzung geknüpft, dass die Identität des einreisenden Kindes feststand. Es waren mitunter die Missbräuche bei den internationalen Adoptionen, die zur Revision der PAVO von 1989 führten. Die Pflegeeltern hatten fortan strengere Auflagen zu erfüllen. Sie waren angehalten, einen Bericht über das bisherige Leben des Kindes vorzulegen und das Herkunftsland und die Vermittlungsstelle anzugeben. Zudem musste die zuständige ausländische Behörde der Ausreise des Kindes zustimmen. Allerdings floss in die Revision der PAVO ein Passus ein, der den Schutz der künftigen Adoptivkinder schwächte. Wenn die Pflegeeltern für die Aufnahme eines Pflegekindes zur späteren Adoption als geeignet betrachtet wurden, konnte eine Aufnahme vorläufig bewilligt werden, auch wenn das Kind noch nicht bestimmt war.³⁷

Die Adoptionsvermittlung wurde in der entsprechenden eidgenössischen Verordnung geregelt, die am 16. April 1973 in Kraft trat. Auch diese Verordnung schrieb vor, dass die leiblichen Eltern der Adoption zustimmten. Wer mit einer Bewilligung Kinder aus dem Ausland in die Schweiz vermittelte, musste mit den sozialen Verhältnissen und dem Recht im Herkunftsland des Kindes vertraut sein und sich verpflichten, internationales Recht einzuhalten. Es durfte nur ein massvolles Entgelt entgegengenommen werden. Hielt sich eine Vermittlungsperson nicht an die Vorgaben, konnte die kantonale Aufsichtsbehörde die Bewilligung wieder entziehen. Verstösse mussten Beamtinnen und Beamte, die davon Kenntnis erhielten, dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement anzeigen, das die Meldung wiederum der zuständigen kantonalen Aufsichtsbehörde weiterleitete. Die Revision, die ab Anfang 1989 galt, machte für die Vermittlerinnen und Vermittler eine Zusatzbewilligung für jedes Herkunftsland zur Pflicht.³⁸

³⁷ Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 32–36.

³⁸ Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 36–38.

2.2 Zuständige Behörden beim Bund

Die Adoption von ausländischen Kindern in der Schweiz umfasste ein aufwändiges Verfahren. Zudem verging vom ersten Entschluss eines Paares, ein Kind zu adoptieren, viel Zeit, bis schliesslich die Adoption in der Schweiz nach dem zweijährigen Pflegeverhältnis ausgesprochen wurde. In dieser Phase waren verschiedene Schweizer Behörden mit unterschiedlichen Zuständigkeiten in das Verfahren involviert. Der Vollzug im Adoptionswesen oblag den Kantonen. Sie erliessen die Ausführungsbestimmungen zu den Zuständigkeiten und Verfahren. Dies führte zu einer föderalistisch geprägten Praxis. Während etwa in den Westschweizer Kantonen in der Regel Gerichte die Adoptionen aussprachen, waren die Aufgaben im Adoptionswesen in der Deutschschweiz meistens einer Verwaltungsbehörde übertragen. Es ist nicht Teil der vorliegenden Bestandesaufnahme, die Kantone in den Blick zu nehmen.

Schweizerische Vertretungen in den Herkunftsländern der Adoptivkinder

Die schweizerischen Vertretungen in den zehn Herkunftsländern – in der Regel eine Botschaft, mitunter auch ein Konsulat – vertraten die Interessen der Schweiz im Gastland und pflegten die wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Beziehungen zwischen den beiden Ländern. Die schweizerische Vertretung war für viele adoptionswillige Paare eine erste Anlaufstelle, um sich über Adoptivkinder, Gesetzesgrundlagen und zuständige Behörden im Herkunftsland zu informieren. Stand fest, dass ein Paar ein bestimmtes Kind in die Schweiz bringen konnte, musste die schweizerische Vertretung sicherstellen, dass die leiblichen Eltern und die im Gastland zuständige Behörde der Adoption zugestimmt hatten und auch, dass das Kind einen gültigen Pass besass. Anschliessend holte sie beim Bundesamt für Ausländerfragen das Einverständnis ein, dass die Einreisebewilligung erteilt werden durfte. Traf dies alles zu, trug die Botschaft das Visum in den Pass des Kindes ein.³⁹

Mit der Revision der PAVO wurden ab 1989 die Aufgaben der schweizerischen Vertretungen genauer definiert. Bei einer vorläufigen Bewilligung der Vormundschaftsbehörde durfte die kantonale Fremdenpolizei oder mit deren Einverständnis die schweizerische Vertretung im Herkunftsland des Kindes das Visum oder die definitive Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung erst ausstellen, wenn alle notwendigen Dokumente vorlagen. Dazu gehörten ein ärztlicher Bericht und die Lebensgeschichte des Kindes, die Zustimmung der leiblichen Eltern und eine Erklärung der zuständigen Behörde im Herkunftsland, dass das Kind schweizerischen Pflegeeltern übergeben werden durfte.⁴⁰

³⁹ Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 53–54.

⁴⁰ Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 35–36.

Bundesamt für Ausländerfragen

Die Eidgenössische Fremdenpolizei, ab 1979 in Bundesamt für Ausländerfragen umbenannt,⁴¹ war innerhalb des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD) für die Vorbereitung und den Vollzug der Erlasse über Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung ausländischer Staatsangehöriger zuständig. Die wichtigste gesetzliche Grundlage war das Bundesgesetz vom 26. März 1931 über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG). Der Bundesrat hatte die Oberaufsicht und legte in Verordnungen und Kreisschreiben die Ausführungsbestimmungen zum ANAG fest.

Es lag in der Verantwortung des Wohnkantons der künftigen Adoptiveltern, die Einreise- und Aufenthaltsbewilligung für das Kind auszustellen. Allerdings musste das Bundesamt für Ausländerfragen eine sogenannte eidgenössische Zustimmung für eine bestimmte Dauer dazugeben. Dem Zentralen Ausländerregister (ZAR) innerhalb des Bundesamts für Ausländerfragen, das seit 1983 Statistiken führte, musste jede erteilte Einreisebewilligung für ein Kind gemeldet werden.⁴²

Bundesamt für Justiz und weitere Bundesbehörden

Die Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements wurde 1979 in Bundesamt für Justiz umbenannt. Als Fachbehörde des Bundes für Rechtsfragen war es beauftragt, rechtliche Erlasse vorzubereiten und die Bundesverwaltung bei Rechtsetzungsgeschäften zu beraten. Im Zusammenhang mit Adoptionen war bedeutend, dass das Bundesamt für Justiz für Erlasse und deren Vollzug unter anderem in den Rechtsgebieten Privatrecht, internationales Privatrecht und Strafrecht zuständig war. Deshalb hatte es bei der Revision der verschiedenen Adoptionsverordnungen in den 1980er-Jahren auch die Federführung. An den konkreten Adoptionsverfahren war das Bundesamt für Justiz hingegen nur am Rande beteiligt, da der Vollzug bei den Kantonen lag. Einzig die Sektion für internationales Privatrecht spielte eine gewisse Rolle, weil sie im Austausch mit den schweizerischen Vertretungen fortlaufend den Kenntnisstand zu den Rechtsgrundlagen im Gastland aktualisierte und jeweils auf Anfrage dabei unterstützte, die geeigneten Verfahrensschritte zu finden, gerade dann, wenn das Thema Kinderhandel laut wurde. Die eher marginale Rolle des Bundesamts für Justiz bei den Auslandsadoptionen änderte sich erst 2003 im Zuge der Ratifikation des Haager Übereinkommens. Es wurde neu zur eidgenössischen Aufsichtsbehörde über die Vermittlungsstellen.⁴³

⁴¹ Siehe: Eidgenössischer Staatskalender, <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/start.do> und <https://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc/40002638.pdf?ID=40002638>, Zugriff am 15.8.2022; <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-23855.html>, Zugriff am 24.3.2022; Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 53.

⁴² Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 140–141, 39–40.

⁴³ Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 141–142; Bundesamt für Justiz 2002, Verordnung über die Aufgabe der Departemente, 1979.

Hingegen war die übergeordnete Behörde des Bundesamts für Justiz, das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement, bereits vor 2003 gegen die Verfügungen der kantonalen Aufsichtsbehörden beschwerdeberechtigt.⁴⁴ Dass es dieses Recht in einem spezifischen Fall ausübte, geht aus dem Archivmaterial, das wir zum Generalsekretariat des EJPD gesichtet haben, nicht hervor.⁴⁵ Weiter haben wir ausgewählte Bestände von Dienststellen an der Zentrale des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) in Bern durchgesehen. Das EDA gestaltete in unserem Untersuchungszeitraum wie auch heute im Auftrag des Bundesrates die Schweizer Aussenpolitik und verfügte neben der Zentrale in Bern über das Aussennetz, zu dem die Botschaften und Konsulate gehören. Von 1848 bis 1979 hiess das EDA Eidgenössisches Politisches Departement, 1979 wurde der Name in Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten geändert.⁴⁶ Die Zentrale in Bern war in verschiedene Dienststellen und Abteilungen gegliedert, wobei wir in unserem Bericht jeweils nicht weiter differenzieren, sondern übergreifend vom Bestand der EDA-Zentrale sprechen.⁴⁷ Schliesslich verweisen wir auf ausgewählte Akten des Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen, das innerhalb des Bundesamts für Justiz die Oberaufsicht im Zivilstandswesen ausübte und damit über die Einträge der ausländischen Adoptivkinder in den Zivilstandsregistern der Kantone und Gemeinden.⁴⁸

⁴⁴ Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 142.

⁴⁵ Vgl. zum Generalsekretariat EJPD <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/das-ejpd/organisation.html>, Zugriff am 25.1.2022.

⁴⁶ Siehe: <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/geschichte-des-eda.html>, Zugriff am 11.3.2022.

⁴⁷ Vgl. zur Organisation des EDA <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/organisation-deseda.html>, Zugriff am 25.1.2022.

⁴⁸ Vgl. <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/zivilstand.html>, Zugriff am 25.1.2022.

3 Adoptionen von Kindern aus Bangladesch

Kinder aus Bangladesch wurden zwecks späterer Adoption vorwiegend während der 1970er-Jahre in die Schweiz vermittelt. Die Zahl der erteilten Einreisebewilligungen war aber vergleichsweise klein, zwischen 1970 und 1999 waren es total 170 Einreisebewilligungen. Die Jahre 1975 bis 1978 weisen mit zwei bis drei Dutzend pro Jahr die höchste Zahl aus. Für 1990 sind sechs Einreisebewilligungen ausgewiesen, ansonsten bewegten sich die Zahlen von 1981 bis 1999 auf tiefem einstelligem Niveau.⁴⁹

In Bangladesch bestimmte die Religionszugehörigkeit den Geltungsbereich gewisser Gesetze, so auch bei der Adoption.⁵⁰ Das muslimische Recht beispielsweise kannte die Adoption nicht.⁵¹ Es standen offenbar insbesondere «nichtmoslemische Mädchen» im Fokus von internationalen Adoptionen.⁵² Als rechtliche Grundlage in Bangladesch wird in den Sachdossiers der Bangladesh Abandoned Children (Special Provision) Order von 1972 genannt. Im Nachgang zum Unabhängigkeitskrieg zwischen Pakistan und dem damals Ostpakistan genannten Bangladesch wurde diese Sonderregelung geschaffen, um «war babies»⁵³ unterzubringen. Sie erlaubte die internationale Adoption von «abandoned children»⁵⁴ und gestattete, «bangladeschische Kinder [...] ziemlich leicht zur Adoption im In- und Ausland frei[zu]geben».⁵⁵ Unter dem Bangladesh Abandoned Children Order von 1972 kam es zu Missbräuchen, die dazu führten, dass die Sonderregelung 1982 ausser Kraft gesetzt wurde. Die Ausarbeitung eines neuen Gesetzes verzögerte sich über das Ende des Untersuchungszeitraums dieses Berichts hinaus.

Nach dem Ende des Unabhängigkeitskriegs 1972 wurde in Dhaka eine schweizerische Vertretung eingerichtet. Diese Vertretung arbeitete wie auch die schweizerische Botschaft in New Delhi während vieler Jahre mit dem Anwalt N. Man* zusammen, der in New Delhi seine Kanzlei hatte. Bei Anfragen von adoptionsinteressierten Ehepaaren empfahl die schweizerische Vertretung in Dhaka diesen Anwalt. Er sei «mit den einschlägigen Gesetzgebungen über Adoptionen sehr gut vertraut und behandelt solche Fälle zuverlässig.»⁵⁶ Ein weiterer Vorzug war, dass die Korrespondenz mit diesem Anwalt in deutscher

⁴⁹ Siehe: Anhang 1 bis 3.

⁵⁰ CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, D. K.*, lokaler Rechtsanwalt, an schweizerische Vertretung in Dhaka, 16.6.1983.

⁵¹ CH-BAR, E2200.187A#2001/81#25*, Schweizerische Vertretung in Dhaka an Adoptio, 13.9.1987.

⁵² CH-BAR, E2200.187A#2001/81#25*, Schweizerische Vertretung in Dhaka an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 16.8.1989.

⁵³ CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Hazards in Adopting Unwanted Babies, in: Holiday, 12.1.1990. Im Krieg zwischen Pakistan und dem damaligen Ost-Pakistan wurden Vergewaltigungen als Kriegswaffe eingesetzt. Die Kinder dieser Mütter waren vielfältigen sozialen Stigmata ausgesetzt und wurden oftmals zur Adoption gebracht. Der historische Kontext ist erst ansatzweise aufgearbeitet. Siehe dazu: <https://en.banglapedia.org/index.php/War-babies> sowie <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/12/16/remembering-war-babies-1971-conflict-between-india-pakistan/>, Zugriff am 1.4.2022.

⁵⁴ CH-BAR, E2200.187A#2007/116#23*, A. S. M. Nurunnabi, Principles and Practice of Child Adoption in Bangladesh, in: The Daily Star Dhaka, 14.5.2000.

⁵⁵ CH-BAR, E2200.187A#2001/81#25*, Schweizerische Vertretung in Dhaka an Adoptio, 13.9.1987.

⁵⁶ CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Schweizerische Vertretung in Dhaka an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 25.11.1980.

Sprache geführt werden konnte, stellte doch die korrekte sprachliche Übertragung von bangladeschischen Namen und Schriftzeichen eine Herausforderung dar.⁵⁷

Terre des hommes Lausanne vermittelte Adoptivkinder aus Bangladesch in die Schweiz.⁵⁸ Eine der Beraterinnen wurde aufgrund ihrer Erfahrungen als «wertvoll» bezeichnet, die schweizerische Vertretung zog sie ab und an zur Konsultation bei.⁵⁹ In einem Zeitungsartikel von 1982 wird erwähnt, dass eine weitere Person, Kathrin Voss* aus dem Kanton Zürich, Abklärungen für Adoptionen in der Deutschschweiz vornehme.⁶⁰ 1987 erkundigte sich die von Alice Honegger geleitete Vermittlungsstelle Adoptio mit einem Rundschreiben bei der schweizerischen Vertretung in Bangladesch über die dortigen Bestimmungen. Diese Kenntnisse über die lokalen Verhältnisse waren eine der Voraussetzungen, um in der Schweiz eine Vermittlungsbewilligung zu erhalten.⁶¹ Die Vertretung schrieb Adoptio zurück, dass aufgrund der aktuell fehlenden rechtlichen Grundlage «das Erstellen einer einigermaßen repräsentativen Liste von Waisenhäusern und Spitälern [...] unter den geschilderten Umständen wenig sinnvoll» sei.⁶² Die Unsicherheit der rechtlichen Praxis in Bangladesch stellte während der ganzen Untersuchungszeit eine Herausforderung für die Schweizer Behörden und Vermittlungsstellen dar.

3.1 Hinweise auf Kinderhandel und Skandale

Misstände im Adoptionswesen bestanden in Bangladesch seit Beginn der 1970er-Jahre. Unter dem Bangladesh Abandoned Children (Special Provision) Order von 1972 kam es zu «schweren Missbräuchen»⁶³, wie die schweizerische Vertretung 1987 in einem Brief an die Vermittlungsstelle Adoptio be-

⁵⁷ CH-BAR, E2200.187A#2001/81#25*, Schweizerische Vertretung in Dhaka an EJPD, Delegierter für das Flüchtlingswesen, 10.6.1990; CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, K. A.*, Barrister-in-law for Chancery Chamber, an schweizerische Vertretung, 6.6.1990; CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Schweizerische Vertretung in Dhaka an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 25.11.1980.

⁵⁸ Das Hilfswerk Terre des hommes wurde 1960 vom Schweizer Journalisten Edmond Kaiser gegründet. Aufgrund von unterschiedlichen Ansichten, unter anderem über internationale Adoptionen, spaltete sich die Organisation 1972 in bis heute parallel existierende, voneinander unabhängige Organisationen: Eine Gruppe um den Gründer Edmond Kaiser, die die internationale Adoption befürwortete, gründete den Verein und die spätere Stiftung Terre des hommes mit Sitz in Lausanne; daneben entstand Terre des hommes Schweiz mit je einem Sitz in der Deutschschweiz (Basel) und in der Westschweiz (Genf). Im vorliegenden Bericht geht es, wenn nicht anders gekennzeichnet, um Terre des hommes Lausanne. Siehe zu Terre des hommes auch: Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020. Zur Gründung von Terre des hommes siehe: Macedo 2015; <https://www.terredeshommes-schweiz.ch/ueber-uns/organisation/>, Zugriff am 18.3.2022. Zu den Vermittlungen aus Bangladesch vgl. auch Kapitel 14.3.

⁵⁹ CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Stefan Koch*, Eidgenössische Fremdenpolizei, an schweizerische Vertretung in Dhaka, 16.6.1975; Schweizerische Vertretung in Dhaka an Eidgenössische Fremdenpolizei, 3.7.1975; Schweizerische Vertretung in Dhaka an Eidgenössische Fremdenpolizei, 17.7.1975; Schweizerische Vertretung in Dhaka an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 4.12.1980.

⁶⁰ CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Marcel Schwander, 'Adoptivkinder' an Bordelle verschachert, in: Tages-Anzeiger, 1.7.1982.

⁶¹ CH-BAR, E2200.187A#2001/81#25*, Präsidentin und Vizepräsident von Adoptio an schweizerische Vertretung in Dhaka, 7.9.1987.

⁶² CH-BAR, E2200.187A#2001/81#25*, Schweizerische Vertretung in Dhaka an Adoptio, 13.9.1987.

⁶³ CH-BAR, E2200.187A#2001/81#25*, Schweizerische Vertretung in Dhaka an Adoptio, 13.9.1987.

richtete. Bereits in den 1970er-Jahren war die Rede davon, «dass die lokalen Behörden [...] aus innerpolitischen und religiösen Gründen die Adoptionsbewilligung sehr selten und mit grosser Verzögerung erteilen.»⁶⁴ Terre des hommes Lausanne, spätestens seit Mitte der 1970er-Jahre in Bangladesch tätig, war entsprechend vom Wohlwollen der bangladeschischen Regierung abhängig. In einem Beispiel war die Ausreise eines Kindes «fast im letzten Moment» verweigert worden. Terre des hommes Lausanne bat die betroffenen Adoptiveltern, «nichts zu unternehmen, da die Regierung von Bangladesh [sic] auf Angriffe äusserst empfindlich reagiere und dann vielleicht sogar überhaupt keine Kinder mehr freigebe».⁶⁵

Rechtliche Grundlagen ab 1982 ausser Kraft

In der internationalen Presse war wiederholt «von 'einem eigentlichen Kinderhandel in Bangladesch'» die Rede, wie es die schweizerische Vertretung in Bangladesch formulierte.⁶⁶ Dass es Missstände gab, war ihr mindestens seit Beginn der 1980er-Jahre bekannt, sammelte sie doch ab da entsprechende Zeitungsberichte, die sie auch an die Bundesbehörden in Bern übermittelte. Die in den Medien erhobenen Vorwürfe waren schwerwiegend. Kinder sollen zur Prostitution und zum Betteln, wofür sie teilweise verkrüppelt wurden, gezwungen worden sein. Auch wurden Kinder, die gar keine Waisen waren, ins Ausland gegeben, oder sie mussten für die Adoption zu einer anderen Konfession konvertieren.⁶⁷

Unter dem medialen Druck wurde die Sonderregelung 1982 ausser Kraft gesetzt. Es solle «[a] fresh order [...] with foolproof-system on adoption of children»⁶⁸ ausgearbeitet werden. Damit reagierte die bangladeschische Regierung auf die Anzeichen von Kinderhandel.⁶⁹ In der Folge war die rechtliche Situation für die schweizerische Vertretung unklar und veranlasste sie zu mehrmaligen Nachfragen beim zuständigen Ministerium. Dabei wies die Vertretung darauf hin, dass es trotz Suspendierung der Sonderregelung zu Adoptionen gekommen war: «However, during the last few months several instances of child adoption have been brought to the Embassy's knowledge. According to information received, these children were legally adopted by foreign couples or a single parent with residence either in Bangladesh or abroad. In order to enable the Embassy of Switzerland to inform possibly interested parties correctly, it would be very much appreciated if the Ministry could kindly furnish up to date information on the conditions to be observed and the procedure to follow if a foreign family or a single parent wishes to legally adopt a child of Bangladesh nationality.»⁷⁰ Die Anfragen der schweizerischen Vertretung blieben

⁶⁴ CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Schweizerische Vertretung in Dhaka an adoptionsinteressiertes Ehepaar, 4.12.1980.

⁶⁵ CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Adoptionsinteressiertes Ehepaar an schweizerische Vertretung in Dhaka, 4.3.1975.

⁶⁶ CH-BAR, E2200.187A#2001/81#25*, Schweizerische Vertretung in Dhaka an Adoptio, 13.9.1987.

⁶⁷ CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Marcel Schwander, 'Adoptivkinder' an Bordelle verschachert: Terre des hommes Lausanne protestiert gegen Kinderhandel in Bangladesch, in: Tages-Anzeiger, 1.7.1982.

⁶⁸ CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Abandoned Children Order, '72 repealed, in: Bangladesh Observer, 3.6.1982.

⁶⁹ CH-BAR, E2200.187A#2001/81#25*, Schweizerische Vertretung in Dhaka an Adoptio, 13.9.1987.

⁷⁰ CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Schweizerische Vertretung in Dhaka an Ministry of Foreign Affairs of the Government of the People's Republic of Bangladesh, 13.9.1987. Vgl. zur Erfragung der rechtlichen Grundlagen auch: Schweizerische Vertretung in Dhaka an Ministry of Foreign Affairs of the Government of the People's Republic of Bangladesh, 4.4.1989.

offenbar von bangladeschischer Seite oftmals unbeantwortet, es liegen keine entsprechenden Unterlagen in den Sachdossiers. Auch beim Vertrauensanwalt erkundigte sich die schweizerische Vertretung über den aktuellen Stand der gesetzlichen Bestimmungen in Bangladesch.⁷¹

Leibliche Eltern werden getäuscht

Im Kontext der Skandale rund um Kinderhandel berichtete ein Journalist des Tages-Anzeigers 1982, dass «von ungesetzlichen Adoptionen der gute Name des Kinderhilfswerks Terre des hommes missbraucht» werde. Er beschrieb die illegalen Praktiken eines bangladeschischen Vermittlers: «Im Namen von 'Terres des hommes Niederlande' hatte er [der Vermittler, Anm. d. Verfasserinnen] 33 Kinder bedürftiger Eltern übernommen, um sie 'zu nähren, zu betreuen und zu schulen'. Die analphabetischen Eltern hätten jedoch ihre Fingerabdrücke unter ein Schriftstück gesetzt, das die Kinder zur Adoption freigab.» Ein Arzt von Terre des hommes Lausanne verwies im Artikel auf den jahrelangen Kampf der Organisation, nicht nur «gegen Hunger und Tod [...], aber auch gegen Verbrecherringe, die das Kinderelend – zum Teil unter dem Deckmantel von Hilfswerken – gewissenlos ausnützen und Kinder zur *Handelsware* degradieren.» Im Zeitungsartikel wurde berichtet, dass Terre des hommes «[b]ei Interpol und beim niederländischen Justizministerium [...] gegen den einheimischen 'Vermittler' [...] [klagte], der nun von den Behörden in Bangladesch verhaftet wurde». Mehr könne Terre des hommes Lausanne nicht unternehmen: «Wir können nicht kontrollieren, ob der Name Terre des hommes missbraucht wird», für einen Namensschutz sei es zu spät. Die Option, keine Adoptionen mehr von Kindern aus Bangladesch zu vermitteln, kam für Terre des hommes Lausanne offenbar dennoch nicht in Frage, auch wenn sich die Organisation gemäss eigener Aussage im Beitrag des Tages-Anzeigers «gegen jede Art von Kinderhandel» stellte. Für Terre des hommes Lausanne betreute 1982 eine Vertreterin in Dhaka «rund 1'000 Kinder, die vom Hungertod bedroht waren», in Kalkutta waren es etwa 10'000 Kinder: «Grössere Kinder würden in Lehrstätten ausgebildet: für Kleinkinder sei oft die Adoption die bessere Lösung.» Gemäss Zeitungsartikel waren Auslandsadoptionen in Bangladesch zu diesem Zeitpunkt allerdings «bis auf weiteres [...] verboten».⁷² Was dies für die Praxis der schweizerischen Vermittlungsstellen hiess, lässt sich anhand der Unterlagen in den Sachdossiers nur bruchstückhaft eruieren.

⁷¹ CH-BAR, E2200.187A#2001/81#25*, Schweizerische Vertretung in Dhaka an Adoptio, 13.9.1987.

⁷² Sämtliche Zitate im Absatz aus: CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Marcel Schwander, 'Adoptivkinder' an Bordelle verschachtet: Terre des hommes Lausanne protestiert gegen Kinderhandel in Bangladesch, in: Tages-Anzeiger, 1.7.1982.

3.2 Weitere Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken

In den gesichteten Sachdossiers finden sich einige Anfragen von Ehepaaren, die bei der schweizerischen Vertretung um Informationen und Unterstützung bei der Adoption eines Kindes aus Bangladesch baten. Besonders gross war das Interesse an Säuglingen.⁷³ Die unklare rechtliche Situation spiegelte sich im ambivalenten Umgang der schweizerischen Vertretung mit solchen Anfragen. Sie schwankte zwischen Unterstützen und Abweisen.

Adoptionswillige Paare beschleunigen das Prozedere

Bevor sich Adoptionsinteressierte an die schweizerische Vertretung wandten, hatten sie teilweise schon auf anderem Wege versucht, ein Adoptivkind zu finden. In den Unterlagen ist ein Fall dokumentiert, der zeigt, wie ein Ehepaar Mitte der 1970er-Jahre vorging. Zunächst wandten sich die beiden an Terre des hommes Lausanne. Dort wurden sie «auf später vertröstet», da die Vermittlungsstelle nur Ehepaare auf die Warteliste setzte, die seit mindestens fünf Jahren verheiratet waren. Da das Paar die zwei bis drei Jahre Wartezeit nicht hinnehmen wollte, suchte es weiter und gelangte via Generalrätin der Schweizerischen Missionsgesellschaft Ingenbohl an Mutter Teresa in Kalkutta. Diese vermittelte das Ehepaar an die von ihr gegründete Ordensgemeinschaft Missionaries for Charity in Dhaka weiter. Die dortige Ordensschwester schlug dem Ehepaar vor, nach Dhaka zu reisen. Die Adoptionsinteressierten waren dazu bereit, befürchteten aber, dass ihre Zeit vor Ort nicht ausreichen könnte, «etwas Entscheidendes in die Wege zu leiten», und baten deshalb die schweizerische Vertretung um die Angabe «[der] Adresse einer [...] möglichst einflussreichen Persönlichkeit schweizerischer Nationalität, die Sie für geeignet halten, unser Anliegen zu vertreten». Des Weiteren wollten sie, dass die schweizerische Vertretung die «zur Adoption nötigen Formalitäten» für sie erledige.⁷⁴ Es zeigt sich an diesem Beispiel, dass adoptionsinteressierte Paare mitunter auf andere Vermittlungsorganisationen auswichen, wenn ihnen die Verfahren zu lange dauerten, oder sie versuchten auf eigene Verantwortung vor Ort ein Kind zu finden.

Die adoptionsinteressierten Paare traten teilweise fordernd gegenüber der schweizerischen Vertretung auf. Schon fast entschuldigend schrieb der schweizerische Geschäftsträger an ein Ehepaar zurück: «Ihr [...] unterbreitetes Anliegen ist leider nicht so leicht zu lösen, wie sich mit den lokalen Verhältnissen nicht Vertraute vorstellen. [...] diese nackten Tatsachen präsentieren sich ganz anders als sich Institutionen wie 'Terre des Hommes', Holt usw. anfangs 1972 vorgestellt haben. Ohne in Details zu gehen, möchte ich nur festhalten, dass anstelle der in die Welt hinausposaunten 200'000 Pak-Soldatenkinder

⁷³ CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz an schweizerische Vertretung in Dhaka, 22.7.1974.

⁷⁴ Sämtliche Zitate aus: CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz an schweizerische Vertretung in Dhaka, 22.7.1974. Kalkutta hiess ab 2001 offiziell Kolkata. Angesichts des untersuchten Zeitraums wird im Folgenden der bis 2001 offizielle Name «Kalkutta» verwendet.

schliesslich nur ca. ein Zehntel geboren wurde. Fünf internationale Organisationen haben Bangladesch mit einem kostspieligen Aufwand etwa ein Jahr lang 'abgegrast', um alles in allem ca. 60 Kinder aufzutreiben. Wenn ich richtig unterrichtet bin, stammten die meistens nicht mehr im Säuglingsalter stehenden Kinder aus Missionswaisenhäusern. Die Soldatenkinder selbst waren wie vom Erdboden verschwunden. Dies heisst, dass diese Unehelichen von den Familien aufgenommen wurden und die Bevölkerung ganz allgemein den angeblich ausländischen 'Aufkäufern' aus dem Weg geht.»⁷⁵

Offenbar bestand von Seiten der Vermittlungsstellen zu Beginn der 1970er-Jahre die Erwartung, dass sich in Bangladesch ein weiteres Herkunftsland für Adoptivkinder eröffnen würde. Auch adoptionsinteressierte Ehepaare hatten die Vorstellung, dass elternlose Kinder in Ländern wie Bangladesch für die Adoption zur Verfügung standen. Ihr Interesse an Kindern aus Bangladesch hielt weiterhin an. Ein Zeitungsartikel berichtete 1991 davon, dass nach einer «Sturmflutkatastrophe» die bangladeschische Regierung «die Wiedereinführung eines Gesetzes [erwägt], das Ausländern die Adoption *elternloser und behinderter* Kinder ermöglicht».⁷⁶ Schon einen Tag nach der Publikation dieser kleinen Zeitungsnotiz traf bei der schweizerischen Vertretung eine Anfrage eines interessierten Ehepaars ein, das sich erkundigte, ob ein Kind adoptiert werden konnte.⁷⁷

Schweizerische Vertretung zögert bis Ende der 1980er-Jahre

Der schweizerische Geschäftsträger hatte 1974 einem adoptionsinteressierten Ehepaar geschrieben, dass die Behörden in Bangladesch die Adoption ins Ausland erschweren würden.⁷⁸ Die Zahl der bewilligten Einreisen in die Schweiz war Mitte der 1970er-Jahre gleichwohl am höchsten. Adoptionen von Kindern aus Bangladesch in die Schweiz fanden statt, obwohl sich schweizerische Vermittlungsstellen mitunter zurückgezogen hatten, wie der schweizerische Geschäftsträger erwähnte. Er bot den adoptionsinteressierten Eltern an, beim International Adoption Center in Dhaka «nähere Auskünfte einzuholen», da nicht auszuschliessen sei, «dass trotz allem Möglichkeiten für Adoptionen vorhanden sind».⁷⁹ Wenige Monate später nahm der schweizerische Geschäftsträger auf Anfrage der gleichen Eheleute Abklärungen vor, da sie vom Vertreter der lokalen Vermittlungsstelle Inter Country Child Adoption Project, Samir Rahimi*, nichts mehr gehört hatten. Das Resultat der Nachforschungen deutete auf eine problematische Vermittlungspraxis hin: Der Gesuchte sei umgezogen und suche «offensichtlich einen

⁷⁵ CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Schweizerischer Geschäftsträger in Dhaka an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 29.7.1974. In einem Schreiben von Adoptionsinteressierten ist beschrieben, wie Terre des hommes adoptionswillige Paare ermahnte, sich zurückhaltend zu verhalten, damit die bangladeschische Regierung weiterhin Kinder zur Auslandsadoption zuliesse. Adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz an schweizerische Vertretung in Dhaka, 4.3.1975.

⁷⁶ CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Adoption von Waisenkindern aus Bangladesch?, in: NZZ, 13.6.1991.

⁷⁷ CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz an schweizerische Vertretung in Dhaka, 14.6.1991.

⁷⁸ CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Schweizerischer Geschäftsträger in Dhaka an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 29.7.1974.

⁷⁹ CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Schweizerischer Geschäftsträger in Dhaka an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 29.7.1974.

Kontakt mit der Botschaft zu vermeiden».⁸⁰ In einem anderen Fall nutzte der schweizerische Geschäftsträger sein Netzwerk, um ein Paar bei der Adoption eines Kindes zu unterstützen, wie sich in seinem Brief an den Deputy Prime Minister von 1979 zeigt: «As I told you verbally, one young Swiss couple, at present living in Bangladesh [...] became extremely fond of a small Bangladeshi boy. Consequently, I would deem it a great favour if, with your kind assistance, the enclosed application form could be filed with your Director of Social Welfare for decision in time to come».⁸¹

Mitte der 1980er-Jahre sandte die schweizerische Vertretung widersprüchliche Signale an die Adresse von Vermittlungsstellen und adoptionsinteressierten Paaren: «Das Fehlen gesetzlicher Bestimmungen vereitelt, mindestens theoretisch, auch das Adoptieren von Kindern aus anderen relativ kleinen Glaubensgemeinschaften.»⁸² Erst Ende der 1980er-Jahre riet die schweizerische Vertretung ausdrücklich von Adoptionen von Kindern aus Bangladesch ab und bot keine Hilfestellungen mehr an, «ausgenommen von Unterschriftenlegalisierungen sowie Übersetzungen von Dokumenten und deren Weiterleitung an die zuständigen Schweizerbehörden». Der schweizerische Geschäftsträger wies zudem darauf hin, dass das Adoptionsverfahren sich über mehrere Monate, wenn nicht Jahre hinzog und «das entsprechende Dossier im 'home ministry' irgendwo stecken bleibt, falls regelmässiges Nachfragen und 'Bakschisch'zahlungen unterbleiben». Er verwies auf Geldzahlungen im Kontext von Adoptionen. Die Konsequenz daraus machte der schweizerische Geschäftsträger gegenüber dem Ehepaar deutlich. Er glaube nicht, «dass es in der Schweiz 'Adoptionsagenturen' gibt, die Kinder aus Bangladesch vermitteln können, umso mehr als die hiesige Regierung die Tätigkeit derartiger Institutionen in keiner Weise unterstützt.»⁸³ Die unklaren rechtlichen Bestimmungen in Bangladesch liessen lange nicht nur illegale Praktiken zu, sondern auch eine ambivalente Haltung der schweizerischen Vertretung. Bis diese ganz von Adoptionen von Kindern aus Bangladesch abriet, waren rund zwanzig Jahre vergangen.

⁸⁰ CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Schweizerischer Geschäftsträger in Dhaka an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 12.2.1975.

⁸¹ CH-BAR, E2200.187A#1995/167#20*, Schweizerischer Geschäftsträger in Dhaka an Deputy Prime Minister, 29.10.1979.

⁸² CH-BAR, E2200.187A#2001/81#25*, Schweizerische Vertretung in Dhaka an Adoptio, 13.9.1987.

⁸³ Alle Zitate aus: CH-BAR, E2200.187A#2001/81#25*, Schweizerischer Geschäftsträger in Daka an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 16.8.1989.

4 Adoptionen von Kindern aus Brasilien

Brasilien ist mit 1'222 erteilten Einreisebewilligungen für Kinder zwecks späterer Adoption in der Schweiz zwischen 1970 und 1999 das drittgrösste der zehn Herkunftsländer. Die ersten zwei Einreisebewilligungen für brasilianische Pflegekinder wurden 1972 ausgestellt. Während der 1970er-Jahre blieb die Zahl der Einreisebewilligungen im einstelligen Bereich. Seit Beginn der 1980er-Jahre stieg deren Zahl an, bis 1990 mit 125 die höchste jährliche Zahl erreicht wurde. In den 1990er-Jahren sank die Zahl der Einreisebewilligungen wieder in den zweistelligen Bereich.

Der Bestand zu Brasilien ist umfangreich. Da Brasilien das letzte der zehn Herkunftsländer war, das wir untersuchten, sahen wir aus arbeitsökonomischen Gründen die Unterlagen nur noch cursorisch durch, nämlich die Akten der schweizerischen Botschaft in der Hauptstadt Brasilia, diejenigen der zwei schweizerischen Generalkonsulate in São Paulo und Rio de Janeiro sowie von den heute insgesamt acht Konsulaten die Akten aus Curitiba und Salvador de Bahia. In den Sachdossiers sind neben der Korrespondenz mit den Behörden in Bern auch Zeitungsartikel, schweizerische und brasilianische Gesetzestexte sowie Briefwechsel zwischen den verschiedenen schweizerischen Vertretungen in Brasilien abgelegt. Einzelfalldossiers, die sich ebenfalls in den Unterlagen befinden, sind für die Bestandesaufnahme nicht konsultiert worden. Beim Bundesamt für Ausländerfragen und beim Bundesamt für Justiz gibt es weitere Sachdossiers zu Brasilien, deren Inhalt Thema in den Kapiteln 13.4 und 14.1 ist.

In Brasilien sprachen die Jugendgerichte die Adoption aus.⁸⁴ Ehepaare, die nicht in Brasilien wohnhaft waren, durften bis 1990 formal nur ein brasilianisches Kind adoptieren, wenn sich keine brasilianischen Adoptiveltern finden liessen. Die leibliche Mutter hatte jedoch offenbar gleichzeitig «das Recht, ihr Kind auch an Ausländer zu geben».⁸⁵ Ob Ausländerinnen und Ausländer zur Adoption von brasilianischen Kindern zugelassen werden sollten, wurde in Brasilien kontrovers diskutiert,⁸⁶ gemäss UNICEF-Büro nicht zuletzt wegen Missbräuchen: «In fact, the issue of whether or not non-resident foreigners should be allowed to adopt is controversial in the country, partially as a result of real or suspected abuses of the privilege.»⁸⁷ Die schweizerische Botschaft in Brasilia empfahl um Rat suchenden Adoptiveltern, einen brasilianischen Rechtsanwalt mit der Durchführung des Verfahrens zu beauftragen.⁸⁸ 1990 erleichterte eine Gesetzesänderung die Adoption von brasilianischen Kindern durch Ausländerinnen und Ausländer, die nun zur Volladoption berechtigt waren.⁸⁹ Zudem entsprach die Frist, die Adoptiveltern mit

⁸⁴ CH-BAR, E2200.114A#1999/62#17*, Fact sheet child adoption in Brazil, Office of the UNICEF Representative in Brasilia, November 1981; CH-BAR, E2200.114A#1994/246#28*, Schweizerische Botschaft in Brasilia an Schweizer Ehepaar, 9.8.1984; siehe dazu auch die Unterlagen im Dossier CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*.

⁸⁵ CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, Aktennotiz des schweizerischen Generalkonsulats in São Paulo, 21.3.1985.

⁸⁶ CH-BAR, E2200.196#1995/266#32*, Schweizerisches Generalkonsulat in São Paulo an Schweizer Ehepaar, 12.10.1987; CH-BAR, E2200.67#1988/211#48*, Adoption of Brazilian Children to Become Difficult for Aliens, in: Brazil Herald, 7.10.1973; CH-BAR, E2200.67#1992/144#28*, Schweizer Generalkonsul in Rio de Janeiro an schweizerische Botschaft in Brasilia, 2.4.1980.

⁸⁷ CH-BAR, E2200.114A#1999/62#17*, Fact sheet child adoption in Brazil, Office of the UNICEF Representative in Brasilia, November 1981.

⁸⁸ CH-BAR, E2200.114A#1994/246#28*, Schweizerische Botschaft in Brasilia an Schweizer Ehepaar, 9.8.1984.

⁸⁹ CH-BAR, E2200.114A#1999/62#17*, Schweizerische Botschaft in Brasilia an Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Prozessrecht, 11.3.1991.

dem Kind vor ihrer Ausreise in Brasilien verbringen mussten, neu dem Alter des Adoptivkindes, statt dass wie früher von Fall zu Fall entschieden wurde.⁹⁰

Seit Beginn der 1980er-Jahre nahm die Zahl der Adoptionen von brasilianischen Kindern in der Schweiz rasch zu. Anfragen von interessierten Schweizerinnen und Schweizern gingen während des gesamten Untersuchungszeitraums bei allen schweizerischen Vertretungen in Brasilien ein.⁹¹ Die Adoptiveltern baten darum, bei der Suche nach Kindern unterstützt zu werden. Sie wünschten sich explizit ein Mädchen oder einen Jungen, manchmal sollte das Kind «möglichst unserer Hautfarbe ähnlich [sein], also hellhäutig».⁹² Die Schweizer Behörden reagierten auf die zunehmende Zahl von Adoptionsverfahren, indem sie die schweizerischen Vertretungen in Brasilien aufforderten, Informationen zu den gesetzlichen Grundlagen und zur brasilianischen Praxis nach Bern zu schicken.⁹³

In Brasilien waren verschiedene Vermittlungsstellen aus der Schweiz präsent. Edmond Kaiser, der Leiter von Terre des hommes Lausanne, bereiste Brasilien Mitte der 1970er-Jahre mit dem Ziel, Kontakte für die Adoption brasilianischer Kinder zu knüpfen.⁹⁴ Ein Nationalrat der Sozialdemokratischen Partei bat 1974 den Generalkonsul in Rio de Janeiro, Edmond Kaiser bei diesem Vorhaben «grace à votre vaste réseau de relations personnelles» zu unterstützen.⁹⁵ Das EDA und die Eidgenössische Fremdenpolizei signalisierten dem Generalkonsul, dass die Behörden in Bern an den Plänen von Terre des hommes Lausanne in Brasilien nichts auszusetzen hätten.⁹⁶ Kaiser unternahm weitere Reisen nach Brasilien und wurde dabei auf Anweisung des EDA von den schweizerischen Vertretungen unterstützt.⁹⁷ Vor Ort arbeitete Terre des hommes Lausanne mit Anna Brunner* zusammen.⁹⁸ 1981 trat Edmond Kaiser in Rio de Janeiro als Referent an einer nationalen Konferenz zum Thema Adoptionen auf.⁹⁹ Zwei Jahre später berichteten brasilianische Zeitungen, dass ein Jugendrichter in Rio de Janeiro prüfe, ob die Adoption von 93 Kindern mit Beeinträchtigungen im Alter zwischen zwei und zehn Jahren an Schweizer Adoptiveltern möglich wäre. Da brasilianische Adoptiveltern gesunde Kinder unter zwei Jahren bevorzugen würden, sei das Angebot von Terre des hommes Lausanne, so der Zeitungsbericht, für diese Kinder, die medizinische Behandlungen benötigten, ein Glücksfall.¹⁰⁰ Mit dem Jugendamt in Curitiba

⁹⁰ CH-BAR, E2200.114A#1999/62#17*, Adoption by Foreigners – Some Changes for the Better, in: Village News, 1.11.1990.

⁹¹ Anfragen von Ehepaaren und Antworten der schweizerischen Vertretungen sind in allen gesichteten Sachdossiers abgelegt.

⁹² CH-BAR, E2200.114A#1994/245#49*, Schweizer Ehepaar an schweizerische Botschaft in Brasilia/Brasilien, 8.7.1980.

⁹³ CH-BAR, E2200.114A#1994/246#28*, EDA an Schweizer Botschaften in Brasilia, Buenos Aires, Lima, Santiago de Chile, Ciudad de Guatemala, Mexico, Bogotá, Caracas, Ottawa (pour les Bahams), Le Havane, 7.7.1980. In den Unterlagen sind Gesetzestexte und Briefwechsel zwischen den schweizerischen Vertretungen und den Behörden in Bern abgelegt. Vgl. CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*; CH-BAR, E2200.114A#1994/246#28*; CH-BAR, E2200.114A#1999/62#17*; CH-BAR, E2200.114A#2003/126#66*; CH-BAR, E2200.134#1998/119#6*.

⁹⁴ Zur Geschichte von Terre des hommes Lausanne vgl. Kapitel 3 zu Bangladesch. Im Dossier CH-BAR, E2200.67#1992/144#28* sind Zeitungsartikel zu Terre des hommes Lausanne abgelegt.

⁹⁵ CH-BAR, E2200.67#1992/144#28*, Schreiben des Nationalrats an Schweizer Generalkonsul in Rio de Janeiro, 17.9.1974.

⁹⁶ CH-BAR, E2200.67#1992/144#28*, Schweizer Generalkonsul in Rio de Janeiro an EDA, 24.9.1974; EDA an Schweizer Generalkonsul in Rio de Janeiro, 30.9.1974.

⁹⁷ CH-BAR, E2200.67#1992/144#28*, Schweizer Generalkonsul in Rio de Janeiro an Konsul in Salvador, 8.1.1976; EDA an schweizerisches Generalkonsulat in Rio de Janeiro und schweizerische Botschaften in Santiago und Quito, 1.7.1977.

⁹⁸ CH-BAR, E2200.67#1992/144#28*, Schweizer Generalkonsul in Rio de Janeiro an Konsul in Salvador, 8.1.1976.

⁹⁹ Die Unterlagen zu dieser Konferenz sind im Dossier CH-BAR, E2200.67#1999/180#44* abgelegt.

¹⁰⁰ CH-BAR, E2200.67#1999/180#44*, Suíça adotar 93 crianças brasileiras, in: O Dia, 2.2.1983; Juiz examina a adoção por suíços de menores com problema de saúde, in: Jornal do Brasil, 17.3.1983.

schloss Terre des hommes Lausanne 1987 ein Abkommen. Curitiba war drei Jahre zuvor mit Kinderhandel in Zusammenhang gebracht worden.¹⁰¹ Der Vizepräsident des Gerichts in Curitiba lobte nach Abschluss des Abkommens «die Bereitschaft europäischer bzw. schweizerischer Ehepaare, [...] mit Gebrechen behaftete Kinder zu adoptieren.»¹⁰² Die schweizerischen Vertretungen in Brasilien empfahlen adoptionsinteressierten Paaren, sich an Terre des hommes Lausanne zu wenden,¹⁰³ auch mit Verweis auf das mit dem Jugendamt in Curitiba geschlossene Abkommen.¹⁰⁴ Das Jugendamt sei «gut organisiert, und das Adoptionsverfahren entspricht den strengen internationalen Normen».¹⁰⁵ Auch die Zusammenarbeit künftiger Adoptiveltern mit Terre des hommes Lausanne funktioniere gut.¹⁰⁶

Ebenfalls in Brasilien tätig waren Pro Kind Adopt Inform und später Bras Kind.¹⁰⁷ Das für die Aufsicht zuständige Jugendamt des Kantons Zürich betrachtete die Aktivitäten von Pro Kind Adopt Inform zum Zeitpunkt der Gründung im Jahr 1984 als nicht bewilligungspflichtig.¹⁰⁸ Im Jahresbericht des Vereins ist zu lesen, dass seit der Gründung im März 1984 «21 Kinder ein liebevolles Zuhause in der Schweiz» gefunden hatten, ein Jahr später waren es 25 Kinder aus Chile und fünf aus Brasilien.¹⁰⁹ Die Vermittlungsstelle Pro Kind Adopt Inform verfügte offenbar noch 1987 über keine Zusatzbewilligung für Brasilien. Dies bestätigte das Bundesamt für Justiz auf Anfrage der schweizerischen Vertretung in São Paulo. Das Jugendgericht in São Paulo hatte die Vertretung gebeten, dies abzuklären.¹¹⁰ Pro Kind Adopt Inform arbeitete vor Ort mit dem Jugendrichter Pedro Rocha* zusammen.¹¹¹ Der Schweizer Generalkonsul in São Paulo zeigte sich nach einem Gespräch mit Rocha gegenüber Pro Kind Adopt Inform beeindruckt von deren Arbeit: «Die Platzierung von über 70 brasilianischen Kindern in den letzten Jahren ist beeindruckender Ausweis Ihrer löblichen Tätigkeit [...]» Er riet Pro Kind Adopt Inform, «um etwelchen Missdeutungen vorzubeugen [...] eine sachliche und umfassende Information der brasilianischen Vertretungen in der Schweiz [...]» zu gewährleisten, «hat sich doch in letzter Zeit eine eher skeptische

¹⁰¹ CH-BAR, E2200.114A#1994/247#19*, Schweizerische Vertretung in Curitiba an EJPD, Bundesamt für Ausländerfragen, 6.11.1987; CH-BAR, E2200.134#1998/119#6*, Adélia Maria Lopes, Bastidores das adoções (e exportações de bebês), in: Panorama, April 1984; Aktennotiz der schweizerischen Vertretung in Salvador/Bahia, 3.5.1984.

¹⁰² CH-BAR, E2200.134#1998/119#6*, Schweizerische Vertretung in Curitiba an Bundesamt für Ausländerfragen, 8.2.1988; Jorge Andriguetto, Adoção de menores em situação irregular, in: Gazeta do Povo, 3.2.1988.

¹⁰³ CH-BAR, E2200.67#1992/144#28*, Schweizerisches Generalkonsulat in Rio de Janeiro an Schweizer Ehepaar, 15.11.1979; CH-BAR, E2200.67#1999/180#44*, Schweizerisches Generalkonsulat in Rio de Janeiro an Schweizer Ehepaar, 2.9.1982; CH-BAR, E2200.67#1999/182#56*, Schweizerisches Generalkonsulat in Rio de Janeiro an Schweizer Ehepaar, 16.5.1986; CH-BAR, E2200.196#1995/266#32*, Schweizerisches Generalkonsulat in São Paulo an Schweizer Ehepaar, 12.10.1987; CH-BAR, E2200.114A#1999/62#17*, Schweizerische Botschaft in Brasília an Schweizerin, 25.4.1989.

¹⁰⁴ CH-BAR, E2200.134#1998/119#6*, Schweizerische Vertretung in Curitiba an Bundesamt für Ausländerfragen, 6.11.1987; Schweizerische Vertretung in Salvador/Bahia an Schweizer Ehepaar, 25.9.1989.

¹⁰⁵ CH-BAR, E2200.134#1998/119#6*, Schweizerische Vertretung in Salvador/Bahia an Schweizer Ehepaar, 25.9.1989.

¹⁰⁶ CH-BAR, E2200.134#1995/357#25*, Schweizerische Vertretung in Curitiba an Schweizer Ehepaar, 22.2.1988, darin: «Les adoptions [...] se sont déroulées sans aucune difficulté, le représentant brésilien de l'institution ayant accompagné les futures parents adoptives pendant toutes les démarches nécessaires.»

¹⁰⁷ Vgl. zu Pro Kind Adopt Inform Kapitel 5 über Chile. In den Unterlagen wird diese Vermittlungsstelle Pro Kind oder Pro Kind Adopt Inform genannt. Zur Vereinheitlichung wählen wir im vorliegenden Bericht Pro Kind Adopt Inform. Auch andere Vermittlungsstellen sind in den Sachdossiers zu Brasilien erwähnt. In der abgelegten Korrespondenz wird die Genfer Vermittlungsstelle Association en faveur de l'adoption internationale (AFAI) erwähnt, CH-BAR, E2200.114A#1994/245#49*, Schweizerische Botschaft in Brasília an Association en faveur de l'adoption internationale, 26.11.1979.

¹⁰⁸ CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, Jugendamt des Kantons Zürich an Verein Pro Kind Adopt Inform, 10.7.1984.

¹⁰⁹ CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, Jahresbericht Verein Pro Kind Adopt Inform von 1984 und 1985.

¹¹⁰ CH-BAR, E2200.196#1995/266#32*, Bundesamt für Justiz an schweizerisches Generalkonsulat in São Paulo, 17.12.1987. Im Sachdossier CH-BAR, E2200.196#1999/87#41* sind Statuten und Jahresberichte von Pro Kind Adopt Inform abgelegt.

¹¹¹ CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, Pedro Rocha, Adoção internacional, in: O Estado de São Paulo, 23.10.1991.

Haltung der hiesigen Behörden [gegenüber] allen Adoptionen durch ausländische Paare breitgemacht». ¹¹²

Pro Kind Adopt Inform teilte sich im Jahre 1991 auf. Für Adoptionen von Kindern aus Brasilien wurde neu Bras Kind gegründet. ¹¹³ Der Schweizer Generalkonsul in São Paulo empfahl fortan neben Terre des hommes Lausanne auch Bras Kind den adoptionsinteressierten Schweizerinnen und Schweizern. ¹¹⁴ Bras Kind setzte die Zusammenarbeit mit dem Jugendrichter Rocha fort. ¹¹⁵ Er hatte zwischen 1985 und 1991 «über hundert Adoptionen von brasilianischen Kindern durch Schweizer bewilligt» und hatte die Schweiz bereist, «um sicherzustellen, ob sich die Adoptivkinder in der neuen Umgebung wohl fühlen». Die Zusammenarbeit zwischen dem schweizerischen Generalkonsulat in São Paulo, den lokalen Vertreterinnen von Bras Kind und dem Jugendrichter wurden von allen Beteiligten als «ausgezeichnet» beschrieben. So lobte die lokale Vertreterin von Bras Kind die Flexibilität des schweizerischen Generalkonsulats in São Paulo: «Vor allem ist sie [die lokale Vertreterin von Bras Kind, Anm. d. Verfasserinnen] befriedigt, dass Adoptiveltern, die nach Beendigung des Verfahrens in Brasilien in der Regel möglichst bald abreisen möchten, jeweils auch ausserhalb der normalen Öffnungszeiten des Generalkonsulats empfangen werden.» ¹¹⁶ Neben Rocha arbeitete Bras Kind mit den lokalen Vertreterinnen Maja Voos*, Marita Silva Greuter Pujol* und Schwester Nicole Ida Zehnder* zusammen. ¹¹⁷ Auch mit Ingrid Gasser* bestand eine Zusammenarbeit, wobei sich Bras Kind später von ihr distanzierte und «auf keinen Fall mit ihr in Zusammenhang gebracht werden» wollte. ¹¹⁸

Die Vermittlungsstelle Adoptio von Alice Honegger kontaktierte 1983 erstmals die schweizerische Botschaft in Brasilia. ¹¹⁹ Drei Jahre später erbat Adoptio erneut die Zustellung von Gesetzestexten und Adressen von Waisenhäusern und Spitälern. ¹²⁰ Der schweizerische Geschäftsträger ad interim ¹²¹ in Brasilia liess daraufhin einen Mitarbeiter beim EDA nachfragen, da er «die Vermittlung von Adressen von Waisenhäusern sowie Adoptionsagenturen [...] als eine eher heikle Angelegenheit» betrachtete. Er

¹¹² Beide Zitate aus: CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, Schweizer Generalkonsul in São Paulo an Pro Kind Adopt Inform, 18.3.1988.

¹¹³ CH-BAR, E2200.134#1998/120#33*, Bundesamt für Justiz an schweizerische Vertretung in Curitiba, 1993; CH-BAR, E2200.196#2020/371#3*; CH-BAR, E2200.196#2002/81#65*. Bras Kind verfügte über eine Bewilligung des Kantons Zürich. CH-BAR, E2200.196#2002/81#65*, Aktennotiz schweizerisches Generalkonsulat in São Paulo, 3.6.1991.

¹¹⁴ CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, Schweizer Generalkonsul in São Paulo an Schweizer Ehepaar, 4.6.1991. Im Dossier CH-BAR, E2200.196#2013/258#63* sind Briefwechsel zwischen dem Jugendamt des Kantons Zürich, das die Zusatzbewilligung ausstellte, dem Bundesamt für Justiz sowie dem schweizerischen Generalkonsulat in São Paulo aus dem Jahr 1993 ablegt.

¹¹⁵ CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, Schweizer Generalkonsul in São Paulo an Schweizer Ehepaar, 4.6.1991.

¹¹⁶ Alle Zitate aus: CH-BAR, E2200.196#2002/81#65*, Aktennotiz schweizerisches Generalkonsulat in São Paulo, 3.6.1991.

¹¹⁷ CH-BAR, E2200.196#2013/258#63*, Schweizerisches Generalkonsulat in São Paulo an Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 18.10.1995.

¹¹⁸ CH-BAR, E2200.196#2002/81#65*, Bras Kind an Schweizer Generalkonsul in São Paulo, 3.7.1996. In den Unterlagen ist ein Fall dokumentiert, bei dem ein brasilianisches Adoptivkind von seiner Schweizer Adoptivmutter körperlich misshandelt wurde und starb. Die brasilianischen Behörden stellten den Vorgang der Vermittlung, die Bras Kind verantwortet hatte, in Frage. Vgl. CH-BAR, E2200.196#2013/258#63*.

¹¹⁹ CH-BAR, E2200.114A#1994/246#28*, Alice Honegger, Haus Seewarte Bolligen, an schweizerische Botschaft in Brasilia, 18.10.1983.

¹²⁰ Adoptio schrieb mehrere schweizerische Vertretungen in Brasilien an. CH-BAR, E2200.114A#1994/247#19*, Adoptio an schweizerische Botschaft in Brasilia, 6.11.1987; CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*.

¹²¹ Als Geschäftsträger ad interim ist eine Person bezeichnet, die den Missionschef (Botschafter) vertritt, wenn dessen Posten vakant ist, er nicht im Residenzland weilt, oder seine Funktion nicht ausüben kann. Vgl. ABC der Diplomatie, hg. vom EDA, <https://www.eda.admin.ch/eda/de/home/das-eda/publikationen.html/content/publikationen/de/eda/reihe-glossare-der-aussenpolitik/abc-der-diplomatie>, Zugriff am 22.8.2022.

wolle vermeiden, «dass die Botschaft früher oder später als Vermittler von vielleicht unseriösen Anschriften präsentiert wird. Mein Konsularbezirk ist so enorm gross, dass es für mich unmöglich sein wird, jeweils anhand der Adresse abzuklären, ob es sich um eine seriöse Anschrift handelt oder nicht». Er befürchtete, dass Adoptio Informationen «kommerziell vermarktet».¹²² Das EDA antwortete der schweizerischen Botschaft in Brasilia, dass die Bewilligung des Kantons St. Gallen für Adoptio auf die Vermittlung von Kindern aus Indien und Sri Lanka beschränkt sei. Die zuständige Aufsichtsbehörde, das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons St. Gallen, sei der Ansicht, «que rien ne s'oppose à ce que vous fournissiez à la fondation 'Adoptio' la documentation qu'elle vous a sollicitée», allerdings dürften nur offizielle brasilianische Stellen bekannt gegeben werden.¹²³ Ob Adoptio in St. Gallen eine Zusatzbewilligung für Brasilien beantragte, müsste gesondert untersucht werden. Die Episode ist gleichwohl interessant. Der schweizerische Geschäftsträger ad interim in Brasilia war zurückhaltend gegenüber Adoptio, weil er einen kommerziellen Charakter nicht für ausgeschlossen hielt und weil er selbst die Seriosität der brasilianischen Einrichtungen nicht beurteilen konnte. Damit wurde implizit ein neuralgischer Punkt der Bewilligungserteilung in der Schweiz benannt, denn die Kontakte vor Ort im Herkunftsland mussten gemäss schweizerischer Verordnung über die Adoptionsvermittlung zuverlässig sein, was sich in diesem Fall aber nicht beurteilen liess. Interessant ist auch, dass die zuständige St. Galler Aufsichtsbehörde keine Bedenken hatte, obwohl ihr der Kinderhandel in Sri Lanka und die zweifelhafte Rolle von Alice Honegger im Falle der Adoptionen aus Sri Lanka zu diesem Zeitpunkt bekannt war.¹²⁴

4.1 Hinweise auf Kinderhandel und Skandale

In den gesichteten Sachdossiers sind zahlreiche Zeitungsartikel über Kinderhandel abgelegt. Sie wurden von den schweizerischen Vertretungen gesammelt, nach Bern geschickt und zwischen den Vertretungen in Brasilien ausgetauscht. Die ersten Zeitungsartikel über Kinderhandel datieren von Ende der 1970er-Jahre.¹²⁵ Auch in den 1980er- und 1990er-Jahren erschienen regelmässig Medienberichte über Kinderhandel. Ein Artikel von 1987 berichtete von der Verurteilung eines brasilianischen Anwalts, der während Jahren Kinder illegal an Adoptiveltern vermittelt haben soll, darunter auch in die Schweiz. Für jedes Kind habe er jeweils 8'000 US-Dollar erhalten.¹²⁶ In der Folge gab es regionale Adoptionsstopps.

¹²² Alle Zitate aus: CH-BAR, E2200.114A#1994/247#19*, Schweizerischer Geschäftsträger ad interim in Brasilia, i. A., an EDA, Generalsekretariat, Inspektorat, 1.9.1987.

¹²³ CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, EDA, Sektion für konsularischen Schutz, an schweizerische Botschaft in Brasilia, 29.9.1987.

¹²⁴ Vgl. Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020.

¹²⁵ Zeitungsberichte sind in den folgenden Dossiers abgelegt: CH-BAR, E2200.114A#1994/246#28*, CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*; CH-BAR, E2200.114A#1994/247#19*; CH-BAR, E2200.67#1992/144#28*.

¹²⁶ CH-BAR, E2200.114A#1994/247#19*, DPF indicia advogado que vendia bebê, In: Jornal do Brasil, 10.11.1987.

Daneben sind in den Sachdossiers illegale Dokumentationspraktiken belegt und eine Schweizer Vermittlerin wurde des Kinderhandels verdächtigt.

Adoptiveltern als leibliche Eltern eingetragen

In den Sachdossiers der schweizerischen Vertretungen in Brasilien sind aus verschiedenen Dekaden Fälle von Dokumentenfälschungen dokumentiert, in deren Zusammenhang teilweise von Kinderhandel gesprochen wurde. Der Vizekonsul des Generalkonsulats in Rio de Janeiro erbat bereits 1970 eine Stellungnahme des Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen. Er schilderte, dass ein lokaler Jugendrichter in einem Fall verfügt hatte, die in Brasilien lebenden Schweizer Adoptionsinteressierten im Geburtsschein des brasilianischen Kindes als Eltern einzutragen. «Ferner verfügte er [der Jugendrichter, Anm. d. Verfasserinnen], dass im auszustellenden Geburtsschein das Wort 'adoptiert' nicht zu vermerken sei, ebensowenig jedwelche diesbezügliche Äusserung».¹²⁷ Der Adoptivvater habe «in aller Offenheit das Geschehene» erzählt, als er «vor einigen Tagen den Geburtsschein 'seines' Kindes» vorbeibrachte. Der Vizekonsul fügte noch hinzu, «dass dieses Generalkonsulat vor einigen Jahren zwei Geburten in der Schweizerkolonie an Sie nicht gemeldet hat, weil uns bekannt war, dass diese Kinder nicht leibliche waren. In der Tat besteht in einer Privatklinik dieser Stadt die Möglichkeit, ein neu geborenes Kind einer ledigen Mutter zu erhalten und dieses als das eigene registrieren zu lassen.» Durch «die direkte Registrierung der Kinder beim entsprechenden Zivilstandsamt [hatten] sich die 'Eltern' das mühsame und kostspielige Verfahren einer Adoption erspart». Das Generalkonsulat habe «nur durch den Umstand, dass diese Familien mit dem Konsulat Kontakt pfleg[ten]», wissen können, dass diese Kinder adoptiert worden waren. Dies stelle das Generalkonsulat vor ein «humanitäres und delikates Problem»: «Handelt es sich [...] um Fälle von Landsleuten, die in der Kolonie verkehren, Verbindungen mit uns unterhalten, also um 'gute Schweizer', wird ihnen durch eben diesen Umstand verwehrt, ein solches Kind in der Schweiz zu registrieren. Im gewissen Sinne werden sie also benachteiligt, weil sie das tun, was allgemein von ihnen erwartet wird, den Kontakt zur Heimat aufrechtzuerhalten.» Der Vizekonsul verwies gegenüber dem Amt für das Zivilstandswesen auf die Grösse des Bezirks: «Dieser Konsularkreis ist ca. 6mal so gross wie die Schweiz. [...] Es ist somit verständlich, dass wir nicht alle Familien persönlich kennen und daher können ohne unser Wissen Geburten von nicht-ehelichen Kindern gemeldet werden.»¹²⁸ In seiner Antwort gab das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen die Verantwortung an das Generalkonsulat zurück: «Wir sind Ihnen somit dankbar, wenn Sie in Zweifelsfällen abklären wollten, ob es sich um ein Adoptivkind handelt, damit bei der Übermittlung der Urkunden auf

¹²⁷ CH-BAR, E2200.67#1984/88#78*, [Unterschrift unleserlich], Vizekonsul, Schweizerisches Generalkonsulat in Rio de Janeiro, an Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen, 26.2.1970. Je eine Kopie des Schreibens ging an die schweizerische Botschaft in Brasilia und an den Generalkonsul, der zur zu diesem Zeitpunkt in der Schweiz weilte.

¹²⁸ Alle Zitate in diesem Abschnitt aus: CH-BAR, E2200.67#1984/88#78*, [Unterschrift unleserlich], Vizekonsul, Schweizerisches Generalkonsulat in Rio de Janeiro, an Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen, 26.2.1970.

diesen Umstand deutlich aufmerksam gemacht wird. Wenn beispielsweise die Meldung einer Geburt erst nach Jahren erfolgt, erscheint uns dieser Punkt prüfenswert.»¹²⁹

Gefälschte Einträge in Geburtsscheinen sind aus den 1970er-Jahren auch für den Bundesstaat Paraná dokumentiert.¹³⁰ Ebenso mahnte Stefan Koch* von der Eidgenössischen Fremdenpolizei 1977 das Generalkonsulat in Rio de Janeiro, kein Kind voreilig künftigen Adoptiveltern anzuvertrauen, da die Einreise verweigert werden müsse, sollten die Voraussetzungen für die Adoption nicht gegeben sein.¹³¹

1980 fragte das Generalkonsulat in São Paulo das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen erneut um eine Stellungnahme an, da es mit zwei Fällen konfrontiert worden war, bei denen Schweizer Ehepaare nicht-leibliche Kinder als eigene ausgegeben hatten,¹³² und erhielt folgende Antwort: «Geht es um die Eintragung von im Ausland eingetretenen Zivilstandsfällen, so kann der Grundsatz der Registerwahrheit naturgemäss nur in geringerem Masse verwirklicht werden; dies gilt insbesondere dann, wenn die einzutragende Zivilstandsurkunde aus einem Rechtsgebiet stammt, wo die genaue Überprüfung der Erklärungen eines Anzeigenden durch den Zivilstandsbeamten nicht üblich oder sogar nicht zulässig ist.» Die Überprüfung der Dokumente sei nicht Aufgabe der schweizerischen Vertretung und der «Entscheid darüber, ob die Urkunden in schweizerischen Registern einzutragen sind, steht einzig und allein den zuständigen kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen zu.» Doch auch an ihnen sei es nicht, «sich an die Stelle des Richters zu setzen». Dass möglicherweise Kinderhandel im Spiel war, tönte das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen nur an, indem es erwähnte, dass die Kinder den leiblichen Eltern allenfalls gegen deren Willen weggenommen worden waren. «Sicherlich wäre es nicht unangebracht, wenn die Beteiligten in Fällen wie den von Ihnen geschilderten auf die recht unangenehmen Konsequenzen hingewiesen würden, welche eine falsche Registrierung für die Eheleute selber, aber insbesondere auch für das nicht von der Ehefrau geborene Kind – unter Umständen sogar erst nach Jahren – haben kann. Ein solcher Hinweis wäre rein informativen Charakters und sollte nicht in einem drohenden Tone gehalten sein.»¹³³ Das Generalkonsulat in São Paulo gab diese Informationen an die Vertretungen in Brasilia, Rio de Janeiro, Curitiba und Salvador weiter – «in der Annahme, dass Sie sich auch schon mit Geburtsmeldungen zu befassen hatten, wo hinsichtlich Abstammung des Kindes Zweifel angemeldet werden mussten».¹³⁴ Das Beispiel zeigt, dass es das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen als Aufgabe des brasilianischen Richters sah, die Rechtmässigkeit der Adoption zu überprüfen, die schweizerischen Vertretungen hätten keine Handhabe.

¹²⁹ CH-BAR, E2200.67#1984/88#78*, Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen an schweizerisches Generalkonsulat in Rio de Janeiro, 10.4.1970.

¹³⁰ CH-BAR, E2200.134#1989/192#26*.

¹³¹ CH-BAR, E2200.114A#1994/245#49*, Stefan Koch*, Eidgenössische Fremdenpolizei, an schweizerisches Generalkonsulat in Rio de Janeiro, 20.10.1977. Vgl. zu Stefan Koch ausführlich Kapitel 13 und spezifisch zu diesem Schreiben Kapitel 13.1.

¹³² CH-BAR, E2200.114A#1994/245#49*, Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen an schweizerisches Generalkonsulat in São Paulo, 18.3.1980. In einem Fall hielten die Adoptiveltern daran fest, dass die Ehefrau «nach einwöchigem Aufenthalt in Brasilien [...] einen Sohn geboren [habe]». «Im andern Fall 'adoptierte' ein in São Paulo wohnhaftes, vor der Rückkehr in die Schweiz stehendes Ehepaar auf solche Weise ein Kind und gab dies auch offen zu.»

¹³³ Alle Zitate aus: CH-BAR, E2200.114A#1994/245#49*, Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen an schweizerisches Generalkonsulat in São Paulo, 18.3.1980.

¹³⁴ CH-BAR, E2200.114A#1994/245#49*, Schweizerisches Generalkonsulat in São Paulo/Brasilien an schweizerische Vertretungen in Brasilia, Rio de Janeiro, Curitiba, Salvador, 1.4.1980.

Eine Aktennotiz des Generalkonsulats in São Paulo von 1985 zeigt, dass es die Praxis der falschen Geburtseinträge in den 1980er-Jahren weiterhin gab: «Für Ehepaare, welche in Brasilien ansässig sind, besteht natürlich auch die Möglichkeit, ein Kind ungesetzlich zu adoptieren. D. h. das Kind wird einfach durch ein ärztliches Geburtsattest als eigenes Kind angegeben. [...] Ein [...] Vorteil, eine gesetzliche Adoption durchzuführen ist, dass die leibliche Mutter ihr Kind nie wieder zurückverlangen kann, wenn das Jugendamt ein Kind freigegeben hat. [...] Di[e] einfache Art der Adoption kann zu einem späteren Zeitpunkt in erster Linie Schwierigkeiten bringen, wenn die Mutter ihr Kind zurückhaben will. Zweitens können bei der Erstellung von Papieren durch die Juiz de Menores (Jugendrichter) ebenfalls Schwierigkeiten entstehen, die automatisch eine Anerkennung der Adoption in der Schweiz verunmöglichen.»¹³⁵ Über diese gesetzeswidrige Praxis wurde in einer brasilianischen Fernsehsendung berichtet. In den Unterlagen abgelegt ist eine Aktennotiz der schweizerischen Vertretung in Salvador: Kinder würden mittels einer einfachen Adoption nach brasilianischem Recht oder «mittels unwahrer Eintragung im Geburtsregister 'legalisiert'». ¹³⁶ Kritisiert wurde im Bericht das Jugendgericht in Curitiba, das «im vergangenen Jahr 10% aller Adoptionen in ganz Brasilien durchgeführt haben soll». ¹³⁷ Offenbar wurden die leiblichen Mütter getäuscht unter dem Vorwand, ihr Kind einem Ehepaar zur Pflege anzuvertrauen. Sie unterzeichneten eine Verzichtserklärung, ohne über die Konsequenzen umfassend informiert worden zu sein. ¹³⁸ Als Reaktion auf diese Praxis würden nun sämtliche Adoptionen überprüft. Die brasilianischen Behörden schienen sogar zu erwägen, «jegliche Adoption durch Ausländer zu verbieten.» ¹³⁹

Zunahme von internationalen Adoptionen geht einher mit Berichten über Kinderhandel

Seit Beginn der 1980er-Jahre nahmen mit dem Anstieg der Adoptionen von Kindern aus Brasilien die Berichte über Kinderhandel zu. Auch die Ländervertretung von UNICEF sprach in ihrem Faktenblatt zu Brasilien von illegalen Methoden: «[...] sometimes lawyers active in adoption have been known to shortcut the lengthy legal process through methods that are not only illegal but which also leave the prospective parents open to prosecution for perjury or other charges.» ¹⁴⁰ In den Unterlagen sind zahlreiche Medienberichte über Kinderhandel abgelegt. So erschienen in brasilianischen Zeitungen in den 1980er-Jahren wiederholt ausführliche Berichte über Kinderhandel in Curitiba. ¹⁴¹ Die schweizerische Vertretung in Curitiba schickte Zeitungsartikel über Kinderhandel ans Bundesamt für Ausländerfragen

¹³⁵ CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, Aktennotiz des schweizerischen Generalkonsulats in São Paulo, 21.3.1985.

¹³⁶ CH-BAR, E2200.134#1998/119#6*, Aktennotiz der schweizerischen Vertretung in Salvador/Bahia, 3.5.1984. Siehe dazu auch: Hegnauer, 1982, S. 131 sowie Kapitel 5.1.

¹³⁷ CH-BAR, E2200.134#1998/119#6*, Aktennotiz der schweizerischen Vertretung in Salvador/Bahia, 3.5.1984.

¹³⁸ CH-BAR, E2200.134#1998/119#6*, Aktennotiz der schweizerischen Vertretung in Salvador/Bahia, 3.5.1984.

¹³⁹ CH-BAR, E2200.134#1998/119#6*, Aktennotiz der schweizerischen Vertretung in Salvador/Bahia, 3.5.1984.

¹⁴⁰ CH-BAR, E2200.114A#1999/62#17*, Fact sheet child adoption in Brazil, Office of the UNICEF Representative in Brasilia, November 1981.

¹⁴¹ CH-BAR, E2200.134#1998/119#6*, Adélia Maria Lopes, Bastidores das adoções (e exportações de bebês), in: Panorama, April 1984.

und ans Bundesamt für Justiz.¹⁴² Gleichzeitig beklagten sich angehende Adoptiveltern, dass das Verfahren so lange daure – «wir haben doch nichts mit Kinderhandel zu tun».¹⁴³ Ebenfalls aktenkundig in diesem Sachdossier ist die Einreise eines brasilianischen Kindes in die Schweiz ohne fremdenpolizeiliche Einreisebewilligung: «Das schweizerische Konsulat in Curitiba sei jedoch von einer Mitarbeiterin der Fremdenpolizei des Kanton[s] [...] ermächtigt worden, ein Visum zu erteilen. Dieses Vorgehen entspricht natürlich keinesfalls den geltenden Vorschriften [...]».¹⁴⁴

In internationalen Medien wurde 1988 wiederholt über Handel mit Neugeborenen zwischen Brasilien und Paraguay berichtet. Neben Babyhandel war die Rede auch von Handel mit Organen von Kindern, die in amerikanische Labore verkauft würden.¹⁴⁵ Da offenbar Terre des hommes Lausanne gegenüber der schweizerischen Botschaft in Guatemala Ähnliches berichtet hatte, wandte sich das EDA an die schweizerischen Botschaften in Brasilia und Paraguay, um weitere Informationen zu erhalten.¹⁴⁶ Die Botschaft in Brasilia nahm mit dem brasilianischen Aussenministerium und der amerikanischen Botschaft Kontakt auf und berichtete anschliessend nach Bern: «Es sei jederman [sic] bewusst, dass Handel mit Kleinkindern aus Entwicklungsländern zwecks illegaler Adoption betrieben werde. Dies sei auch in Europa bekannt.» Jedoch fehle «es zum jetzigen Zeitpunkt an Beweisunterlagen». Die amerikanischen Behörden würden die Vorwürfe glaubhaft dementieren. Es handle sich «um eine Hetzkampagne der diversen Medien aus den Ostblockstaaten gegenüber den USA».¹⁴⁷ Dieses Beispiel zeigt einen Aspekt, der uns im Aktenmaterial fast nie begegnet ist: Hinweisen auf Kinderhandel wurde nicht nachgegangen mit dem Argument, der Vorwurf des Kinderhandels sei Propaganda und die USA werde mit diesem Verdacht aus politischen Gründen im Kontext des Kalten Krieges diffamiert. Einzig bei den Adoptionen aus Rumänien war der Ost-West-Konflikt ebenfalls ein Argument, aber im Zusammenhang mit befürchteten Spionagetätigkeiten von kommunistischen Ländern.

Vorübergehende regionale Adoptionsstopps

Zu Beginn der 1990er-Jahre kam es offenbar wegen Medienberichten über Kinderhandel zu vorübergehenden Adoptionssuspendierungen, zum Beispiel im Bundesstaat Bahia im Jahr 1990.¹⁴⁸ Die schweizerische Botschaft in Brasilia informierte adoptionsinteressierte Ehepaare, dass ohne Ermächtigung einer neu geschaffenen Kommission keine internationalen Adoptionen mehr ausgesprochen würden.¹⁴⁹

¹⁴² CH-BAR, E2200.134#1998/119#6*, Schweizerische Vertretung in Curitiba an Bundesamt für Ausländerfragen, 14.8.1987; Schweizerische Vertretung in Curitiba an Bundesamt für Ausländerfragen, 6.11.1987.

¹⁴³ CH-BAR, E2200.134#1998/119#6*, Schweizerin an schweizerische Vertretung in Salvador/Bahia, 19.9.1989.

¹⁴⁴ CH-BAR, E2200.134#1998/119#6*, Bundesamt für Ausländerfragen an Vormundschaftssekretär Kanton [...], 13.10.1989.

¹⁴⁵ CH-BAR, E2200.114A#1994/247#19*, EDA an schweizerische Botschaft in Asuncion/Paraguay, 11.8.1988. Unterlagen und Zeitungsartikel sind auch im Dossier CH-BAR, E2200.67#2000/139#49* abgelegt.

¹⁴⁶ CH-BAR, E2200.114A#1994/247#19*, EDA an schweizerische Botschaft in Asuncion/Paraguay, 11.8.1988. Unterlagen und Zeitungsartikel sind auch im Dossier CH-BAR, E2200.67#2000/139#49* abgelegt.

¹⁴⁷ Alle drei Zitate aus: CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, Schweizerische Botschaft in Brasilia an EDA, 6.9.1988.

¹⁴⁸ CH-BAR, E2200.114A#2003/126#66; CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, Ex-padre confessa ter enviado 300 crianças da Bahia para italianos, in: unbekannte Zeitung, 19.9.1990.

¹⁴⁹ CH-BAR, E2200.114A#2003/126#66.

1996 meldete der schweizerische Geschäftsträger ad interim in Brasilia an das EJPD, dass in Bahia wieder Adoptionsverfahren durchgeführt würden.¹⁵⁰ Im Rahmen einer Dienstreise besuchte er Salvador und wohnte dem «Schlussakt der 1. Adoption nach neuem Gesetz» durch ein Schweizer Ehepaar bei. Auf dieser Reise traf der schweizerische Geschäftsträger ad interim auch den zuständigen Jugendrichter. Nach Bern berichtete er von der «Unsicherheit» des Richters «bezüglich der Kontrolle der ins Ausland adoptierten Kinder». Es sei künftig vorgesehen, dass im Bundesstaat Bahia Adoptiveltern mindestens sechs Monate mit dem Adoptivkind in Brasilien zusammenleben müssten. Während dieser Zeit würden die «Fähigkeiten und tatsächlichen Absichten der zukünftigen Eltern geprüft». Da diese Probezeit von den Adoptiveltern «sehr grosse persönliche und finanzielle Opfer» verlange, beabsichtigte der schweizerische Geschäftsträger ad interim, dem Jugendrichter «das internationale Adoptionsverfahren aus schweizerischer Sicht» näherzubringen, und bat das EJPD um eine entsprechende Darstellung.¹⁵¹ Das Wohlergehen der brasilianischen Adoptivkinder im Ausland thematisierten die brasilianischen Medien immer wieder. Berichte über Adoptivkinder, die schlecht behandelt oder Opfer von Organhandel wurden, erzeugten Druck auf die brasilianischen Behörden. Die neu eingeführte Probezeit für ausländische Adoptiveltern ist in diesem Kontext zu sehen. Ein Jugendrichter reiste in die Schweiz, nach Italien, Belgien und Deutschland, um vor Ort die Situation der brasilianischen Adoptivkinder zu überprüfen.¹⁵²

Im März 1992, als die Adoptionen aus Bahia problematisiert wurden, informierte die schweizerische Botschaft in Brasilia das Bundesamt für Justiz über weitere Medienberichte zu Kinderhandel. Zahlreiche Kinder seien illegal durch italienische Ehepaare adoptiert worden.¹⁵³ Im April 1992 schickte die Schweizer Botschafterin in Brasilia den Schlussbericht der brasilianischen Parlamentarischen Untersuchungskommission (CPI) über die Ermordung von Kindern und Jugendlichen an die Menschenrechtssektion in der Völkerrechtsdirektion des EDA. Der dritte Teil des Berichts war gemäss ihrem Begleitschreiben «dem Kinderhandel und der internationalen Adoption gewidmet. Die Schweiz figuriert nicht in der Liste jener Länder, die als wichtigste 'Kindesimporteure' bezeichnet werden».¹⁵⁴ Dieser Schlussbericht ging in Kopie auch an die Bundesanwaltschaft, die Sektion internationales Strafrecht im Bundesamt für Justiz, an die Lateinamerikasektion DEH im EDA und an die Politische Abteilung II im EDA.¹⁵⁵

Ein Jahr später, 1993, berichteten brasilianische Medien über Kinderhandel und illegalen Organhandel im Bundesstaat Pernambuco.¹⁵⁶ Die schweizerische Botschaft in Brasilia informierte das EJPD, Abteilung Internationale Angelegenheiten, darüber, dass in diesem Bundesstaat ein Adoptionsstopp verfügt wurde, und bat um zusätzliche Informationen der zuständigen Stellen in der Schweiz zu dem, was in

¹⁵⁰ CH-BAR, E2200.114A#2003/126#66, B. Lussy*, Schweizerischer Geschäftsträger ad interim in Brasilia, an EJPD, Sektion internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 3.5.1996.

¹⁵¹ Sämtliche Zitate aus: CH-BAR, E2200.114A#2003/126#66, B. Lussy*, Schweizerischer Geschäftsträger ad interim in Brasilia, an EJPD, Sektion internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 7.6.1996.

¹⁵² CH-BAR, E2200.89#1995/97#10*, Juiz vai ao exterior ver menor adotado, in: A Tarde, 3.4.1985. Im Artikel wird ein Richter aus dem Bundesstaat Bahia genannt.

¹⁵³ CH-BAR, E2200.114A#1999/62#17*, Schweizerische Botschaft in Brasilia an Bundesamt für Justiz, 18.3.1992.

¹⁵⁴ CH-BAR, E2200.114A#1999/62#17*, Renata Freiburghaus*, Schweizer Botschafterin in Brasilia, an EDA, Völkerrechtsdirektion, Menschenrechtssektion, 24.4.1992.

¹⁵⁵ Der Schlussbericht liegt im Sachdossier auf Portugiesisch vor. Der dritte Teil zu Kinderhandel und internationalen Adoptionen enthält viele Informationen zu den verschiedenen Akteursgruppen und zu einzelnen Bezirken.

¹⁵⁶ CH-BAR, E2200.114A#2003/126#66*.

der Presse berichtet worden war.¹⁵⁷ Das Bundesamt für Justiz verlangte von der Botschaft Abklärungen zu den «nähere[n] Einzelheiten von offizieller brasilianischer Stelle».¹⁵⁸

Von diesem Stopp im Bundesstaat Pernambuco betroffen war auch eine Adoptionsinteressentin aus der Schweiz. Die zuständige Sozialbehörde an ihrem Wohnsitz fragte bei der schweizerischen Botschaft in Brasilia nach, was die Situation vor Ort sei. Eine mitarbeitende Person schrieb zurück: «[N]ello stato di Pernambuco/Recife sono usciti [...] scandali, e sfortunatamente per la famiglia [...], proprio in questi giorni. [...] Dicono che gli avvocati che trattano le pratiche di adozione sono corrotti. Naturalmente adesso tutti stanno sul 'chi vive' e se prima le pratiche duravano due mesi, adesso ti puoi immaginare. [...] Inoltre, [...] il 'Juiz' di Recife ha attualmente 250 richieste di adozione in sospenso, in altre parole, bisogna trovare ancora tutti questi bambini».¹⁵⁹

Nach wenigen Monaten gab die zuständige schweizerische Vertretung Entwarnung: «Die hiesigen staatlichen Behörden scheinen nun aber eingesehen zu haben, dass es sich bei unsern und sicher auch anderen Konsulaten um 100% legale Adoptionen handelt und so wurde das Verbot der Gewährung von neuen Adoptionen durch Ausländerehepaare aufgehoben.» Die schweizerische Vertretung in Recife meldete weiter, dass bereits wieder ein Adoptionsverfahren für ein Schweizer Ehepaar erfolgreich abgeschlossen werden konnte, nachdem sie «verschiedene Male [...] mit dem Jugendrichter» in Kontakt gestanden hatte: «Bei solchen Unterredungen mit einem Jugendrichter handelt es sich um einen Apell der Adoptionseltern durch mich, um eine raschere Erledigung des Prozesses zu erreichen, keinesfalls etwa um Einmischung meinerseits in den Verlauf desselben.»¹⁶⁰

Auch im Bundesstaat Ceará wurden gemäss Unterlagen im Sachdossier im gleichen Jahr 1993 wegen Kinderhandels alle Adoptionsverfahren eingestellt.¹⁶¹ Ein davon betroffenes adoptionsinteressiertes Paar bat die schweizerische Botschaft, bei den brasilianischen Behörden zu intervenieren, um ihr Verfahren dennoch abzuschliessen. Die schweizerische Botschaft in Brasilia wies die Konsularagentur vor Ort an, mit dem Paar Kontakt aufzunehmen und «sich anschliessend bei den zuständigen Behörden nach dem Stand der Adoption zu *erkundigen* [...] und [bis] wann mit dem Abschluss der Formalitäten in Fortaleza gerechnet werden könnte.»¹⁶² Diese Intervention war erfolgreich, so dass die schweizerische Botschaft in Brasilia bereits nach wenigen Wochen den erfolgreichen Abschluss nach Bern meldete.¹⁶³

¹⁵⁷ CH-BAR, E2200.114A#2003/126#66*, Schweizerische Botschaft in Brasilia an EJPD, Abteilung internationale Angelegenheiten, 1.10.1993.

¹⁵⁸ CH-BAR, E2200.114A#2003/126#66*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, an schweizerische Botschaft in Brasilia, 6.10.1993.

¹⁵⁹ CH-BAR, E2200.114A#2003/126#66*, Schweizerische Botschaft in Brasilia an Sozialdienst am Wohnort der Adoptionsinteressentin, 18.10.1993.

¹⁶⁰ Alle Zitate aus: CH-BAR, E2200.114A#2003/126#66*, Schweizerische Vertretung in Recife/Pernambuco an schweizerische Botschaft in Brasilia, 21.12.1993.

¹⁶¹ CH-BAR, E2200.114A#2003/126#66*, Schweizerische Botschaft in Brasilia an schweizerische Konsularagentur in Fortaleza/Ceará, 30.8.1993; Schweizerische Konsularagentur an schweizerische Botschaft in Brasilia, 1.9.1993.

¹⁶² CH-BAR, E2200.114A#2003/126#66*, Schweizerische Botschaft in Brasilia an schweizerische Konsularagentur in Fortaleza/Ceará, 30.8.1993 [Hervorhebung im Original fett markiert].

¹⁶³ CH-BAR, E2200.114A#2003/126#66*, Schweizer Botschafter in Brasilia an EJPD, Abteilung internationale Angelegenheiten, 15.10.1993. Die Analyse von allenfalls vorhandenen Einzelfalldossiers könnte zu weiteren Erkenntnissen führen.

Wie andere Vertretungen schickte auch diejenige in Recife im Bundesstaat Pernambuco Zeitungsartikel über Kinderhandel an die schweizerische Botschaft in Brasilia.¹⁶⁴ Gegenüber adoptionsinteressierten Ehepaaren erwähnte die schweizerische Vertretung in Brasilia die negativen Konsequenzen dieser Medienberichte für die Adoptiveltern: «Die aufsehenerregenden Berichte in der internationalen Presse über Kinder- und Organhandel im Zusammenhang mit internationalen Adoptionen aus Brasilien konnten zwar im berichteten Ausmass trotz Untersuchungen nicht bewiesen werden. Die Berichte haben jedoch eine grosse Verunsicherung bei den zuständigen Gerichten verursacht und in verschiedenen Orten zu einer Verschärfung des bürokratischen Verfahrens geführt, welche für ausländische Adoptiveltern kaum zumutbar» ist.¹⁶⁵ Die schweizerische Botschaft empfahl den Adoptiveltern, «*nicht* an einem von ausländischen Touristen überlaufenen Küstenort im Nordosten Brasiliens ein Kind zu adoptieren, weil es dort am häufigsten zu Unregelmässigkeiten gekommen ist und die Gerichte gegenüber ausländischen Adoptiveltern besonders vorsichtig sind.»¹⁶⁶ Die Botschaft gab als Kontakt die Vertrauensanwältin der Botschaft an, die «bereits solche Mandate aus dem Innern Brasiliens übernommen hat.»¹⁶⁷

*Schweizer Vermittlerin Iris Mettler Kamm**

Das Bundesamt für Justiz bat 1986 die schweizerische Botschaft in Brasilia um Informationen über Iris Mettler Kamm*, eine lokale Vermittlerin, mit der die Vereinigung Adoptionshilfe in Brasilien zusammenzuarbeiten beabsichtigte.¹⁶⁸ Die Botschaft antwortete: «Il ne passe pas de mois sans que ce sujet revienne à la une des journaux, impliquant régulièrement des étrangers. L'activité d'intermédiaire est en général sévèrement critiquée tant par les autorités de police compétente que dans la presse.»¹⁶⁹ Auch die fragliche Vermittlerin sei zwischen 1980 und 1985 in Presseberichten erwähnt worden.¹⁷⁰ Mettler Kamm habe sich pro Fall 3'000 bis 5'000 US-Dollar bezahlen lassen mit der Begründung, «qu'il s'agissait tout au plus d'une contribution aux frais qu'elle supporte».¹⁷¹ In einem Zeitungsartikel von 1980 wurde über die Verhaftung von Iris Mettler Kamm und ihres Bruders durch die brasilianische Polizei berichtet. Die Geschwister, so der Artikel, suchten Kontakte zu ledigen Müttern, um deren Kinder an ausländische Adoptiveltern zu vermitteln.¹⁷² Auch in einem 1981 erschienenen Zeitungsartikel über Kinderhandel wird Iris Mettler Kamm erwähnt.¹⁷³ Der Botschafter in Brasilia verzichtete im Nachgang der Anfrage des Bundesamts für Justiz auf weitere Nachforschungen: «Sauf sur le demande expresse de

¹⁶⁴ CH-BAR, E2200.114A#2003/126#66. Die schweizerische Botschaft in Brasilia sah die Skandale um Kinder- und Organhandel im Kontext des brasilianischen Wahljahrs, teilweise würden «uralte Fälle» aufgewärmt. Vgl. CH-BAR, E2200.114A#2003/126#66, Schweizerische Botschaft in Brasilia an EJPD, Sektion internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 14.9.1994.

¹⁶⁵ CH-BAR, E2200.114A#2003/126#66, Schweizerische Botschaft in Brasilia an Schweizer Ehepaar, 7.10.1996.

¹⁶⁶ CH-BAR, E2200.114A#2003/126#66, Schweizerische Botschaft in Brasilia an Schweizer Ehepaar, 7.10.1996 [Hervorhebung im Original unterstrichen]. Im Nordosten von Brasilien liegen die Bundesstaaten Bahia, Ceará und Pernambuco.

¹⁶⁷ CH-BAR, E2200.114A#2003/126#66, Schweizerische Botschaft in Brasilia an Schweizer Ehepaar, 7.10.1996.

¹⁶⁸ CH-BAR, E2200.114A#1994/247#19*, Bundesamt für Justiz an schweizerische Botschaft in Brasilia, 25.3.1986.

¹⁶⁹ CH-BAR, E2200.114A#1994/247#19*, Schweizerische Botschaft in Brasilia an Bundesamt für Justiz, 22.4.1986.

¹⁷⁰ CH-BAR, E2200.114A#1994/247#19*, Schweizerische Botschaft in Brasilia an Bundesamt für Justiz, 22.4.1986. Ein Artikel ist abgelegt: CH-BAR, E2200.67#1992/144#28*, Preso em Fortaleza intermediário na adoção de crianças, in: O Globo, 15.8.1980.

¹⁷¹ CH-BAR, E2200.114A#1994/247#19*, Schweizerische Botschaft in Brasilia an Bundesamt für Justiz, 22.4.1986.

¹⁷² CH-BAR, E2200.67#1992/144#28*, Preso em Fortaleza intermediário na adoção de crianças, in: O Globo, 15.8.1980.

¹⁷³ CH-BAR, E2200.67#1999/180#44*, Tráfico internacional de crianças tem 33 envolvidos, in: O Globo, 17.9.1981.

votre part, je n'ai pas l'intention de m'enquérir auprès des autorités brésiliennes quant aux activités de Mme Kamm. En le faisant, je risque d'attirer à nouveau l'attention sur elle ce qui, à mon avis, n'est pas souhaitable.»¹⁷⁴ Er kam zum Schluss, dass Iris Mettler Kamm nicht den gesetzlichen Anforderungen für schweizerische Vermittlungsstellen genüge.¹⁷⁵ Wie das Bundesamt für Justiz mit dieser Information der schweizerischen Botschaft umging und ob die Vereinigung Adoptionshilfe mit dieser Vermittlerin in Brasilien zusammenarbeitete, ist im entsprechenden Sachdossier nicht dokumentiert. Aufschluss könnte die Konsultation von Akten der zuständigen kantonalen Zentralbehörde geben.

4.2 Weitere Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken

Neben dem Wissen um Kinderhandel gelangten an die schweizerischen Vertretungen in Brasilien weitere Themen, die auf Verfahrensirregularitäten und zweifelhafte Adoptionsvermittlungen hinweisen.

Rückführung eines brasilianischen Pflegekindes

Der Schweizer Generalkonsul in Salvador berichtete 1979 dem EDA von einem Beitrag im brasilianischen Fernsehen über ein brasilianisches Pflegekind, das auf Begehren seiner leiblichen Mutter aus der Schweiz wieder nach Brasilien zurückgebracht werden sollte.¹⁷⁶ Der Generalkonsul erwähnte im Brief, dass ein inzwischen pensionierter Schweizer Generalkonsul im Fernsehbeitrag zu Wort komme. Dieser habe sich «während seiner hiesigen fünfjährigen Amtszeit aus humanitären Erwägungen als Privatperson in diese Sache eingeschaltet. Ob dieser Entschluss mit seiner offiziellen Funktion vereinbar war, ist nach wie vor fragwürdig.»¹⁷⁷ Die Mitschriften des Fernsehbeitrags und des Interviews mit dem ehemaligen Generalkonsul sind im Sachdossier abgelegt.

Wunsch nach strengeren Aufnahmebedingungen

Seit Ende der 1980er-Jahre vermittelte Pfarrer Paul Noser* von der Igreja Evangélica Suíça in São Paulo brasilianische Kinder an schweizerische Adoptiveltern.¹⁷⁸ Der Schweizer Generalkonsul in São

¹⁷⁴ CH-BAR, E2200.114A#1994/247#19*, J. Zürcher*, Schweizer Botschafter in Brasília, an Bundesamt für Justiz, 22.4.1986.

¹⁷⁵ CH-BAR, E2200.114A#1994/247#19*, J. Zürcher, Schweizer Botschafter in Brasília, an Bundesamt für Justiz, 22.4.1986.

¹⁷⁶ CH-BAR, E2200.89#1995/95#11*, Schweizer Generalkonsul in Salvador/Bahia an EDA, 23.7.1979.

¹⁷⁷ CH-BAR, E2200.89#1995/95#11*, Schweizer Generalkonsul in Salvador/Bahia an EDA, 23.7.1979.

¹⁷⁸ Vgl. zu Paul Noser* auch Kapitel 13.4. CH-BAR, E2200.114A#1994/247#19*, Schweizerische Botschaft in Brasília an EDA, 6.9.1988; CH-BAR, E2200.196#1995/266#32*, Bundesamt für Ausländerfragen an Pfarrer Noser, Igreja Evangélica Suíça in São

Paulo empfahl Adoptiveltern die Zusammenarbeit mit diesem Pfarrer, da «er in vielen Fällen [...] über die Herkunft der Kinder besser Bescheid weiss, als z. B. ein staatliches Waisenhaus».¹⁷⁹ 1990 übermittelte er dem Bundesamt für Ausländerfragen und dem Bundesamt für Justiz die Bedenken des Pfarrers, «dass der Aufnahmewille in unserem Land der largen Praxis in der Freigabe besonders schwarzer und teilweise milieugeschädigter Kinder durch die brasilianischen Jugendgerichte Vorschub leistet.» Vermittlungsstellen seien besser zu beaufsichtigen.¹⁸⁰ Die Stellungnahme des Bundesamts für Justiz gegenüber dem Generalkonsul in São Paulo fiel kurz aus: Das Anliegen werde an das Bundesamt für Ausländerfragen weitergeleitet, und Pfarrer Noser wurde gebeten, «die ihm bekannten Fälle mit Namensangabe zu schildern». Zudem verwies das Bundesamt für Justiz auf die Haager Konferenz für internationales Privatrecht, die 1990 stattfand: «Dort werden vermutlich alle diese Probleme eingehend diskutiert und es werden hoffentlich Lösungen gefunden werden, welche den jetzigen Zustand erheblich verbessern».¹⁸¹

Ausreise mit Kind ohne Bewilligung und Klage gegen Gerichtsentscheid

Ein Jahr später ergriff Pfarrer Noser Partei für ein Paar, dem das Jugendamt im Wohnkanton die Erteilung der Pflegeplatzbewilligung verweigerte, da der erforderliche Sozialbericht nicht vorlag. Das schweizerische Generalkonsulat in São Paulo intervenierte beim Bundesamt für Ausländerfragen und bat um Kulanz: «Dieser Fall ist ein Grenzfall, wo sich altes und neues Gesetz überschneiden und ich meine, man sollte hier zu Gunsten des Kindes und seiner bereitwilligen Eltern entscheiden und nicht Paragraphen reiten. Wir hatten all die Jahre nie eine solche Schwierigkeit und ich bin überzeugt, mit ein wenig Flexibilität löst sich diese Formalität.»¹⁸² Auch Pfarrer Noser, der das Kind an die Adoptiveltern vermittelt hatte, appellierte an das Bundesamt für Ausländerfragen: «Es ist schade, dass Bürokratie und Gesetz über dem Menschlichen stehen!! [...] Wenn Kinder in Brasilien frei werden, muss die Entscheidung oft sehr schnell gefällt werden, denn es warten hunderte von Ehepaaren aus der ganzen Welt.» Pfarrer Noser beteuerte, dass «kein voreiliges Handeln oder Umgehungen der Bestimmungen von dem Ehepaar [...] vorliegen.»¹⁸³ Trotz dieser Intervention erteilte das zuständige kantonale Jugendamt die Bewilligung nicht und erwog eine Strafanzeige gegen die angehenden Adoptiveltern, zumal die Adoptiv-

Paulo, 19.9.1988; CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, Atestado des schweizerischen Generalkonsuls in São Paulo, 7.8.1990; CH-BAR, E2200.67#2000/139#49*, Mirjam von Arx, Kinder gibt es überall, in: unbekannte Zeitschrift, undatiert; CH-BAR, E2200.114A#1999/62#17*, Schweizerische Botschaft in Brasilia an Schweizer Ehepaar, 8.5.1991.

¹⁷⁹ CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, F. Diggelmann*, Schweizerischer Generalkonsul in São Paulo, an Schweizer Ehepaar, 27.3.1990.

¹⁸⁰ Zitat aus: CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, F. Diggelmann, Schweizerischer Generalkonsul in São Paulo, an Bundesamt für Ausländerfragen und Bundesamt für Justiz, 29.5.1990. Vgl. zu diesem Schreiben auch Kapitel 13.4.

¹⁸¹ Beide Zitate aus: CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, an schweizerisches Generalkonsulat in São Paulo, 7.6.1990. Vgl. zu diesem Schreiben auch Kapitel 13.4.

¹⁸² CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, Schweizer Generalkonsul in São Paulo an Bundesamt für Ausländerfragen, 5.3.1991.

¹⁸³ Beide Zitate aus: CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, Pfarrer Paul Noser, Igreja Evangélica Suíça in São Paulo, 5.3.1991.

mutter die Pflegekinderaufsicht in ihrer Gemeinde ausübte und über die geltenden Bestimmungen informiert war.¹⁸⁴ Gemäss Pfarrer Noser «bereitete [Name des Beamten des Jugendamts, Anm. d. Verfasserinnen] still und leise die Atom-Bombe vor und liess sie platzen.»¹⁸⁵ Ob das kantonale Jugendamt Anzeige erstattet hatte, ist im Sachdossier nicht dokumentiert. Ein Jahr später berichtete die NZZ über den Fall. Die angehende Adoptivmutter war offenbar in der Zwischenzeit mit dem brasilianischen Kind in die Schweiz eingereist. Wegen der fehlenden Pflegeplatzbewilligung platzierten die Behörden das Kind bei einer anderen Familie. Nachdem die Adoptionsinteressentin das Kind bei dieser Pflegefamilie besucht und einen Ausflug mit ihm gemacht hatte, brachte sie es nicht mehr zurück.¹⁸⁶

Es gibt in einem anderen Fall Hinweise, dass 1990 eine Schweizerin mit einem brasilianischen Kind ohne richterliche Erlaubnis aus Brasilien ausreiste, «um sich eine zweite Reise zu ersparen».¹⁸⁷

Ein ähnlicher Fall ist von Mitte der 1980er-Jahre dokumentiert. Ein Schweizer Ehepaar wollte sich nicht mit der Entscheidung des brasilianischen Gerichts abfinden, das ein Adoptivkind statt ihnen einer brasilianischen Familie zugesprochen hatte. Das Ehepaar weigerte sich, das Kind, «das bereits bei ihnen war, herauszugeben».¹⁸⁸ In der Folge berichteten brasilianische Medien über den Fall und beschuldigten den Adoptivvater, den Richter bestechen zu wollen. Der Adoptivvater schaltete die Rechtsanwältin seines Arbeitgebers ein. Als diese mit ihrer Klage beim zuständigen Gericht nicht durchkamen, übergaben die Adoptiveltern schliesslich das Kind den brasilianischen Behörden und verliessen das Land.¹⁸⁹

Werbung für Adoptionen von Kindern aus Brasilien im Corriere del Ticino

Anfang Oktober 1990 erschienen in der Tageszeitung Il Corriere del Ticino Anzeigen, die für die Adoption brasilianischer Kinder warben: «Brasile: Milioni di bambini abbandonati. Fatene felice uno. Adottatelo in tutta serietà e legalità» mit den Kontaktangaben der Anwältin Elena Lucrezia Barlotti* in Rio de Janeiro.¹⁹⁰ Die zuständige Tessiner Vormundschaftsbehörde bat das schweizerische Generalkonsulat in Rio de Janeiro, Auskünfte über die in den Anzeigen genannte Anwältin einzuholen. Der Schweizer Generalkonsul in Rio schrieb nach Bellinzona: «[...] j'ai appris par un compatriote que l'avocate Elena Lucrezia Barlotti est une de ses bonnes connaissances, qu'elle jouit d'une bonne réputation et qu'elle

¹⁸⁴ CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, Kantonales Jugendamt [...] an Pfarrer Paul Noser, Igreja Evangélica Suíça in São Paulo, 6.3.1991; Kantonales Jugendamt [...] an Pfarrer Paul Noser, Igreja Evangélica Suíça in São Paulo, 7.3.1991.

¹⁸⁵ CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, Pfarrer Paul Noser, Igreja Evangélica Suíça in São Paulo, an Schweizer Generalkonsul in São Paulo, 16.4.1991.

¹⁸⁶ CH-BAR, E2200.196#1999/87#41*, Frau mit brasilianischem Pflegekind verschwunden, in: NZZ, 17.3.1992. Ob dazu ein Einzelfalldossier im Schweizerischen Bundesarchiv vorhanden ist, müsste gesondert eruiert werden.

¹⁸⁷ CH-BAR, E2200.134#1998/119#6*, Schweizerische Vertretung in Barcelona an schweizerische Vertretung in Curitiba, 20.9.1990.

¹⁸⁸ CH-BAR, E2200.196#1995/266#32*, Aktennotiz schweizerische Botschaft in São Paulo, 13.11.1986.

¹⁸⁹ CH-BAR, E2200.196#1995/266#32*, Aktennotiz schweizerische Botschaft in São Paulo, 13.11.1986; Juiz de Carapicuíba entrega hoje bebê a casal brasileiro, in: unbekannte Zeitung, ohne Datum. Ob es ein einzelfallbezogenes Dossier im Schweizerischen Bundesarchiv gibt, müsste abgeklärt werden.

¹⁹⁰ CH-BAR, E2200.114A#1999/62#17*, Dipartimento di Giustizia, Ufficio del Tutore Ufficiale, an Bundesamt für Justiz, 23.1.1991. Unterlagen zu Elena Lucrezia Barlotti* sind auch in den Dossiers CH-BAR, E2200.67#2001/175#63*, CH-BAR, E2200.67#2000/139#49* und CH-BAR, E2200.67#2007/179#18* abgelegt. Vgl. auch Kapitel 14.1.

travaille en toute légalité. Il m'a remis à votre intention une documentation la concernant dans laquelle j'ai relevé particulièrement la recommandation de l'Ambassade de France au Brésil.»¹⁹¹ Die kantonale Behörde gab sich mit dieser Auskunft nicht zufrieden und wandte sich ans Bundesamt für Justiz: «Secondo noi questo tipo di annuncio rappresenta una violazione grave delle norme vigenti sul servizio di collocamento nonché del segreto dell'adozione. Questi annunci provocherebbero inoltre aspettative fuorvianti per le famiglie che in buona fede potrebbero restarvi coinvolte.»¹⁹² Das Bundesamt für Justiz verneinte in seiner Antwort, dass das Adoptionsgeheimnis oder die Verordnung für Adoptionsvermittlung durch diese Anzeigen verletzt würden.¹⁹³ Dennoch regte das Amt an, dass die schweizerische Botschaft mit den brasilianischen Behörden Kontakt aufnehmen solle, da Brasilien die UN-Kinderrechtskonvention vom 20. November 1989 unterzeichnet habe. Die Konvention sehe vor, dass «l'adoption à l'étranger ne doit être envisagée que si l'enfant ne peut, dans son pays d'origine, être placé dans une famille nourricière ou adoptive ou être convenablement élevé. Des annonces telles que celles qu'a fait paraître Mme Barlotti ne nous paraissent précisément pas s'inspirer suffisamment des principes consacrés par la Convention des Nations Unies».¹⁹⁴

Die schweizerische Botschaft nahm darauf Rücksprache mit ihrem Vertrauensanwalt und übermittelte dessen Einschätzung ans Bundesamt für Justiz: «Dans le cadre de l'éthique du barreau il n'est en effet pas recommandable, de la part d'un avocat, que de publier des annonces qui ont odeur d'industrie de l'adoption.»¹⁹⁵ Da die Anwältin jedoch keine schweizerischen Gesetze verletze und die Schweiz die Kinderrechtskonvention nicht ratifiziert habe, sehe die Botschaft davon ab, bei den brasilianischen Behörden zu intervenieren.¹⁹⁶ Die Verantwortung liege bei den brasilianischen Behörden und deren Gesetzgebung, sicherzustellen, dass das brasilianische Adoptionsverfahren den internationalen Standards genüge. Diese Aussagen zeigen, dass die 1991 noch fehlende Rahmung durch die Kinderrechtskonvention die Adoptionspraxis in der Schweiz mitbestimmte. Soweit dies im Sachdossier ersichtlich ist, hatte die zuständige Tessiner Vormundschaftsbehörde offenbar gegenüber den Bundesbehörden nichts mehr weiter unternommen gegen die Publikation dieser Anzeigen.¹⁹⁷ Falls sie in dieser Angelegenheit auch mit der zuständigen Tessiner Aufsichtsbehörde in Kontakt stand, würden sich vermutlich Unterlagen im kantonalen Archiv befinden.

¹⁹¹ CH-BAR, E2200.114A#1999/62#17*, M. Maudat*, Schweizer Generalkonsul in Rio de Janeiro, an Ufficio del Tutore Ufficiale in Bellinzona, 26.11.1990.

¹⁹² CH-BAR, E2200.114A#1999/62#17*, Dipartimento di Giustizia, Ufficio del Tutore Ufficiale, an Bundesamt für Justiz, 23.1.1991.

¹⁹³ CH-BAR, E2200.114A#1999/62#17*, Bundesamt für Justiz an schweizerische Botschaft in Brasilia, 31.1.1991.

¹⁹⁴ CH-BAR, E2200.114A#1999/62#17*, Bundesamt für Justiz an schweizerische Botschaft in Brasilia, 31.1.1991.

¹⁹⁵ CH-BAR, E2200.114A#1999/62#17*, Schweizerische Botschaft in Brasilia an Bundesamt für Justiz, 14.3.1991.

¹⁹⁶ CH-BAR, E2200.114A#1999/62#17*, Schweizerische Botschaft in Brasilia an Bundesamt für Justiz, 14.3.1991.

¹⁹⁷ CH-BAR, E2200.67#2000/139#49*, Dipartimento di Giustizia, Ufficio del Tutore Ufficiale, an Bundesamt für Justiz, Sektion internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 2.5.1991.

5 Adoptionen von Kindern aus Chile

Die erste Einreisebewilligung für ein Kind aus Chile stellten die Schweizer Behörden 1976 aus. 1977 waren es zwei, 1978 drei, 1979 acht und in den folgenden Jahren rund ein Dutzend Einreisebewilligungen.¹⁹⁸ Auch in anderen Ländern waren Adoptionen von Kindern aus Chile in den 1970er-Jahren, soweit überhaupt bekannt, teilweise gemäss chilenischen Medien nicht sehr häufig. Die Zeitung El Mercurio ging für 1974 bis 1978 von insgesamt rund 500 bis 800 ins Ausland vermittelten chilenischen Kindern aus und prognostizierte, dass Chile zu keinem wichtigen Herkunftsland für Auslandsadoptionen werde.¹⁹⁹ Diese unkritische Einschätzung erfolgte allerdings während der Diktatur unter Pinochet, die von 1973 bis 1990 dauerte. Eine BBC-Dokumentation vom Herbst 2019 geht davon aus, dass in der Zeit der Diktatur Tausende von chilenischen Kindern ihren Müttern weggenommen und zur Adoption ins Ausland vermittelt wurden.²⁰⁰ Auch die Kinder von Oppositionellen, die Pinochet entführen und hinrichten liess, sollen in Waisenhäuser gegeben und von dort aus zwecks Adoptionen ins Ausland vermittelt worden sein.²⁰¹ Bei den rund 2'000 Adoptionen von chilenischen Kindern zwischen 1970 und 1990 in Schweden soll es in Hunderten von Fällen zu Wegnahmen der Kinder von ihren Eltern unter Täuschung oder Zwang gekommen sein, was von Schweden zurzeit genauer untersucht wird.²⁰²

Die Ausreisen in die Schweiz erreichten 1985 mit 49 Einreisebewilligungen für chilenische Pflegekinder zwecks späterer Adoption oder aus anderen Gründen einen ersten Höchststand, und in den folgenden Jahren waren es immer zwischen 32 und 44 erteilte Einreisebewilligungen. 1990 wurden mit 52 die meisten Einreisebewilligungen für Kinder aus Chile im ganzen untersuchten Zeitraum ausgestellt. 1991 sank die Zahl auf 42, 1992 auf 25 und in den folgenden drei Jahren auf unter 20. 1998 waren es nur noch sechs und 1999 vier Einreisebewilligungen für Kinder aus Chile.²⁰³

Verschiedene Vermittlungsstellen aus der Schweiz erkundigten sich im Untersuchungszeitraum bei der schweizerischen Botschaft in Santiago über die chilenischen Gesetze und meldeten ihr Interesse für eine Vermittlungstätigkeit an, so etwa die Association en faveur de l'adoption internationale aus Genf²⁰⁴ oder Alice Honegger mit Adoptio.²⁰⁵ Aufgrund der vorhandenen Unterlagen in den von uns im Bundesarchiv gesichteten Sachdossiers scheint es in diesen Fällen zu keiner Vermittlungstätigkeit gekommen zu

¹⁹⁸ Siehe: Anhang 1 bis 3.

¹⁹⁹ CH-BAR, E2200.144#1993/202#44*, Artikel in: El Mercurio, 10.10.1979. Zwei Wochen später spricht El Mercurio von 200 Kindern, die jährlich aus Chile ins Ausland zur Adoption gegeben werden. Artikel in: El Mercurio, 28.10.1979.

²⁰⁰ Jane Chambers, Chile's Stolen Children: 'I Was Tricked Into Handing Over My Baby', BBC-News, 26.9.2019, siehe: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-48929112>, Zugriff am 12.11.2021.

²⁰¹ Terre des hommes, «Wir suchen Eltern für Kinder»: Die Geschichte der Adoptionsarbeit von terre des hommes, Eine Dokumentation, Juli 2020, S. 12, siehe: https://www.tdh.de/fileadmin/user_upload/inhalte/04_Was_wir_tun/Themen/Weitere_Themen/Ado/2013-05_Geschichte-der-Adoptionsarbeit_web.pdf, Zugriff am 12.11.2021.

²⁰² Rudolf Hermann, Kinder stehlen, um Gutes zu tun?, in: NZZ, 14.3.2022, siehe: <https://www.nzz.ch/international/schweden-adoptionen-aus-chile-werden-endlich-untersucht-ld.1659431?reduced=true>, Zugriff am 14.3.2022.

²⁰³ Siehe: Anhang 1 bis 3.

²⁰⁴ CH-BAR, E2200.144#1993/393#20*, Association en faveur de l'adoption internationale an schweizerische Botschaft in Santiago, 13.9.1979; Schweizerische Botschaft in Santiago an Association en faveur de l'adoption internationale, 20.9.1979.

²⁰⁵ CH-BAR, E2200.144#1997/19#16*, Stiftung Adoptio an schweizerische Botschaft in Santiago, ohne Datum; Schweizerische Botschaft in Santiago an Stiftung Adoptio, 21.9.1987.

sein. Terre des hommes war zwar angefragt worden, wollte aber gemäss eigenen Angaben nicht Helfershelferin einer Diktatur sein.²⁰⁶ Spätestens seit 1986 hatte die Vereinigung für Adoptionshilfe eine Bewilligung für die Vermittlung chilenischer Kinder in die Schweiz, spätestens ab 1992 dann Pro Kind Adopt Inform aus dem Kanton Zürich. Pro Kind Adopt Inform unterhielt als Stiftung Te Amo auch Schweizer Kinderdörfer in Chile, für die sie bei der schweizerischen Botschaft in den 1990er-Jahren um Geld warb, allerdings vergeblich.²⁰⁷

Pro Kind Adopt Inform hatte in den 1990er-Jahren versucht, die Schweizer Behörden zu einem bilateralen Weg mit Chile zu bewegen, als die beiden Länder das Haager Übereinkommen noch nicht ratifiziert hatten.²⁰⁸ Die Vereinigung für Adoptionshilfe arbeitete in den 1980er-Jahren mit Therese Moser* in Santiago zusammen sowie mit der chilenischen Casa Nacional del Niño, die auch die schweizerische Botschaft regelmässig als zuständige chilenische Vermittlungsstelle nannte, wenn sie Schweizerinnen und Schweizern Auskünfte betreffend der Adoptionsmöglichkeiten in Chile erteilte. Nach Pinochets Diktatur stand die schweizerische Botschaft in den 1990er-Jahren regelmässig in Kontakt mit der chilenischen Zentralbehörde Servicio Nacional de Menores (SENAME), die dem Justizministerium unterstellt war und seit 1979 bestand.²⁰⁹ Im ganzen Untersuchungszeitraum arbeitete die schweizerische Vertretung mit dem gleichen Vertrauensanwalt, Werner Reichert*, vor Ort in Santiago zusammen.

5.1 Hinweise auf Kinderhandel und Skandale

Unter der Diktatur von Pinochet gab es nur eine spärliche, unkritische Medienberichterstattung über Auslandsadoptionen. Dies änderte sich ab Anfang der 1990er-Jahre, als verschiedene Artikel über illegale Machenschaften und gefälschte Urkunden erschienen, die in den Unterlagen der schweizerischen

²⁰⁶ Terre des hommes, «Wir suchen Eltern für Kinder»: Die Geschichte der Adoptionsarbeit von terre des hommes, Eine Dokumentation, Juli 2020, S. 12, siehe: https://www.tdh.de/fileadmin/user_upload/inhalte/04_Was_wir_tun/Themen/Weitere_Themen/Ado/2013-05_Geschichte-der-Adoptionsarbeit_web.pdf, Zugriff am 12.11.2021. Unklar ist, von wem die Anfrage kam.

²⁰⁷ CH-BAR, E2200.144#1998/318#30*. Zur Vereinigung für Adoptionshilfe vgl. Bundesamt für Justiz an schweizerische Botschaft in Santiago, 25.3.1986. Zu Pro Kind Adopt Inform – in den Quellen zu Chile oft nur Pro Kind, hier aber zur Vereinheitlichung jeweils Pro Kind Adopt Inform genannt – vgl. die Verfügung vom 7.1.1992 des Jugendamts des Kantons Zürich betreffend Bewilligung zur zwischenstaatlichen Adoptionsvermittlung für drei Jahre. Zur Stiftung Te Amo vgl. die Korrespondenzen in den Beständen CH-BAR, E2200.144#2010/151#40* und CH-BAR, E2200.144#2010/165#39*. Pro Kind Adopt Inform, von Thea und Mark Ackermann* 1984 gegründet, konzentrierte sich gemäss eigenen Angaben in den ersten Jahren auf Chile und teilweise Brasilien, dann für kurze Zeit auf Rumänien und Moldawien. 1994 kam Äthiopien hinzu. Die Vermittlung beschränkte sich in den Jahren 2002 bis 2016, als Adoptionen aus Äthiopien von Schweizer Seite gestoppt wurden, auf dieses Land. Von 1994 bis 2021 vermittelte Pro Kind nach eigenen Angaben 960 Kinder in die Schweiz. Siehe: <http://www.prokind.ch/verein.html>, Zugriff am 16.12.2021. Die Vermittlung von brasilianischen Kindern durch Pro Kind Adopt Inform – später als Vermittlungsstelle Bras Kind gesondert organisiert – ist im Kapitel zu Brasilien beschrieben. Zum Adoptionsstopp bei Adoptionen von Kindern aus Äthiopien vgl. Weisung der Zentralen Behörde des Bundes im Bereich internationale Adoption vom 4. Juli 2016 zu Eignungsbescheinigungen für die Aufnahme von Kindern aus Äthiopien, siehe [Adoption Äthiopien \(admin.ch\)](#), Zugriff am 9.9.2022.

²⁰⁸ CH-BAR, E2200.144#2010/165#39*, Diverse Korrespondenzen.

²⁰⁹ CH-BAR, E2200.144#2010/165#39*, Diverse Korrespondenzen. Vgl. auch Salvo Agoglia, Alfaro Monsalve 2019, S. 204.

Vertretung abgelegt sind. 1990 war auch das Jahr, in dem es zu den meisten Einreisebewilligungen für Kinder aus Chile in die Schweiz kam.

Kaum kritische Berichterstattung während Pinochets Diktatur

Als Stefan Koch* von der Eidgenössischen Fremdenpolizei 1978 einer der ersten kantonalen Einreisebewilligungen für ein Kind aus Chile die Zustimmung gab, forderte er die schweizerische Botschaft in Santiago auf, die Eidgenössische Fremdenpolizei über die Haltung der chilenischen Behörden gegenüber Auslandsadoptionen aufzuklären. In der Antwort des schweizerischen Geschäftsträgers ad interim war zum ersten Mal die Rede von problematischer Kinderausfuhr, allerdings nicht mit Blick auf Chile. Er bezog sich mit der Terminologie der Kinderausfuhr auf ein Gespräch mit dem chilenischen Minister für auswärtige Angelegenheiten und auf die Einschätzung von Werner Reichert, des Vertrauensanwalts der schweizerischen Botschaft: «Il est bien connu que dans divers pays 'l'exportation' de mineurs à l'étranger en vue de leur adoption a acquis dans ceux-ci une notoriété et provoqué parfois l'intervention des autorités. Ce n'est pas le cas du Chili», die Verfahren in Chile seien gesetzeskonform.²¹⁰

Im Unterschied zu den anderen süd- und zentralamerikanischen Ländern, die für diese Bestandesaufnahme untersucht wurden, kam es in Chile unter Pinochet bis Ende der 1980er-Jahre kaum zu kritischen Medienberichten über die Adoptionspraxis, oder zumindest sammelte die schweizerische Botschaft in Santiago solche Artikel nicht. 1981 mahnte die Zeitung *El Mercurio* zu Vorsicht bei Auslandsadoptionen.²¹¹ Das ist einer der wenigen Zeitungsausschnitte, die sich in den Sachdossiers der schweizerischen Botschaft aus dieser Zeit befinden.

Die schweizerische Vertretung hatte aber durchaus Kenntnis über Missbrauchsfälle, wie sich indirekt ihren Auskünften an adoptionsinteressierte Paare aus dieser Zeit entnehmen lässt. Wie schon Mitte der 1970er-Jahre verwies sie auch in den 1980er-Jahren an den eigenen Vertrauensanwalt, woraus ein Interessenkonflikt entstehen konnte. 1983 wiesen die Botschaftsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter darauf hin, dass ein neues Adoptionsgesetz in Ausarbeitung sei. Ein solches sei «notwendig, weil in der letzten Zeit vermehrt Fälle von Missbrauch bekannt geworden sind. Es ist möglich, dass Sie sich deshalb noch etwas gedulden müssen.»²¹² Priorität hatte in dieser Argumentation der Umstand, dass die zukünftigen Adoptiveltern warten mussten.

²¹⁰ CH-BAR, E2200.144#1993/393#20*, Le Chargé d'affaires de Suisse a.i. in Santiago an Eidgenössische Fremdenpolizei, 26.4.1978, inkl. ins Französische übersetzter Zusammenfassung eines Dokuments des Vertrauensanwalts Werner Reichert*; Schreiben des chilenischen Aussenministeriums an die schweizerische Botschaft mit detaillierten Angaben zu den Adoptionsbestimmungen in Chile, 14.4.1978. Zuvor hatte die schweizerische Botschaft mit Schreiben vom 16.3.1978 diese Auskunft beim Aussenministerium erbeten, da sie viele Anfragen von adoptionsinteressierten Paaren aus der Schweiz erhielt.

²¹¹ CH-BAR, E2200.144#1997/19#16*, Artikel, in: *El Mercurio*, 24.11.1981. Die chilenische Medienberichterstattung über Adoptionen während und nach der Diktatur bedürfte einer gesonderten historischen Untersuchung.

²¹² CH-BAR, E2200.144#1997/19#16*, Schweizerische Botschaft in Santiago an interessiertes Paar aus der Schweiz, 28.11.1983.

Zu Beginn der 1990er-Jahre vermelden die Medien Kinderhandel in Chile

Erst nach dem Ende von Pinochets Diktatur setzte, soweit dies den Sachdossiers entnommen werden kann, die kritische Berichterstattung ein. Die chilenische Presse sprach im Herbst 1990 von über 860 jährlich ins Ausland vermittelten Kindern.²¹³ Als Reaktion darauf kündigte die chilenische Regierung im Frühling 1992 offenbar bessere Regulierungen an.²¹⁴ Schon zu Beginn des Jahres 1990 hatte sich das EDA an die schweizerische Botschaft in Santiago gewandt, unter Beilage eines Artikels aus der Tribune de Genève. Die Zeitung hatte eine Annonce erhalten mit folgendem Inhalt: «Adoption: bébés et enfants chiliens – décision juridique simple et rapide – Fundación Solidaridad Christiana Santiago». Die Tribune hatte die Veröffentlichung dieser Werbeanzeige verweigert, über die genannte Stiftung konnte sie aber offenbar nichts in Erfahrung bringen.²¹⁵ 1990 war das Jahr mit den meisten Einreisebewilligungen für Kinder aus Chile in die Schweiz.

Als unmittelbare Reaktion begann die schweizerische Botschaft in Santiago, sich gegenüber adoptionsinteressierten Paaren aus der Schweiz zurückhaltender zu äussern als früher. Sie bezeichnete sich nunmehr als nicht befugt, die Namen von autorisierten Anwälten in Chile weiterzugeben oder Vermittlungsstellen zu empfehlen.²¹⁶ Schon kurz zuvor war sie sich offenbar der Problematik bewusst, zu wenig über die Vermittlungsstellen zu wissen. Ein Mitarbeiter hatte sich im Auftrag des Botschafters beim EDA, Sektion für konsularischen Schutz, erkundigt, ob er die Vermittlungsstelle Pro Kind Adopt Inform empfehlen durfte, denn wie es «um deren Seriosität steht, kann ich [...] nicht beurteilen.» In seiner Antwort wies das EDA die Botschaft an, interessierte Paare immer an die kantonalen Zivilstandsdienste zu verweisen, und legte damit Zurückhaltung mit Empfehlungen nahe. Dies wohl nicht zuletzt deshalb, weil der Botschaftsmitarbeiter in seiner Anfrage die Gesamtsituation folgendermassen geschildert hatte: «Die Nachfrage nach Adoptivkindern ist vor allem in den Industrieländern gross. Chilenische Babies und Kleinkinder werden von Europäern und Nordamerikanern der weissen Hautfarbe wegen besonders gerne adoptiert, was hin und wieder in der Presse Kritik verursacht».²¹⁷

In einer Schweizer Sonntagszeitung erschien vermutlich 1992 eine Artikelserie zu Auslandsadoptionen. Einer dieser Beiträge berichtete davon, dass die «chilenische Baby-Mafia» jährlich über 3'000 Kinder von mittellosen Müttern an zahlungsfreudige ausländische Adoptiveltern vermittelte, die pro Kind bis zu umgerechnet 22'400 Franken bezahlten. 1986 seien 296 chilenische Kinder in die USA, 153 nach Ita-

²¹³ CH-BAR, E2200.144#1998/318#30*, Artikel, in: Fortin Mapocho, 1.9.1990.

²¹⁴ CH-BAR, E2200.144#1998/318#30*, Gobierno regulará las adopciones de menores, in: La Nación, 10.5.1992.

²¹⁵ CH-BAR, E2200.144#1998/318#30*, Telefax des EDA an schweizerische Botschaft in Santiago, 7.2.1990, unter Beilage des Artikels Trafic de bébés chiliens: Une inquiétante annonce, in: Tribune de Genève, ohne Datum.

²¹⁶ CH-BAR, E2200.144#1998/318#30*, Schweizerische Botschaft in Santiago an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 20.12.1990 und 14.2.1991.

²¹⁷ CH-BAR, E2200.144#1998/318#30*, Beide Zitate aus: Der schweizerische Botschafter in Santiago, i. A., an EDA, Sektion für konsularischen Schutz, 18.10.1989. Siehe zur Antwort des EDA das folgende Schreiben: EDA an schweizerische Botschaft in Santiago, 20.10.1989.

lien, 126 nach Frankreich, 41 nach Deutschland und 22 in die Schweiz vermittelt worden. Der Kinderhandel wurde von Anwälten organisiert, involviert waren auch Jugendrichter, die über die Adoption entschieden. Die gängigste Methode bestand gemäss Zeitungsbericht darin, falsche Geburtsangaben in den Zivilstandsregistern einzutragen, indem die künftigen Adoptivmütter als leibliche Mütter angegeben wurden.²¹⁸

Pro Kind Adopt Inform äusserte sich gegenüber der schweizerischen Botschaft in Santiago bestürzt über diese Berichterstattung, die ein Skandal sei für die Kinder und korrekt arbeitende Vermittlungsstellen. Pro Kind Adopt Inform sah sich veranlasst, die eigene Arbeit der schweizerischen Botschaft besser vorzustellen. Die Vermittlungsstelle unterstützte gemäss eigenen Angaben Kinderheime in Chile und vermittelte seit Kurzem Kinder zur Adoption. Dem Brief lag eine Schweizer Landkarte bei, die zeigte, dass mit Abstand die meisten der von Pro Kind Adopt Inform vermittelten chilenischen Kinder in den Kanton Zürich kamen. Auch ein Jahresbericht und die Bewilligung des Jugendamts des Kantons Zürich waren dem Schreiben beigelegt.²¹⁹ Thea Ackermann* von Pro Kind Adopt Inform telefonierte schliesslich sogar mit der Botschaft, um Kontakt zu einer Österreicherin herzustellen, die in Chile unter dem Namen Aldeas de Niños SOS mehrere Kinderdörfer betrieb.²²⁰

Trotz Wissen um Kinderhandel Wunsch nach einem Adoptivkind

In den Antworten der schweizerischen Botschaft auf Anfragen von Adoptionswilligen war in den 1990er-Jahren von Kinderhandel die Rede: «Zur Zeit ist es sehr schwierig, kleine, gesunde Kinder aus Chile zu adoptieren. Die Ursachen sind einerseits die gesetzlichen Bestimmungen im Land (jedes verlassene Kind muss zuerst einem chilenischen Ehepaar zur Adoption vorgeschlagen werden), andererseits der verdeckte Kinderhandel. Wir sind jedoch immer sehr bemüht, auch neue Möglichkeiten zu prüfen, denn Kinder, die eine Mutter und einen Vater brauchen, wird es immer geben. Wir wollen diesen Kindern helfen, denn jedes Kind auf unserer Erde hat das Recht auf ein menschenwürdiges Dasein sowie auf Elternliebe!»²²¹ Die Botschaftsmitarbeitenden wussten um den Kinderhandel, orientierten sich aber am damals nicht kritisch hinterfragten Argument, dass ein Kind durch die Adoption in der Schweiz ein besseres Leben haben würde als in seinem Herkunftsland.

Dass es der Wunsch von künftigen Adoptiveltern war, möglichst kleine und gesunde Kinder zu adoptieren, ist in den Sachdossiers mehrfach belegt. Die schweizerische Botschaft warnte allerdings seit Mitte der 1990er-Jahre, dass der explizite Wunsch nach einem Baby kaum erfüllt werden könne, seitdem die

²¹⁸ CH-BAR, E2200.144#1998/318#30*, Ueli Achermann, Kinder aus dem Katalog, in: unbekannte Schweizer Sonntagszeitung, ohne Datum. Der Zeitungstitel und das Datum sind auf dem ausgeschnittenen Artikel, der in den Unterlagen der schweizerischen Botschaft liegt, nicht vermerkt. Vermutlich handelt es sich um die Sonntagszeitung. Im Bestand CH-BAR, E2200.144#1998/318#30* finden sich zwei Autorisierungen von chilenischen Notaren für Adoptionen aus den Jahren 1988/89.

²¹⁹ CH-BAR, E2200.144#1998/318#30*, Pro Kind an schweizerische Botschaft in Santiago, 9.6.1992.

²²⁰ CH-BAR, E2200.144#1998/318#30*, Schweizerische Botschaft in Santiago an Thea Ackermann*, Pro Kind, 8.10.1992.

²²¹ CH-BAR, E2200.144#2010/151#40*, Schweizerische Botschaft in Santiago an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 27.7.1993.

Kinder durch das chilenische Recht besser geschützt seien.²²² Manchmal unterstrichen die interessierten Paare mit hoher Dringlichkeit ihren Wunsch nach einer Adoption. Die schweizerische Botschaft dämpfte jedoch seit den 1990er-Jahren die Zuversicht: «Die von Ihnen angestrebte, einfache und unbürokratische Variante lässt sich in Chile nicht realisieren. Hier sind Kinder in Bezug auf eine Adoption in einer der Schweiz vergleichbaren Weise geschützt.»²²³ Ein interessiertes Paar äusserte den Wunsch, nur ein gesundes Kind zu adoptieren und schreckte – vorerst im Gedankenspiel – nicht davor zurück, ein in die Schweiz geholt Kind gegebenenfalls nach Chile zurückzuschicken: «Da wir ausdrücklich ein gesundes Kind wollten, möchten wir Sie fragen, ob rein juristisch gesehen die Möglichkeit der Rückkehr dieses Kindes nach Chile besteht, solange es eine Identitätskarte und einen chilenischen Pass besitzt. Wo könnten wir dies in Erfahrung bringen?»²²⁴

Gesetzeswidrige Vorgehensweise eines adoptionswilligen Paares

Hier soll exemplarisch auf einen Fall eingegangen werden, der zwar nicht zu einem Skandal geführt hat. An diesem Beispiel, das aufgrund der Unterlagen in den Sachdossiers rekonstruiert werden kann, lässt sich aber aufzeigen, dass zukünftige Adoptiveltern im Herkunftsland der Kinder manchmal illegal handelten, besonders wenn sie um jeden Preis ein Kind adoptieren wollten. Ein Schweizer Paar hatte Mitte der 1980er-Jahre von verlassenen Kindern in Chile gehört, und über Freunde konkret von einer jungen Chilenin, die bald ein Kind gebären sollte. Weshalb diese Frau ihr Kind zur Adoption gab, wird aus den Unterlagen nicht ersichtlich. Das Schweizer Paar wollte das Verfahren am Wohnort schnell voranbringen, um das Kind möglichst rasch nach der Geburt entgegennehmen zu können und nicht erst, nachdem es schon ein paar Monate in einem Waisenhaus verbracht hatte. Das Paar erkannte, dass dieses Vorgehen sehr viel Zeit brauchen würde und entschloss sich, einen anderen Weg zu beschreiten.

Der zuständige Untersuchungsrichter im Wohnkanton des Paares rekonstruierte die folgenden Geschehnisse: Die Frau reiste ein paar Tage vor der Niederkunft nach Chile, nicht ohne sich vor dem Abflug am Schweizer Flughafen mit einem Schwangerschaftskleid fotografieren zu lassen. Sie übernahm gleich nach der Niederkunft das Kind von der leiblichen Mutter und liess sich von der Klinik ein falsches Geburtsattest ausstellen. Auch der Geburtseintrag im Zivilstandsregister wurde gefälscht. Mit diesen Dokumenten erschien zwei Wochen später eine Freundin auf der schweizerischen Botschaft, um mit Erfolg das Baby im Pass der angeblichen Schweizer Mutter, die nicht anwesend war, eintragen zu lassen. Erst dieser Akt der Botschaft ermöglichte die Rückreise in die Schweiz. Wochen später lehnte es der Wohnkanton aufgrund der Unstimmigkeiten in den Dokumenten ab, das Kind im Zivilstandsregister einzutragen. Die Behörde eröffnete den Fall dem Untersuchungsrichter, der ein strafrechtliches

²²² CH-BAR, E2200.144#2010/151#40*, Schweizerische Botschaft in Santiago an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 26.5.1995.

²²³ CH-BAR, E2200.144#2010/151#40*, Schweizerische Botschaft in Santiago an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 31.5.1995.

²²⁴ CH-BAR, E2200.144#2010/151#40*, Adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz an schweizerische Botschaft in Santiago, 6.2.1995.

Verfahren einleitete. Das ist aussergewöhnlich, denn wir haben bei unserer Bestandesaufnahme zu den zehn Herkunftsländern und zu den Unterlagen in den Sachdossiers bei den Bundesämtern kein weiteres solches Beispiel gefunden, in dem es über das Rügen der künftigen Adoptiveltern hinaus zu einer strafrechtsrelevanten Abklärung kam.

Der besagte Untersuchungsrichter gelangte über das Generalsekretariat des EDA an die schweizerische Botschaft in Santiago. Denn das Schweizer Paar behauptete, die Botschaftsangehörigen hätten gewusst, dass es sich um eine vorgespielte Geburt handelte. Der Untersuchungsrichter wollte wissen, ob der ausgestellte Pässeintrag rechtens oder das Botschaftspersonal getäuscht worden war.²²⁵ Der Schweizer Botschafter stellte sich auf den Standpunkt, dass die Frau log, wenn sie behauptete, die schweizerische Botschaft mache oft falsche Pässeinträge: «Es ist anzunehmen, dass diese Art von 'Adoption' von chilenischer Seite toleriert wird, sicher aber nicht von dieser Botschaft.» Der Kindereintrag sei im Glauben vorgenommen worden, die Geburtsurkunde sei echt. Nun müsse der Pass eingezogen werden, da sich das Paar das Dokument erschlichen habe.²²⁶ Der weitere Verlauf dieses Falles ist dem Sachdossier nicht zu entnehmen. Weitere Unterlagen befinden sich allenfalls beim Kanton.

Das Generalsekretariat des EDA liess daraufhin den Untersuchungsrichter wissen, dass die schweizerische Botschaft keine Möglichkeit gehabt hatte, die Echtheit der Geburtsurkunde zu hinterfragen. Sie habe den Pässeintrag gestützt auf die Schweizer Verordnung vorgenommen. Dass die angebliche Mutter nicht selbst vorsprechen musste, sei in Übereinstimmung mit chilenischem Recht geschehen.²²⁷ Gemäss Abklärungen des botschaftseigenen Vertrauensanwalts war das Handeln der Schweizerin nach chilenischem Recht in mehrerlei Hinsicht strafbar.²²⁸ Damit war dieser Fall für die schweizerische Botschaft in Santiago erledigt. Die Belegschaft war sich aber schon vor dieser Begebenheit bewusst, dass es ein Problem mit gefälschten Geburtsurkunden geben könnte, insbesondere wenn «dem Geburtsschein äusserlich nichts anzumerken» war: «Obwohl der Botschaft keine Fälle bekannt sind, wonach Schweizer auf die geschilderte Art und Weise [Fälschung, Anm. d. Verfasserinnen] sogar das lokale Adoptionsverfahren umgehen, ist in Chile ein solches Vorgehen durchaus im Bereich des Möglichen.»²²⁹ Trotz dieser Annahme war das Botschaftspersonal zehn Monate später im geschilderten Fall nicht misstrauisch geworden. Das Generalsekretariat des EDA akzeptierte die Rechtfertigung.

In einem analogen Fall, den der Jurist und Adoptionsexperte Cyril Hegnauer in der Schweizerischen Zeitschrift für Vormundschaftswesen abhandelte, hatte ein Schweizer Paar 1979 durch Freunde vermittelt ein Kind in Brasilien entgegengenommen – mitsamt einer gefälschten Geburtsurkunde, die sie als leibliche Eltern auswies. Das Paar liess das Kind vom Konsulat im Pass als ihr eigenes vermerken und

²²⁵ CH-BAR, E2200.144#1997/19#16*, Untersuchungsrichter im Wohnkanton des Schweizer Paares an EDA, 13.2.1986; EDA an den Schweizer Botschafter in Santiago, 7.3.1986.

²²⁶ CH-BAR, E2200.144#1997/19#16*, Stellungnahme des Schweizer Botschafters zuhanden des EDA, Generalsekretariat, 18.3.1986. Das Zitat im vorangehenden Satz stammt aus diesem Dokument.

²²⁷ CH-BAR, E2200.144#1997/19#16*, EDA an Untersuchungsrichter im Wohnkanton des Schweizer Paares, 18.4.1986.

²²⁸ CH-BAR, E2200.144#1997/19#16*, Schweizerische Botschaft in Santiago an Bundesamt für Polizeiwesen, 27.6.1986 unter Beilage der Ausführungen des Vertrauensanwaltes Werner Reichert vom 24.6.1986.

²²⁹ CH-BAR, E2200.144#1997/19#16*, Schweizerische Botschaft in Santiago an Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen, 9.8.1985.

veranlasste die Eintragung im Familienregister der eigenen Heimatgemeinde. Anders als im Beispiel aus Chile, in dem die Botschaft nicht selbst aktiv wurde, reichte das Konsulat Strafanzeige ein. Die Eltern wurden wegen Fälschung des Personenstandes und Erschleichung einer Falschbeurkundung zu einer Gefängnisstrafe verurteilt.²³⁰

5.2 Weitere Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken

Nach einer ersten Orientierungsphase in den 1970er-Jahren, in der die schweizerische Botschaft angesichts steigender Nachfrage auf die eigenen Wissenslücken und fehlenden Sprach- und Rechtskenntnisse mit Informationsbeschaffung reagierte, standen in Chile mehrere Probleme immer wieder im Fokus. Es ging um gefälschte Dokumente und nicht bewilligte Vermittlungstätigkeiten.

Botschaftsangehörige orientieren sich vor Ort zum Thema Adoption

Im frühesten Aktenbestand der schweizerischen Vertretung in Santiago aus den 1970er-Jahren zeigt sich, dass beim Thema Adoption zunächst die generelle Orientierung im Vordergrund stand. Es stellte sich für die Vertretung gegenüber den Schweizer Behörden die Frage, ob die Volladoption gemäss chilenischem Gesetz von 1965 auch in der Schweiz galt, und in einem anderen Beispiel, wie die Adoption im Falle von Adoptiveltern chilenischer Staatsangehörigkeit, die in der Schweiz lebten, zu vollziehen sei.²³¹ Die schweizerische Vertretung konsultierte jeweils ihren Vertrauensanwalt vor Ort, der sie umfassend mit den in Chile geltenden Adoptionsbestimmungen dokumentierte, wenn die Schweizer Behörden in Bern eine entsprechende Dokumentation verlangten.²³²

Die schweizerische Botschaft informierte in der Anfangsphase auf Nachfrage auch die kantonalen Behörden darüber, dass für eine Adoption in Chile ein Gerichtsbeschluss nötig war. Weiter nannte sie die

²³⁰ Hegnauer 1982, S. 131.

²³¹ CH-BAR, E2200.144#1993/202#44*, Bundesamt für Justiz an schweizerische Botschaft in Santiago, 9.2.1976.

²³² Im Jahr 1980 zum Beispiel leitete die schweizerische Botschaft die mehrseitigen Informationen ihres Vertrauensanwaltes Werner Reichert an das Bundesamt für Justiz weiter, Sektion für internationales Privatrecht, nachdem sie den Text vom Spanischen ins Deutsche hatte übersetzen lassen. Der Bericht des Anwalts klärte über die wichtigsten chilenischen Verfahrensbestimmungen auf. Die Adoption musste von einem Gericht ausgesprochen werden, respektive der Entscheid einer Verwaltungsbehörde mit notarieller Beglaubigung reichte nicht aus, was offenbar in der Praxis vorgekommen war. CH-BAR, E2200.144#1993/393#20*, EDA an schweizerische Botschaft in Santiago, 7.7.1980; Schweizerische Botschaft in Santiago an Vertrauensanwalt in Santiago, 20.10.1980; Vertrauensanwalt in Santiago an schweizerische Botschaft in Santiago, inkl. sechsseitiges maschinenschriftliches Dokument zu den Gesetzen Chiles, 30.9.1980; Schweizerische Botschaft an Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, 20.10.1980.

Casa National del Niño als zuständige Vermittlungsstelle und empfahl, sich ans Bundesamt für Ausländerfragen zu wenden bezüglich Fragen zum chilenischen Gesetz. Die Jugendgerichte seien für die Adoption zuständig, und es gäbe viele Sozialzentren, die bei der Adoptionsvermittlung helfen würden.²³³

Auf einer Einreisebewilligung der Eidgenössischen Fremdenpolizei von 1978 vermerkte Stefan Koch* im Sinne eines Präzedenzfalles: «Die Nachfrage nach Adoptivkindern ist derart gross, dass damit gerechnet werden muss, dass sich auch andere Familien für chilenische Kinder interessieren werden, falls die Ausreisegenehmigung hier erteilt wurde. Wir bitten um Mitteilung, unter welchen Voraussetzungen die chilenischen Behörden allenfalls bereit sind, Kinder zwecks späterer Adoption durch hiesige Familien ausreisen zu lassen.»²³⁴ Die Behörden in Bern dokumentierten die schweizerische Botschaft in Santiago kurz darauf mit den Referaten von Stefan Koch, die er in Genf und Savognin gehalten hatte. Das taten sie ebenfalls im Falle von anderen süd- und zentralamerikanischen und weiteren Ländern.²³⁵

Steigende Nachfrage und Unterstützung für Bekannte

Tatsächlich kam es zu zahlreichen Nachfragen von adoptionswilligen Paaren aus der Schweiz bei der Botschaft in Santiago. Ende der 1970er-Jahre äusserte sich diese noch optimistisch: «Mit der nötigen Geduld und einem recht grossen Einsatz dürfte eine Adoption von chilenischen Kindern [...] durchaus realisierbar sein.» Die schweizerische Botschaft empfahl jeweils die Casa National del Niño vor Ort. Das sei die einzige ihr bekannte Vermittlungsstelle, dazu die chilenische Anwältin Pia Berta Gonzales*, die angeblich zur Zufriedenheit von drei Schweizer Paaren gearbeitet hatte und 800 Dollar verrechnete, wenn das Kind schon ausgewählt war: «Falls sie [Pia Berta Gonzales, Anm. d. Verfasserinnen] ein Kind gemäss den Wünschen der zukünftigen Eltern suchen müsse, sei mit Spesen und Honoraren von insgesamt US-Dollar 2'000.– zu rechnen. [...] Obwohl ich über Frau Gonzales nur Gutes gehört habe, kann ich selbstverständlich keine Garantie für ihre Dienste übernehmen. Die Bekanntgabe dieser Adresse erfolgt also unverbindlich.»²³⁶ Es ist aufschlussreich, wie die schweizerische Vertretung zu dieser Einschätzung kam, obwohl Gonzales gegen beachtliche Zusatzgebühren Kinder nach bestimmten Wunschkriterien suchte. Das positive Urteil der schweizerischen Botschaft basierte auf einem Telefonat mit der besagten Anwältin, deren Sekretärin auf der Botschaft vorgesprochen hatte, um Werbung in

²³³ CH-BAR, E2200.144#1993/393#20*, Schweizerische Botschaft an Service social cantonal Tessin, 20.9.1979.

²³⁴ CH-BAR, E2200.144#1993/393#20*, Eidgenössische Fremdenpolizei, Einreisebewilligung vom 1.3.1978 (Datum des kantonalen Antrags).

²³⁵ CH-BAR, E2200.144#1993/393#20*, Eidgenössische Fremdenpolizei [zu diesem Zeitpunkt bereits Bundesamt für Ausländerfragen, Anm. d. Verfasserinnen] an schweizerische Vertretungen, S 751.0, 28.8.1979; Eidgenössische Fremdenpolizei an schweizerische Botschaft in Santiago, 14.9.1978.

²³⁶ Beide Zitate aus: CH-BAR, E2200.144#1993/393#20*, Schweizerische Botschaft in Santiago an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 20.6.1980. Siehe für ein anderes Beispiel: Schweizerische Botschaft in Santiago an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 17.1.1978.

eigener Sache zu machen.²³⁷ Die Casa National del Niño empfahl die schweizerische Vertretung auch in den 1980er-Jahren regelmässig gegenüber adoptionsinteressierten Paaren aus der Schweiz.²³⁸

Die Botschaftsmitarbeitenden wurden auch von Bekannten kontaktiert oder gaben ihnen Auskünfte. So fragte ein Mitarbeiter eines schweizerischen Konsulats in einem anderen Land 1979 einen «cher ami» bei der schweizerischen Botschaft in Santiago an, ob er für seine Frau und seine Schwägerin einen Kontakt zur Casa del Niño vermitteln konnte, um so zwei Kinder aus Chile zu adoptieren.²³⁹ Botschaftsangehörige empfahlen teils nicht bewilligte Vermittlerinnen und Vermittler: «Eine weitere Kontaktperson [für Adoptionen aus Chile, Anm. d. Verfasserinnen] in der Schweiz ist die Gattin eines Kollegen».²⁴⁰ Auch in den 1980er- und 1990er-Jahren gab es vereinzelte solcher Anfragen. Die schweizerische Botschaft eines anderen Landes schickte der Botschaft in Santiago 1984 eine Nachricht: «Notre compatriote [...], directeur general [eines Schweizer Konzerns im entsprechenden Land], arrivera à Santiago avec sa femme [dans le] courant semaine prochaine afin de procéder à une adoption. Époux [...] me sont très favorablement connus. A leur demande, me suis permis fournir vôtre adresse, au cas ils auraient besoin assistance. Cordialement [...]»²⁴¹ 1981 fragte ein Schweizer Botschafter, der inzwischen die Schweiz in einem anderen Land repräsentierte, seinen Nachfolger in Santiago als «cher collègue et ami» an, ob er ihm die Namen von Familien nennen könne, die Kinder aus Chile adoptiert hatten, da er sich aus seiner Zeit als Botschafter in Santiago nicht mehr an die Namen erinnern konnte. Die Tochter eines mit ihm befreundeten Anwalts wolle ein Kind aus Chile adoptieren, «car elle a entendu qu'en Suisse il y avait quelques adoptés venant du Chili». Nun wolle er Kontakte zu Adoptiveltern vermitteln.²⁴² Im Januar 1990 erkundigte sich ein Mitarbeiter eines schweizerischen Generalkonsulats im Namen seines Bruders bei der Botschaft in Santiago über die Adoptionsmöglichkeiten in Chile.²⁴³ Ein Experte für das Thema Wissenschaft und Forschung im Departement des Innern wandte sich 1991 persönlich an den Schweizer Botschafter in Santiago mit der Bitte, einem Paar, Bekannten seiner Ehefrau, zu helfen. Er fragte, ob das Paar im weiteren Verfahren schreiben dürfe, dass der Schweizer Botschafter informiert sei. Der Botschafter schrieb daraufhin das interessierte Paar direkt mit dem Hinweis an, dass sie lange würden warten müssen wegen der vielen hängigen Begehren aus der Schweiz. Dem Anfragenden gab er zur Antwort, beim Verfahren zu helfen, wobei sich das Paar durch eine erfahrene Vermittlungsstelle unterstützen lassen solle.²⁴⁴

²³⁷ CH-BAR, E2200.144#1997/19#16*, Aktennotiz vom 29.1.1980.

²³⁸ CH-BAR, E2200.144#1997/19#16*, Schweizerische Vertretung an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 15.6.1987; Schweizerische Vertretung an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 28.11.1986.

²³⁹ CH-BAR, E2200.144#1993/393#20*, Mitarbeiter eines schweizerischen Konsulats in einem anderen Land an schweizerische Botschaft in Santiago, 10.8.1979.

²⁴⁰ CH-BAR, E2200.144#1997/19#16*, Schweizerische Botschaft an Adoptionsinteressentin aus der Schweiz, 13.6.1988.

²⁴¹ CH-BAR, E2200.144#1997/19#16*, Telefax der schweizerischen Botschaft in einem anderen Land an schweizerische Botschaft in Santiago, 8.6.1984.

²⁴² Zitate aus: CH-BAR, E2200.144#1997/19#16*, Schweizer Botschafter in [...] an Schweizer Botschafter in Santiago, 15.1.1981.

²⁴³ CH-BAR, E2200.144#1998/318#30*, Diverse Korrespondenzen.

²⁴⁴ CH-BAR, E2200.144#1998/318#30*, Anfragende Person an Schweizer Botschafter in Santiago, 28.8.1991; Schweizer Botschafter in Santiago an anfragende Person, 5.9.1991.

Gefälschte Dokumente

In den Sachdossiers der schweizerischen Vertretung in Santiago liegen zahlreiche Kopien von Einreisebewilligungen, teils ergänzt um weitere Unterlagen zum jeweiligen Adoptionsfall.²⁴⁵ Diese fallbezogenen Unterlagen wurden für den vorliegenden Bericht nicht analysiert. Einen separaten Bestand mit Einzelfalldossiers gibt es für Chile nicht.

Dokumentiert sind in den Sachdossiers die Korrespondenzen mit kantonalen Behörden zu problematischen Verfahren. 1986 musste die schweizerische Botschaft in Santiago gegenüber dem Bundesamt für Ausländerfragen in einem Fall Stellung beziehen, in dem einem Neugeborenen in der Geburtsurkunde direkt der Nachname der künftigen Adoptiveltern gegeben wurde. Das war der zuständigen Aufsichtsbehörde, der Direktion des Innern im Wohnortkanton der Adoptiveltern, als Verfahrensfehler aufgefallen. Die schweizerische Botschaft stellte sich auf den Standpunkt, dass einem von seinen Eltern verlassenen Neugeborenen irgendein Name gegeben werden könne und sich dieser Name dann auch in den Folgedokumenten wie Einreisebewilligung, Pass und Visum wiederfinde: «Es kann [...] nicht die Rede davon sein, dass alle chilenischen Papiere von allem Anfang an konsequent falsch lauten, da es sich bei dieser Namensgebung um eine vom chilenischen Gesetz anerkannte, legale Lösung [...] handelt.»²⁴⁶ Dieser Positionsbezug der schweizerischen Botschaft erfolgte zu einem Zeitpunkt, als sie aufgrund des oben geschilderten strafrechtsrelevanten Falles um die Problematik von gefälschten Namensregistrierungen wusste.

Unklare Situation bei den Bewilligungen zur Adoptionsvermittlung in die Schweiz

In den 1980er-Jahren vermittelte die Vereinigung für Adoptionshilfe chilenische Kinder in die Schweiz. Sie arbeitete vor Ort mit Therese Moser* zusammen. Die schweizerische Botschaft empfahl Therese Moser regelmässig den Adoptionsinteressierten aus der Schweiz, obwohl ihr Status für diese Tätigkeit unklar war: «Die offizielle Vermittlungsstelle in Chile ist das 'Casa Nacional del Niño' in Santiago. Diese Stelle ist aber von Adoptionsgesuchen überhäuft, weshalb dort mit langen Wartezeiten zu rechnen ist. Die Familie [...] hat deshalb versucht über einen anderen Kanal schneller zu einem Kind zu kommen und kam über eine Drittperson in der Schweiz in Kontakt mit Frau Therese Moser, einer bei dieser Botschaft immatrikulierten Schweizerin [...]. Frau Moser ist dieser Botschaft sehr gut bekannt und betreibt keine Vermittlungsstelle für Adoptionen. Sie hat aber schon in einigen Fällen ihre Hilfe ohne irgendwelche Honoraransprüche angeboten. So auch im vorliegenden Fall.»²⁴⁷

²⁴⁵ Vgl. z. B. CH-BAR, E2200.144#1997/19#16*, CH-BAR, E2200.144#1993/393#20* und CH-BAR, E2200.144#1998/318#30*.

²⁴⁶ CH-BAR, E2200.144#1997/19#16*, Der schweizerische Geschäftsträger a. i., i. A., an EJPD, Bundesamt für Ausländerfragen, 9.2.1987.

²⁴⁷ CH-BAR, E2200.144#1998/318#30*, Schweizerische Botschaft in Santiago an EDA, Bundesamt für Ausländerfragen, 17.6.1985.

Die schweizerische Botschaft führte in ihren Akten Therese Moser regelmässig als einzige Kontaktperson vor Ort in Chile auf und gab den interessierten Paaren diese Auskunft. In einem anderen Schreiben äusserte sich die Vertretung offen dazu, nicht überprüfen zu können, ob Therese Moser tatsächlich unentgeltlich arbeitete, respektive sie stützte sich auf die Aussage der Vermittlerin selbst ab: «Zur Person von Frau Therese Moser kann ich Ihnen nichts Nachteiliges berichten. Es handelt sich um eine dieser Botschaft nahestehenden, als seriös bekannte Schweizerbürgerin. Sie betreibt keine eigentliche Vermittlungsstelle, sondern bietet ihre Hilfe – wie sie selbst sagt – unentgeltlich an.»²⁴⁸

Aus solchen nicht überprüften Einschätzungen entstanden im Schriftverkehr problematische Zirkelschlüsse: Anlässlich der vom Kanton erteilten Vermittlungsbewilligung für die Vereinigung für Adoptionshilfe hatte die Sektion für internationales Privatrecht, Bundesamt für Justiz, bei der schweizerischen Vertretung in Santiago nachgefragt, ob Therese Moser und die Casa Nacional del Niño als Kontakte vor Ort ausreichten, um die Erfordernisse der schweizerischen Verordnung zu erfüllen. Offenbar befand die schweizerische Botschaft die beiden Kontakte für seriös, denn die Vereinigung für Adoptionshilfe erhielt vom Kanton die Zusatzbewilligung für Chile,²⁴⁹ obwohl im Falle von Therese Moser nicht klar war, auf welche Weise sie ihre Vermittlungstätigkeit ausübte.

²⁴⁸ CH-BAR, E2200.144#1997/19#16*, Schweizerische Botschaft an EJPD, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, 3.4.1986.

²⁴⁹ CH-BAR, E2200.144#1997/19#16*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, an schweizerische Botschaft in Santiago, 25.3.1986.

6 Adoptionen von Kindern aus Guatemala

Die Schweizer Behörden erteilten 1977 die ersten beiden Einreisebewilligungen für Kinder aus Guatemala zwecks späterer Adoption in der Schweiz. 1978 waren es ebenfalls zwei, 1979 und 1981 je eine und 1984 wieder zwei Einreisebewilligungen. In den Jahren 1980, 1982, 1983 und 1985 wurden keine Einreisebewilligungen ausgestellt. Bis Mitte der 1980er-Jahre waren somit nur gerade acht Kinder aus Guatemala betroffen. 1986 wurden sieben, 1987 vier und 1988 und 1989 je fünf Einreisebewilligungen erteilt. 1990 stieg die Zahl auf acht und 1991 sprunghaft auf 21 an. Zwischen 1992 und 1999 pendelten die Zahlen zwischen acht und elf Einreisebewilligungen pro Jahr, mit Ausnahme von 1997, als nur vier Kinder in die Schweiz einreisten.²⁵⁰ Von der Anzahl her fielen somit die Einreisebewilligungen für Kinder aus Guatemala im Vergleich zu anderen Herkunftsländern für die Schweiz nicht ins Gewicht. Interessant ist aber der Umstand, dass die Einreisebewilligungen 1991 sprunghaft anstiegen. Kurz nach diesem Zeitpunkt war in der guatemaltekischen Presse, nicht zum ersten Mal, von Kinderhandel die Rede. Wenn auch nicht in die Schweiz, so wurden gemäss Medienberichten insgesamt viele Kinder aus Guatemala zur Adoption ins Ausland vermittelt. Die Tageszeitung *Prensa Libre* sprach allein für das Jahr 1995 von 718 Kindern, und für das erste Halbjahr 1996 führte *Prensa Libre* eine Statistik an von 595 Adoptionsverfahren, viele davon seien auf Kinderhandel verdächtig. Mit 304 Kindern führten die USA die Statistik an, gefolgt von Kanada mit 67 und Frankreich mit 66 Kindern. Die Schweiz lag gemäss der Statistik, die *Prensa Libre* zitierte, mit sechs Kindern auf den hinteren Rängen.²⁵¹

Für das Adoptionsverfahren in Guatemala war eine Anwältin oder ein Anwalt nötig. Das begünstige offenbar illegale Praktiken, weil einige Rechtsbeistände «bloss auf schnelle und einträgliche Gewinne» aus waren, wie die schweizerische Botschaft in Ciudad de Guatemala adoptionsinteressierte Paare aus der Schweiz wissen liess und deshalb nur selten Empfehlungen für Anwältinnen und Anwälte abgab.²⁵²

Neben den Akten der schweizerischen Botschaft in Ciudad de Guatemala gibt es im Schweizerischen Bundesarchiv auch Sachdossiers zu den anderen mittelamerikanischen Ländern Honduras, Ecuador und Nicaragua, die für den vorliegenden Bericht nicht gesichtet wurden.²⁵³ Zu Honduras existiert zudem eine Sammlung von Zeitungsberichten, die sich im Bestand zu Guatemala befindet.²⁵⁴

²⁵⁰ Siehe: Anhang 1 bis 3.

²⁵¹ CH-BAR, E2200.199#2003/57#11*, Artikel, in: *Prensa Libre*, 3.9.1996 und 4.9.1996. Die Zahlen, die *Prensa Libre* für die Schweiz zitiert, weichen geringfügig von den offiziellen Schweizer Zahlen ab, siehe für die 1990er-Jahre Anhang 3.

²⁵² Vgl. dazu ein Beispiel im Bestand CH-BAR, E2200.199#2003/57#11*, 1992 bis 1996.

²⁵³ Vgl. Bibliografie, Ungedruckte Quellen, Abschnitt zu Guatemala.

²⁵⁴ CH-BAR, E2200.199#2003/59#2*.

6.1 Hinweise auf Kinderhandel und Skandale

Im Aktenbestand der schweizerischen Vertretung in Guatemala zeigt sich exemplarisch, wie wichtig Medienberichterstattungen über vermuteten oder bewiesenen Kinderhandel waren. Die schweizerische Botschaft in Ciudad de Guatemala sammelte über den gesamten untersuchten Zeitraum entsprechende Zeitungsartikel. Auf die verschiedenen Skandale reagierte sie unterschiedlich.

Guatemaltekischer Anwalt vermittelt Kinder in die Schweiz und steht 1992 in der Kritik

1992 wandte sich das Bundesamt für Ausländerfragen mit dem Betreff «Adoption d'enfants – éventuel trafic au Guatémala» an die schweizerische Botschaft in Ciudad de Guatemala und sprach damit direkt das Thema Kinderhandel an.²⁵⁵ Der Service vaudois de protection de la jeunesse hatte das Bundesamt für Ausländerfragen auf Antonio Lopez* aufmerksam gemacht, der in Guatemala Kinder zur Adoption vermittelte. Wegen zweier grosser Reportagen über Kinderhandel, die dem Schreiben beilagen und vom Bundesamt für Ausländerfragen auch an die schweizerische Botschaft in Guatemala weitergeleitet wurden, war der Service vaudois de protection de la jeunesse besorgt über die Praxis von Antonio Lopez. Im Artikel von Time war von einer Handvoll Anwälte die Rede, die das jährliche Geschäft von rund 5 Millionen Dollar in Guatemala beherrschten. Ihre Agenten suchten auf dem Land arme Eltern und alleinerziehende Mütter, die bereit waren, ihre Kinder für 50 Dollar herzugeben.²⁵⁶

Antonio Lopez wurde zu diesem Zeitpunkt von Adoptiveltern in der Waadt sehr geschätzt, wie der Service vaudois de protection de la jeunesse an das Bundesamt für Ausländerfragen schrieb. Die meisten Kinder aus Guatemala waren durch seine Vermittlung in die Waadt gekommen.²⁵⁷ Lopez hatte, so das Schreiben an das Bundesamt für Ausländerfragen, seine Vermittlungstätigkeit anlässlich eines Besuchs beim Chef und einer Sozialarbeiterin des Service vaudois de protection de la jeunesse erläutert: Er gab jeweils das Kind einer Mutter kurzfristig anderswo zur Pflege, wickelte das juristische Prozedere ab und empfing die Adoptiveltern für rund zwei Wochen in seiner Unterkunft, worauf diese mit dem Kind in die Schweiz reisen konnten, «en payant US Dollar 8'000». Auf die Entgegnung des Service vaudois, dass dies 40 Monatsgehältern eines Beamten entspreche, führte Lopez aus, dass er in Guatemala eine Stiftung gründen wolle, um leibliche Eltern zu unterstützen. Der Chef des Service vaudois de protection de

²⁵⁵ CH-BAR, E2200.199#2000/376#16*, Bundesamt für Ausländerfragen an die schweizerische Botschaft in Ciudad de Guatemala, 7.4.1992.

²⁵⁶ CH-BAR, E2200.199#2000/376#16*, Michael S. Serrill, The Gray Market in Third World Children, in: Time, 4.11.1991; Bébés à vendre, in: Avantages, 2.4.1991.

²⁵⁷ CH-BAR, E2200.199#2000/376#16*: Der Service vaudois de protection de la jeunesse hatte gegenüber dem Bundesamt für Ausländerfragen die folgenden Zahlen genannt: 1988: 2, 1989: 3, 1991: 9. Für 1992 sprach er von einer grösseren Zahl.

la jeunesse konnte diese Aussage nicht überprüfen und bat deshalb das Bundesamt für Ausländerfragen, die schweizerische Botschaft in Guatemala zu kontaktieren und wenn nötig Schritte einzuleiten, was das Amt tat, indem es die Einschätzung der Botschaft einholte.²⁵⁸

Es gestaltete sich schwierig, etwas über den Anwalt Antonio Lopez in Erfahrung zu bringen, so in der Antwort eines Mitarbeiters ans Bundesamt für Ausländerfragen sechs Wochen später, die er im Auftrag des Schweizer Botschafters verfasste. Der Vertrauensanwalt der Botschaft hatte nichts herausfinden können. Zufälligerweise sei aber Lopez auf der Botschaft erschienen wegen eines Adoptionsfalles. So hatte sich die Gelegenheit ergeben, ihn zur Stiftung zu befragen. Lopez gab an, diese vor fast zwei Jahren bei der guatemaltekischen Regierung beantragt zu haben. Er erwarte die Bewilligung in einem Monat. Die Unterlagen zur erwähnten Adoption waren aus Sicht des Verfassers in Ordnung. «Mit Geld sind allerdings in Guatemala allgemein bürokratische Hindernisse schnell und effizient aus dem Wege zu räumen. Inwieweit die Geschäfte des genannten Anwaltes gesetzeskonform sind, kann ich leider nicht beurteilen, ebenso wenig die Herkunft der Kinder.» Gemäss Lopez seien es «üblicherweise Familien der unteren Schichten, die Kinder, die sie nicht mehr ernähren können, bereitwillig zur Adoption hergeben würden». Der Direktor der guatemaltekischen Passbehörde unterschrieb monatlich rund 600 Passanträge für künftige Adoptivkinder, so Lopez gegenüber der schweizerischen Vertretung. Er selbst vermittelte nach eigenen Angaben rund 40 Kinder pro Monat nach Frankreich und in die Schweiz.²⁵⁹ Einer abschliessenden Bewertung enthielt sich der Verfasser in seiner Antwort ans Bundesamt für Ausländerfragen. Er bezog sich lediglich noch einmal auf den konkret vorliegenden Adoptionsfall: «Zusammenfassend kann ich sagen, dass der Anwalt Lopez im erwähnten Fall [...] sehr gut dokumentiert ist.»²⁶⁰ Obwohl Antonio Lopez gegenüber dem Service vaudois de protection de la jeunesse freimütig bekannt hatte, pro Adoption 8'000 US-Dollar zu verdienen, sind keine weiteren Abklärungen dokumentiert. Mehr Unterlagen zur Vermittlungstätigkeit von Lopez finden sich in diesem Sachdossier der schweizerischen Vertretung nicht. Weitere Dokumente könnten sich in Archivbeständen des Kantons Waadt befinden.

Medienberichte über Kinderhandel 1993/94 bewirken Informationsaustausch zwischen den Botschaften

Die schweizerische Vertretung vor Ort sammelte viele Medienberichte über Kinderhandel in Guatemala. Nachdem Ende Dezember 1993 die guatemaltekischen Behörden ein illegales Kinderheim entdeckt hatten,²⁶¹ und bereits im August 1993 von über 300 jährlich verschwundenen, geraubten und verkauften

²⁵⁸ CH-BAR, E2200.199#2000/376#16*, Bundesamt für Ausländerfragen an schweizerische Botschaft in Ciudad de Guatemala, 7.4.1992. Das Zitat im Absatz stammt aus diesem Dokument.

²⁵⁹ Alle Zitate aus: CH-BAR, E2200.199#2000/376#16*, Schweizerische Vertretung Guatemala, i. A. Der Schweizer Botschafter an EJPD, Bundesamt für Ausländerfragen, 26.5.1992, betreffend «Adoption von Kindern – möglicher Missbrauch in Guatemala».

²⁶⁰ CH-BAR, E2200.199#2000/376#16*, Schweizerische Vertretung Guatemala, i. A. Der Schweizer Botschafter an EJPD, Bundesamt für Ausländerfragen, 26.5.1992, betreffend «Adoption von Kindern – möglicher Missbrauch in Guatemala».

²⁶¹ CH-BAR, E2200.199#2003/57#11*, Desubren casa cunna ilegal, in: Siglo Veintiuno, 29.12.1993.

Kindern die Rede gewesen war,²⁶² berichteten guatemaltekische Zeitungen Anfang 1994, dass die zuständige Behörde Bienestar social verschiedene Fälle von Kinderhandel untersuche, dass es an der Kontrolle über die vermittelten Adoptionen ins Ausland fehle und dass Neugeborene verschwunden seien. Die Medien berichteten wiederholt, dass künftige Adoptiveltern zwischen 10'000 und 20'000 Dollar für ein Kind bezahlten. Anfang Februar 1994 war die Ehefrau eines hohen Militärs verhaftet worden. Sie wurde beschuldigt, in Kinderhandel verwickelt zu sein.²⁶³ Im Zuge dieser anhaltenden medialen Öffentlichkeit strebten offenbar guatemaltekische Parlamentsmitglieder ein koordiniertes Vorgehen mit den ausländischen Botschaften an und im März 1994 berichtete La Hora von einem Regierungsprojekt, um den Adoptionsprozess zu vereinheitlichen.²⁶⁴

Die Vertretungen verschiedener Länder in Ciudad de Guatemala wurden aktiv. In den Sachdossiers der schweizerischen Botschaft sind Unterlagen zu zwei Austauschtreffen von Botschaftsangehörigen abgelegt, die im Juni und November 1995 jeweils auf Einladung der kanadischen Botschaft stattfanden. Am ersten Treffen nahmen neben der schweizerischen auch die Vertretungen von Mexiko, Italien, Frankreich, Grossbritannien und den USA teil. Als besonders heikles Thema wurde der Umstand debattiert, dass guatemaltekische Anwälte Druck auf Mütter ausübten, ihre Kinder zur Adoption zu geben. Die Anwesenden beschloss, suspekta Anwälte in einer gemeinsam erstellten Liste fortlaufend aufzunehmen und Kenntnisnahmen über Irregularitäten dem zuständigen guatemaltekischen Ministerio publico zu melden. Alle zwei Monate wollte man wieder zusammenkommen. Ob diese Treffen in der Folge regelmässig stattfanden, lässt sich aufgrund der Akten nicht sagen. Angehörige der schweizerischen Botschaft nahmen lediglich im November 1995 nochmals an einer informellen Versammlung teil. In ihrer Einladung führte die kanadische Botschaft als Zweck des Austausches auf, Mittel und Wege zu finden, um seitens der Botschaften Missbrauch zu stoppen und den entsprechenden Informationstransfer untereinander zu fördern. Die kanadische Botschaft bezog sich auf die Gerüchte über den Verkauf von Kindern und den Kinderraub durch ausländische Adoptionswillige, die in der guatemaltekischen Presse kursierten. Ziel müsse es sein, nur tatsächlich verlassene oder verwaiste Kinder zur Adoption zu vermitteln. Abgebende Mütter seien hingegen sorgfältig zu ihren Motiven zu befragen, und im Falle von verschwundenen Kindern seien diese mittels DNA-Tests wieder mit ihren leiblichen Müttern zusammenzuführen.²⁶⁵ Welche dieser Vorschläge in Massnahmen umgesetzt wurden, lässt sich aufgrund der Unterlagen im Sachdossier nicht sagen. Im Bestand des Schweizerischen Bundesarchivs befinden sich jedoch Empfehlungen der kanadischen Botschaft für Adoptionsinteressierte und ein mehrseitiges Merk-

²⁶² CH-BAR, E2200.199#2003/57#11*, Artikel, in: Prensa Libre, 10.8.1993 und 16.8.1993. Unter dieser Archivsignatur haben die schweizerischen Botschaftsangehörigen viele weitere Zeitungsartikel aus dem Jahre 1993 abgelegt.

²⁶³ CH-BAR, E2200.199#2003/57#11*, Verschiedene Artikel, z. B. in: Siglo Veintiuno, 9.2.1994 und 24.2.1994 sowie grosse Reportage, 17.2.1994. Weitere Artikel in: Guatemala News, 18.2.1994, Grafico, 12.1.1994 und 10.2.1994.

²⁶⁴ CH-BAR, E2200.199#2003/57#11*, Artikel in: La Hora, 11.1.1994 und 3.3.1994.

²⁶⁵ Diverse Unterlagen und handschriftliche Notizen zu den beiden Treffen im Bestand CH-BAR, E2200.199#2003/57#11*.

blatt der US-amerikanischen Botschaft, das am Schluss empfahl, keinen Anwalt auszuwählen, der gefälschte Dokumente akzeptierte, nur um die Verfahren zu beschleunigen. Diese Dokumente scheint die schweizerische Botschaft teilweise für Schweizer Adoptionswillige kopiert zu haben.²⁶⁶

Die Medienberichte über Kinderhandel in Guatemala rissen indes nicht ab. Die Zeitung Siglo Veintiuno zum Beispiel berichtete 1996 über Ermittlungen der Staatsanwaltschaft wegen Unregelmässigkeiten in den Adoptionsverfahren. So habe in einem Fall ein Kind zwei verschiedene Geburtsurkunden gehabt. Die gleiche Zeitung beklagte den Umstand, dass die Adoptionszahlen stiegen, Guatemala aber weiterhin über keine griffige Adoptionsgesetzgebung verfügte,²⁶⁷ und auch über mafiöse Zustände berichtete sie weiterhin.²⁶⁸ Im Jahr 1997 waren gemäss Siglo Veintiuno 97% der adoptierten Kinder aus Guatemala ins Ausland vermittelt worden, oft im Kontext von Kinderhandel.²⁶⁹ Für die Zeit rund um das Jahr 2000 liegen im entsprechenden Sachdossier der schweizerischen Vertretung auch Mailkorrespondenzen zum Kinderhandel und ein Zeitungsbericht, der im Bund erschienen ist, sowie ein ausführlicher Länderbericht der Vereinten Nationen zu den Kinderrechten. Darin wurde Kinderhandel bei internationalen Adoptionen als gravierendes Problem von Guatemala geschildert.²⁷⁰

6.2 Weitere Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken

Die schweizerische Botschaft reagierte jeweils auf unterschiedliche irreguläre und problematische Praktiken und Verfahren, mit denen sie sich vor Ort konfrontiert sah.

Abraten von einer Vermittlungstätigkeit vor Ort

Im Dezember 1981 berichtete die Zeitung Prensa Libre über Verhaftungen wegen Kinderhandels, auch eines Anwalts.²⁷¹ Zu diesem Zeitpunkt hatte sich die Geschäftsleitung von Adoption International aus Kreuzlingen an die schweizerische Botschaft in Guatemala gewandt mit der Bitte, eine Vertreterin, die demnächst aus St. Gallen anreisen wollte, vor Ort zu unterstützen: «Adoption International ist eine noch junge, aber sehr aktive Organisation, die sich u. a. mit der Hilfe für elternlose Kinder in der dritten Welt

²⁶⁶ CH-BAR, E2200.199#2003/57#11*, Telefax der schweizerischen Botschaft in Ciudad de Guatemala an schweizerisches Generalkonsulat in Texas, zuhanden von adoptionsinteressierten Paaren, 16.4.1993.

²⁶⁷ CH-BAR, E2200.199#2003/57#11*, Artikel in: Siglo Veintiuno, 13.5.1996 und 28.5.1996.

²⁶⁸ CH-BAR, E2200.199#2005/347#15*, Artikel in: Siglo Veintiuno, 7.8.2000.

²⁶⁹ CH-BAR, E2200.199#2005/347#15*, Artikel in: Siglo Veintiuno, 24.9.1997.

²⁷⁰ CH-BAR, E2200.199#2005/347#15*, United Nations, Commission of Human Rights, Rights of the Child, Report on the Mission to Guatemala, E/CN.4/2000/73/Add.2, 27.1.2000; Carl Goerdeler, Wunschkinder für wohlhabende «Gringos», in: Der Bund, 3.1.1998.

²⁷¹ CH-BAR, E2200.199#2000/371#25*, Artikel in: Prensa Libre, 5.12.1981.

befasst. Eines unserer speziellen Anliegen ist es, Waisenkinder, die in ihrem Geburtsland nicht in eine menschenwürdige Gemeinschaft eingegliedert werden können, [...] mittels Adoption in die Liebe und Geborgenheit einer Familie zu integrieren. Wir möchten dazu beitragen durch direkte Hilfe zu vermeiden, dass diese unschuldigen Kinder in Elend, Verbrechen und Prostitution verkommen müssen.»²⁷²

Der Schweizer Botschafter riet in seiner Antwort von diesem Vorhaben ab. Der «Zeitpunkt [ist] äusserst ungünstig», denn «vor einigen Wochen schlug die hiesige Presse Alarm wegen Kinderhandel mit Kanada. Der Anwalt, der die völlig legalen Adoptionen in die Wege geleitet hatte, wurde zusammen mit den Adoptiveltern, die ihre Schützlinge abholen wollten, und mit den Müttern der Kinder verhaftet und unter unbeschreiblichen Bedingungen gefangen gehalten.» Es werde sich kein Anwalt finden lassen, der in den nächsten Jahren mit Adoptionsvermittlungen seinen Ruf gefährde: «Die hiesige Mentalität ist ganz speziell nationalistisch; bei einem ins Ausland vermittelten Kind wird unverzüglich vermutet, dass es in die Sklaverei verkauft wurde; dass das hiesige Gesetz die Adoption kennt, wird gefliessentlich ignoriert.» Sollte die Vertreterin von Adoption International verhaftet werden, könne die Botschaft lediglich einen Anwalt vermitteln. Im Übrigen sei die Adoption in Guatemala sehr aufwändig. Das Prozedere habe bisher jeweils über zwei Jahre gedauert und «kostete eine Unmenge Geld, bis alle Papiere beschafft waren.»²⁷³ Eine Kopie ging an die Sektion für konsularischen Schutz im EDA. Zehn Tage später sprach die designierte Vermittlerin bei einem Mitarbeiter der Botschaft in Ciudad de Guatemala vor. Die beiden einigten sich darauf, dass sie das Mandat von Adoption International nicht annahm.²⁷⁴

Wissensstandearbeitung Ende der 1970er-Jahre

Mit den ersten Adoptionen von Kindern aus Guatemala in die Schweiz kam es Ende der 1970er-Jahre zu Korrespondenzen der schweizerischen Botschaft mit verschiedenen Bundesbehörden in Bern. Das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen wies darauf hin, dass die «Fälschung von Geburtsurkunden zur Umgehung der Adoptionsformalitäten», von denen die schweizerische Botschaft berichtet hatte, inakzeptabel war: «Selbstverständlich können derartige Manipulationen in der Schweiz nicht anerkannt werden. Wir bitten Sie, bei der Übermittlung entsprechender Geburtsurkunden jeweils klar darauf hinzuweisen, dass ein solcher Fall vorliegt. Dabei sind wir Ihnen dankbar, wenn Sie möglichst genaue Angaben über den Sachverhalt im konkreten Falle machen.»²⁷⁵

Damit reagierte das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen auf ein Schreiben an das Bundesamt für Justiz, das eine Mitarbeiterin im Auftrag des Schweizer Botschafters verfasst hatte, und das mit

²⁷² CH-BAR, E2200.199#2000/371#25*, Alain Gubler*, Geschäftsleitung, Adoption International, an schweizerische Botschaft in Guatemala, 22.12.1981.

²⁷³ Sämtliche Zitate aus: CH-BAR, E2200.199#2000/371#25*, Brief des Schweizer Botschafters an die Geschäftsleitung von Adoption International, Kreuzlingen, 28.12.1981. Vgl. zu Adoption International mit Sitz in Kreuzlingen/Thurgau Kapitel 14.3.

²⁷⁴ CH-BAR, E2200.199#2000/371#25*, Aktennotiz vom 8.1.1982.

²⁷⁵ Zitate aus: CH-BAR, 2200.199#1994/108#48*, Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen an schweizerische Botschaft in Guatemala, 28.9.1979.

Kopie auch an die Botschaft in San Salvador ging: «Es ist ein offenes Geheimnis, dass sowohl in meinem Gastlande als auch in andern Ländern Zentralamerikas Zivilstandsurkunden 'nach Wunsch' ausgestellt werden. Kinderlose, adoptionsfreudige Ehepaare [...] suchen sich in einem Waisenhaus oder mit Hilfe von Freunden ein Neugeborenes aus, das dann offiziell vor dem zuständigen Zivilstandsamt als eheliches Kind angegeben wird. Dadurch kann das Ehepaar langwierige und kostspielige Adoptionsformalitäten sowie fremdenpolizeiliche Vorschriften umgehen. Was hat eine schweizerische Vertretung zu unternehmen, wenn ihr eine solche Geburtsurkunde, die zwar von den zuständigen Behörden ausgestellt, aber falsch ist, zur Übermittlung in die Schweiz vorgelegt wird?»²⁷⁶

Das EDA erkundigte sich in dieser Anfangsphase bei den Vertretungen in Lateinamerika über die Gesetzgebungen des Gastlandes, weil sich die Auslandsadoptionen zusehends nach Südamerika verlagerten. Damit einher ging die Herausforderung der kantonalen Behörden, so das EDA 1980, die ausländischen Dokumente zu verstehen.²⁷⁷ Die Botschaft in Guatemala beauftragte daraufhin ihren Vertrauensanwalt mit den Abklärungen. Er stellte ein Memorandum mit detaillierten Angaben zu den guatemaltekischen Adoptionsbestimmungen zusammen.²⁷⁸ Auch über die Stellen, die in Guatemala Kinder zur Adoption vermittelten, hatte die Botschaft eine Liste erstellt. Interessant ist dabei, dass sie von Waisenhäusern in Anführungs- und Schlusszeichen sprach, möglicherweise im Wissen darum, dass es sich bei den Kindern in diesen Einrichtungen oftmals nicht um Waisen handelte.²⁷⁹ Wie in dieser anfänglichen Orientierungsphase, kam es auch später zu Korrespondenzen mit den zuständigen Bundesbehörden, wenn in Guatemala Gesetzesänderungen zu den Adoptionen anstanden, zum Beispiel 1989.²⁸⁰

Korrespondenzen mit adoptionsinteressierten Paaren, kantonalen Behörden und Vermittlungsstellen

In der Anfangsphase der Adoptionen hatte die schweizerische Botschaft in Guatemala wie andere Vertretungen in Süd- und Zentralamerika 1979 das Referat von Stefan Koch* erhalten.²⁸¹ Gegenüber Adoptionsinteressierten empfahl die schweizerische Botschaft in der Folge jeweils, sich bei der Fremdenpo-

²⁷⁶ CH-BAR, 2200.199#1994/108#48*, Mitarbeiterin der schweizerischen Botschaft in Guatemala an Bundesamt für Justiz, 18.9.1979.

²⁷⁷ CH-BAR, E2200.199#2000/371#25*, EDA an die schweizerischen Botschaften in Buenos Aires, Lima, Brasilia, Santiago du Chili, Ciudad de Guatemala, Mexico, Bogotá, Caracas, Ottawa (für Bahamas), La Havane, 7.7.1980.

²⁷⁸ Die Antwort der schweizerischen Botschaft traf zehn Monate später beim EDA ein. CH-BAR, E2200.199#2000/371#25*, Schweizerische Botschaft in Ciudad de Guatemala an EDA, 27.5.1981.

²⁷⁹ CH-BAR, E2200.199#2000/371#25*, Aktennotiz vom 14.1.1981.

²⁸⁰ Vgl. dazu die Korrespondenzen mit Bundesbehörden im Bestand CH-BAR, E2200.199#2000/370#16* sowie im gleichen Bestand: Comisión Protectora de los Menores, Congreso de la República Guatemala, [...], Diputado, an Schweizer Botschafter, 20.4.1989.

²⁸¹ CH-BAR, 2200.199#1994/108#48*, Eidgenössische Fremdenpolizei [zu diesem Zeitpunkt bereits Bundesamt für Ausländerfragen, Anm. d. Verfasserinnen] an die schweizerischen Vertretungen im Ausland, 28.8.1979. Die Eidgenössische Fremdenpolizei schickte das Referat von Stefan Koch vom 7./8. Juni 1979 in Genf mit einem Begleitschreiben an die schweizerischen Vertretungen: Jedes Gesuch werde durch die Fremdenpolizei genau überprüft, bevor eine Einreisebewilligung erteilt werde. Weiter verfügte die Botschaft über das Schreiben der Eidgenössischen Justizabteilung vom 28.5.1975 an die kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen und die nach kantonalem Recht zuständigen Aufsichtsbehörden zum Verfahren und Vorgehen resp. zu den gesetzlichen Grundlagen, mit ausführlichem Anhang zu den Bestimmungen in verschiedenen Herkunftsländern.

izei des Wohnkantons und beim Bundesamt für Ausländerfragen zu informieren. Auch empfahl sie einen Anwalt in Guatemala, der Deutsch sprach.²⁸² Eine solche konkrete Empfehlung war angesichts des bekannten Problems, dass Anwältinnen und Anwälte in Guatemala regelmässig in Fälle von Kinderhandel verwickelt waren, problematisch. Drängende adoptionswillige Schweizer Ehepaare wies die schweizerische Vertretung auf das Bestreben der guatemaltekischen Regierung hin, Missbrauchsfälle zu unterbinden. Dies sei der Grund, weshalb sich die Verfahren verzögerten.²⁸³

In Einzelfällen musste die schweizerische Botschaft zu Anfragen aus den Kantonen Stellung nehmen, die Unregelmässigkeiten in den Adoptionsunterlagen festgestellt hatten, wie zum Beispiel in einem Fall von 1990, als eine städtische Amtsvormundschaft nachfragte. Es ging dabei um den Umstand, dass eine Mutter schriftlich bekundet hatte, ihr Kind in Pflege, nicht aber explizit zur Adoption zu geben.²⁸⁴

Die schweizerische Vertretung in Guatemala stand auch in Kontakt mit Vermittlungsstellen, die ihr Wirkungsfeld nach Guatemala ausdehnen wollten. Wie bereits gezeigt, hatte die Botschaft in einer akuten Verdachtsphase von Kinderhandel von einer solchen Tätigkeit vor Ort abgeraten. Als 1987 die Medien in Guatemala die Einführung neuer Adoptionsbestimmungen ankündigten und zu diesem Zeitpunkt sich Alice Honegger mit ihrer Stiftung Adoptio meldete, sah die schweizerische Vertretung hingegen keine Hindernisse für eine mögliche Vermittlungstätigkeit von Adoptio in Guatemala.²⁸⁵

Für den gleichen Zeitraum liegt eine Notiz eines Botschaftsangehörigen in den Akten, die zeigt, dass man sich in der schweizerischen Vertretung der Kinderhandelsproblematik bewusst war. Zwei Anwälte hatten zufälligerweise in dieser Zeit auf der Botschaft vorgesprochen, um sich über die Adoptionsgesetzgebung in der Schweiz zu erkundigen. Bei dieser Gelegenheit informierte sich umgekehrt der Verfasser oder die Verfasserin der Notiz über das Vorgehen auf guatemaltekischer Seite: «Ich sprach die beiden lic. auch auf die Missbräuche, die vor allem mit Kleinkindern betrieben werden, an, wobei mir versichert wurde, dass sie [die Anwälte, Anm. d. Verfasserinnen] alles mit rechten Dingen handeln [sic] und dass der guatemaltekische Staat in dieser Angelegenheit jetzt besonders streng sei.» Daraus zog der Verfasser oder die Verfasserin der Notiz den folgenden Schluss: «Sofern für uns ein Gerichtsentcheid sowie ein Pass auf den Namen der Adoptiveltern vorliegt, steht der Annahme, dass es sich um eine legale Adoption handelt, nichts entgegen. Zudem liegt ja meistens in solchen Fällen bereits eine Schweizer Einreisebewilligung vor.»²⁸⁶

²⁸² CH-BAR, 2200.199#1994/108#48*, vgl. z. B. Schreiben eines Mitarbeiters der schweizerischen Botschaft an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 1.2.1979, oder CH-BAR, E2200.199#2000/371#25*, z. B. Aktennotiz vom 5.1.1981.

²⁸³ CH-BAR, E2200.199#2000/371#25*, Mitarbeiter der schweizerischen Botschaft an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 4.10.1979. Vgl. zu einzelnen Beispielen auch den Bestand CH-BAR, E2200.199#2000/370#16*.

²⁸⁴ CH-BAR, E2200.199#2000/370#16*, Amtsvormundschaft der Wohnortsgemeinde an schweizerische Botschaft in Guatemala, 22.11.1990, und Schweizerischer Geschäftsträger i. A. in Guatemala an Amtsvormundschaft der Wohnortsgemeinde, 4.12.1990.

²⁸⁵ Sie hatte für ihr Antwortschreiben an Alice Honegger bei der zuständigen Zentralbehörde Bienestar social die aktuell geltenden Adoptionsbestimmungen eingeholt und Broschüren über die guatemaltekischen Adoptionsprogramme beigelegt. CH-BAR, E2200.199#2000/370#16*, Zeitungsartikel über neue Adoptionsbestimmungen vom April 1987; Alice Honegger, Stiftung Adoptio, ohne Datum, an schweizerische Botschaft in Ciudad de Guatemala und Antwort i. A. des schweizerischen Geschäftsträgers an Adoptio, 19.10.1987.

²⁸⁶ Beide Zitate aus: CH-BAR, E2200.199#2000/370#16*, Aktennotiz, ohne Datum.

7 Adoptionen von Kindern aus Indien

In den 1970er-Jahren war Indien nach Korea und Kolumbien in der Auswahl der zehn Länder das dritt-wichtigste Herkunftsland, aus dem angehende Adoptivkinder in die Schweiz einreisten. Während im Jahr 1970 erst ein Kind aus Indien zu Adoptionszwecken in die Schweiz kam, gab es 1979 144 Einreisebewilligungen. In den 1980er- und 1990er-Jahren wurden die meisten Einreisebewilligungen in die Schweiz für Kinder aus Indien ausgestellt. Von 1980 bis 1989 reisten 1'571 indische Kinder zu Adoptionszwecken oder aus anderen Gründen in die Schweiz ein. In den 1990er-Jahren nahmen die Zahlen ab. Im ganzen Jahrzehnt gab es insgesamt 867 Einreisebewilligungen, mit einem Höhepunkt von total 149 Einreisebewilligungen im Jahr 1991. 1999 waren es nur noch 49 Einreisebewilligungen.²⁸⁷

In den eingesehenen Beständen des Schweizerischen Bundesarchivs findet sich viel Material über die in Indien geltenden rechtlichen Bestimmungen und laufenden Gesetzgebungsprozesse, das die schweizerischen Vertretungen vor Ort sammelte. Daraus ist ersichtlich, dass bis Ende der 1980er-Jahre in Indien kein einheitliches Adoptionsgesetz existierte. Die sofortige Adoption von Kindern durch Ausländerinnen und Ausländer war nicht erlaubt. Gestützt auf den Guardian and Wards Act von 1890 konnten diese jedoch die Vormundschaft über indische Kinder beim Obersten Gericht beantragen.²⁸⁸ Das Kind wurde später nach schweizerischem Recht adoptiert. Bis zur Adoption in der Schweiz behielt das Kind die indische Staatsbürgerschaft.

In den 1960er-Jahren und Anfang der 1980er-Jahre wurden neue Adoptionsgesetze ausgearbeitet, die aber aufgrund des Widerstands religiöser und politischer Gruppierungen nicht zustande kamen. Stattdessen legte 1984 das Oberste Gericht zur Verhinderung von illegalen Adoptionen und Kinderhandel detaillierte Richtlinien zur Vermittlung indischer Kinder an Ausländerinnen und Ausländer fest. Neu durften nur mehr öffentlich-rechtlich registrierte Agenturen Kinder ins Ausland vermitteln. Sie mussten den Beweis erbringen, dass die Kinder verwaist oder von den Eltern verlassen waren. Auch die ausländischen Vermittlungsstellen mussten von ihren jeweiligen Regierungen anerkannt sein. Weiter schrieben die neuen Richtlinien vor, dass die zukünftigen Adoptiveltern durch einen sogenannten Home Study Report, einen Sozialbericht, abgeklärt sein mussten und dass die ausländischen Vermittlungsstellen in den ersten zwei Jahren nach Ausreise des Kindes den indischen Behörden halbjährlich Bericht erstatteten. Zudem wurden die Spesen für die Vermittlung eines indischen Kindes ins Ausland durch eine Höchstsumme begrenzt.²⁸⁹ Ab Juli 1989 verschärfte Indien die Bestimmungen zusätzlich. Nun waren Adoptionen ins Ausland nur noch als begründbare Ausnahmen möglich.²⁹⁰

²⁸⁷ Siehe: Anhang 1 bis 3.

²⁸⁸ CH-BAR, E2200.64#1994/107#34*, Schweizerische Botschaft in New Delhi an Eidgenössische Fremdenpolizei, 4.9.1970.

²⁸⁹ CH-BAR, E2200.110#1994/350#19*, Dokument «Internationale Adoptionen in Bangalore», ohne Datum; CH-BAR, E2200.64#2002/12#36*, SC Guidelines on Adoption, in: The Times of India, 8.2.1984.

²⁹⁰ CH-BAR, E2200.64#2002/12#36*, Schweizerische Botschaft in New Delhi an Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, 24.10.1989, betreffend «Neue Richtlinien im Adoptionsverfahren indischer Kinder».

Die schweizerischen Vertretungen in Indien bestanden aus der schweizerischen Botschaft in New Delhi und dem Generalkonsulat in Bombay.²⁹¹ Sie stellten für das indische Kind ein Visum aus, sobald die Einreisebewilligung der Schweizer Behörden und die Ausreisebewilligung von indischer Seite vorlag. Die Vertretungen waren zudem Ansprechpartner für Schweizer Behörden. 1978 bat beispielsweise die Pflegekinderaufsicht der Stadt Schaffhausen die schweizerischen Vertretungen in Indien um Auskunft «über den am besten einzuschlagenden Weg»²⁹², um ein Kind aus Indien zu adoptieren. Wie auch in anderen Fällen hatte die schweizerische Botschaft in New Delhi der Schaffhauser Pflegekinderaufsicht bereits zuvor geraten, dass die zukünftigen Adoptiveltern «einen Anwalt, der sich mit solchen Fällen befassen kann, engagieren», und den «Vertrauensanwalt der Botschaft Man* und Co. aus New Delhi»²⁹³ empfohlen. Sie hatte weiter an das Konsulat in Bombay verwiesen, da dieses sich bereits mit vielen Adoptionsfällen beschäftigt habe. Der dortige Konsul bestätigte der Schaffhauser Pflegekinderaufsicht, dass die von der Botschaft «empfohlenen Personen und Institutionen [...] anerkannte und erfahrene Vermittlungsstellen für Adoptivkinder aus Indien» seien und riet ebenfalls zur Beziehung eines indischen Anwalts, «der mit diesen Fällen vertraut ist und bei der Vermittlung eines Kindes aus einem privaten Heim helfen kann.» Nebst dem Vertrauensanwalt der Botschaft in New Delhi nannte der Konsul den Anwalt A. F. Bak* aus Bombay. Er verwies auf zwei Schweizer Familien, die beide mit Bak in Kontakt stünden und «gute Erfahrungen mit der Adoption indischer Kinder gemacht» hätten.²⁹⁴ Solche Anwälte vor Ort hatten bei der Vermittlung von Adoptivkindern eine nicht unproblematische Rolle. Wenn die Botschaft ihren Vertrauensanwalt empfahl, konnte dies zu Interessenkonflikten führen. Ebenso erscheint es heikel, Vorschläge für Anwälte ausschliesslich auf das Urteil anderer Schweizer Adoptiveltern abzustellen, wie dies das Generalkonsulat tat.

Die schweizerischen Vertretungen wurden oftmals von Paaren, die ein indisches Kind adoptieren wollten, direkt kontaktiert. 1981 schrieb etwa ein Schweizer Ehepaar dem Generalkonsulat in Bombay, dass sie ein Kind aus einem Heim in Bombay adoptieren wollten und hierfür eine Reise nach Indien planten. Sie fragten an, ob das Konsulat die Institution kannte, und baten um weitere Informationen: «Es wäre für uns eine grosse Hilfe, wenn wir möglichst viel erfahren könnten. Wir sprechen nämlich beide fast kein Englisch, da könnten wir nämlich ziemlich Probleme bekommen. Falls wir dann in Bombay Probleme haben, könnten wir dann bei Ihnen Hilfe bekommen? [...] Eine uns bekannte Frau musste nämlich samt dem Baby noch auf verschiedene Ämter in Bombay, bevor sie nach Hause konnte. Das hoffen wir nicht für uns. Bitte schreiben Sie uns, was Sie über die Adoption in Indien wissen, und welche Art von Hilfe Sie uns dann in Indien geben können.»²⁹⁵ Das Schreiben dokumentiert zum einen die Unkenntnis und die Unsicherheiten des Ehepaars bezüglich einer Adoption eines indischen Kindes, zum anderen

²⁹¹ Ab 1996 Mumbai: Hauptstadt des Bundesstaates Maharashtra, wirtschaftliches Zentrum Indiens. Angesichts des untersuchten Zeitraums wird im Folgenden immer der bis 1996 offizielle Name «Bombay» verwendet.

²⁹² CH-BAR, E2200.110#1992/231#16*, Anfrage Pflegekinderaufsicht, Stadt Schaffhausen, an schweizerisches Generalkonsulat in Bombay, 12.5.1978.

²⁹³ CH-BAR, E2200.110#1992/231#16*, Schweizerische Botschaft in New Delhi an Pflegekinderaufsicht, Stadt Schaffhausen, 21.4.1978. Vgl. zur Tätigkeit des Anwalts Man* auch Kapitel 3 zu Bangladesch.

²⁹⁴ Zitate aus: CH-BAR, E2200.110#1992/231#16*, Generalkonsul in Bombay an Pflegekinderaufsicht Stadt Schaffhausen, 30.5.1978.

²⁹⁵ CH-BAR, E2200.110#1994/350#19*, Adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz an schweizerisches Konsulat, Bombay, 18.7.1981.

verweist es auf den Umstand, dass viele Paare sich in ihrem privaten Umfeld über Adoptionen kundig machten. In seinem Antwortschreiben verwies das Generalkonsulat in Bombay auch in diesem Fall auf Anwalt Bak, «er kennt sich in dieser Sache aus und behandelt die Gesuche mit Effizienz.»²⁹⁶

7.1 Hinweise auf Kinderhandel und Skandale

Die Sachdossiers zeugen davon, dass sich die schweizerischen Vertretungen vor Ort wiederholt mit dem Thema Kinderhandel beschäftigen mussten und dass sie auch mit verschiedenen skandalträchtigen Ereignissen im Zusammenhang mit Adoptionen indischer Kinder durch Schweizerinnen und Schweizer konfrontiert waren. 1981 schrieb das Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, bezüglich einer Stellungnahme zu einem konkreten Adoptionsfall ans Bundesamt für Ausländerfragen: «Ferner darf nicht übersehen werden, dass die dargestellte indische Praxis gewisse Gefahren der Verkommerzialisierung in sich birgt. Die für Einreisebewilligungen zuständigen Schweizer Behörden und auch unsere diplomatischen und konsularischen Vertretungen in Indien sollten sich dieser Gefahren bewusst sein und verhindern, dass hier gleichsam Kinderhandel betrieben wird.»²⁹⁷ Dass die schweizerischen Vertretungen in Indien diese «Gefahren» durchaus wahrnahmen und über die kommerziellen, teilweise auch illegalen Adoptionspraktiken Bescheid wussten, zeigen unter anderem die zahlreichen von ihnen gesammelten Artikel indischer Zeitungen. Die schweizerischen Vertretungen vor Ort hielten sich mitunter über die Medien über Gesetzgebungsprozesse auf dem Laufenden. Teilweise schickte ihnen das Bundesamt für Ausländerfragen auch Artikel aus Schweizer Zeitungen zu. In vielen dieser Artikel sind neben den rechtlichen Grundlagen gesetzeswidrige Adoptionspraktiken Thema.²⁹⁸

Reaktion auf rufschädigende Medienberichterstattungen

Am 1. Juli 1978 berichtete Anandabazar Patrika, eine grosse indisch-bangladeschische Tageszeitung, dass indische Kinder als medizinische Versuchskaninchen ins Ausland gebracht würden. Die Schweiz und Terre des hommes nahmen im Artikel eine prominente Rolle ein. Es wurde berichtet, dass die

²⁹⁶ CH-BAR, E2200.110#1994/350#19*, Schweizerisches Generalkonsulat in Bombay an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 30.7.1981.

²⁹⁷ CH-BAR, E2200.110#1999/253#33*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, an Bundesamt für Ausländerfragen, 8.4.1981.

²⁹⁸ CH-BAR, E2200.64#2002/12#36*, Adoptions: Govt. Has No List of Agencies, in: The Hindu Madras, 23.12.1983. Im Artikel Petition Against «Sale» of Abandoned Children, in: The Times of India New Delhi, 26.10.1983, ist von Kinderhandel und dem Verkauf von Kindern die Rede, von illegalen Praktiken und illegalen Adoptionen. Im Januar 1983 berichtete die Boulevardzeitung Blitz über ein Spital, in dem den Müttern die Babys gestohlen wurden, um sie zur Adoption zu geben: Pradeep Kapoor, Big Biz in Snatchin New-Borns, in: Blitz Bombay, 1.1.1983.

indische Regierung Detektive in die Schweiz schicken wolle, um die Vorkommnisse zu untersuchen.²⁹⁹ Die indische Ordensschwester und Missionarin Mutter Teresa war beunruhigt über den negativen Einfluss, den der Artikel auf ihre Arbeit haben könnte. Sie besuchte die schweizerische Botschaft in New Delhi, um auf den Artikel aufmerksam zu machen. Die von ihr in Kalkutta gegründete römisch-katholische Ordensgemeinschaft Missionaries of Charity (Missionarinnen der Nächstenliebe) führte Kinderheime, aus denen auch Kinder ins Ausland zur Adoption platziert wurden.³⁰⁰ Der schweizerische Geschäftsträger ad interim fürchtete einen Skandal, der dem Image der Schweiz schaden könnte. Er schlug dem Eidgenössischen Politischen Departement (EPD)³⁰¹ deshalb diplomatische Schritte vor: «C'est pourquoi il me semblerait opportun d'effectuer une démarche auprès du Ministère des affaires étrangères marquant notre étonnement à propos des allégations reproduites dans cet article, demandant des explications notamment sur 'l'envoi de détectives en Suisse', et rétablissant les faits quant à la situation des enfants adoptés en Suisse.»³⁰²

Das EPD hingegen sah in einem einzelnen Artikel keinen Grund zur Sorge und telegrafierte der Botschaft, man solle «von formellen Protesten absehen, solange Hintergründe [der] Angelegenheit nicht klarer sind».³⁰³ Zwei Monate später sah das EPD allerdings doch Handlungsbedarf. Auf Anregung der indischen Botschaft in Bern forderte das EPD von der Eidgenössischen Fremdenpolizei «diskrete Abklärungen» bezüglich verschiedener, namentlich genannter indischer Adoptivkinder, die durch Terre des hommes vermittelt worden waren. «Laut vertraulicher Angaben indischer Botschaft könnte dieses Thema allenfalls im indischen Parlament ausgeschlachtet werden, wenn Regierung nicht rechtzeitig über gewisse konkrete Indizien verfügt, betreffend Schicksal einzelner, offenbar namentlich bekannter Kinder.»³⁰⁴ Die Eidgenössische Fremdenpolizei wiederum bat im Oktober 1978 die Fremdenpolizeibehörden von vier Kantonen, abzuklären, ob sich diese Kinder noch in derselben Pflegefamilie befänden und wie sie sich entwickelten.³⁰⁵

Das EPD meldete anschliessend der indischen Botschaft in Bern, dass keines der betreffenden Kinder die Familie gewechselt habe und es allen gut gehe. Das EPD nutzte die Gelegenheit, um die indische Botschaft auf eine Problematik bezüglich der Ausreise indischer Kinder zu Adoptionszwecken hinzuweisen: Der korrekte Ablauf bei der Ausreise der Kinder müsse auch von indischer Seite eingehalten

²⁹⁹ CH-BAR, E2200.64#1994/107#34*, Children Sent/Smuggled Abroad for Research Work, in: Anandabazar Patrika, 1.7.1978, englische Übersetzung des Artikels. Aus den von uns konsultierten Dokumenten geht nicht hervor, ob es sich um Terre des hommes Lausanne oder um Terre des hommes Schweiz handelt.

³⁰⁰ Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 116.

³⁰¹ Ab 1979 Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA).

³⁰² CH-BAR, E2200.64#1994/107#34*, Schweizerische Botschaft in New Delhi an EPD, Politische Direktion Abteilung II, 4.8.1978. Das Dokument ist mit der Funktion Chargé d'affaires ad interim, unterzeichnet. Im Schreiben wurde ein Botschafter adressiert. Es bleibt unklar, ob damit der Schweizer Botschafter in New Delhi gemeint war, der sich zur damaligen Zeit möglicherweise in der Schweiz aufhielt, oder ein Vertreter des EPD.

³⁰³ CH-BAR, E2200.64#1994/107#34*, Telegramm EPD, Politische Direktion Abteilung II, an schweizerische Botschaft in New Delhi, 11.8.1978

³⁰⁴ Alle Zitate aus: CH-BAR, E2200.64#1994/107#34*, Telegramm EPD, Politische Direktion Abteilung II, an schweizerische Botschaft in New Delhi, 19.10.1978.

³⁰⁵ CH-BAR, E2200.64#1994/107#34*, Eidgenössische Fremdenpolizei an Fremdenpolizeibehörden der Kantone [vier Kantone genannt, Anm. d. Verfasserinnen], 19.10.1978.

werden, «qu'aucune demande ne soit examinée sur le plan indien avant qu'elle n'ait délivré une autorisation formelle d'entrée à l'Ambassade de Suisse à New Delhi ou au Consulat général de Suisse à Bombay.»³⁰⁶

Der Vorwurf, dass ausländische Agenturen, darunter speziell Terre des hommes, Babys zu Versuchszwecken ins Ausland bringen würden, geisterte 1982 noch immer durch die Medienlandschaft. Die schweizerische Botschaft berichtete dem EDA, dass die indische Boulevardzeitung Blitz Terre des hommes vorwerfe, Kleinkinder in die Schweiz zu bringen, um aus ihnen Labor-Versuchskaninchen zu machen. Das Oberste Gericht erarbeite nun zusammen mit dem Indian Council of Child Welfare neue Richtlinien für Adoptionen. «À l'intention des autorités cantonales et plus particulièrement aux bureaux d'assistance sociale et de tutelle chargés de faire rapport sur les couples adoptants, je vous tiendrai au courant de toute évolution importante dans ce domaine.»³⁰⁷ Das hartnäckige Gerücht hielt sich lange und löste Abklärungen und Aktivitäten seitens der Schweizer Behörden aus. Bemerkenswert ist dabei allerdings nicht nur deren Versuch, den Wahrheitsgehalt zu überprüfen, sondern auch der Umstand, dass die Behörden sofort auf Medienberichte reagierten, die den Ruf der Schweiz zu schädigen drohten.

Skandal in Sri Lanka löst Abklärungen aus

Der Skandal um Kinderhandel in Sri Lanka wirkte sich 1982 auch im nahen Indien aus. Er hatte verschiedene Stellungnahmen und Berichte der schweizerischen Vertretungen in Indien über die dortige Adoptionspraxis zur Folge. So verfasste die schweizerische Botschaft in New Delhi einen Bericht über die Situation in Indien, der an die Abteilung konsularischer Schutz des EDA gesandt wurde.³⁰⁸

Lukas Binder*, Schweizer Botschafter in New Delhi, meldete in die Schweiz, dass die indischen Zeitungen tagelang von den Vorkommnissen in Sri Lanka berichteten. In Indien herrsche ein grosses Misstrauen gegenüber ausländischen Adoptionen, und die Vorkommnisse in Sri Lanka hätten diese kritische öffentliche Meinung zusätzlich verstärkt. Botschafter Binder attestierte den lokalen, mit Adoptionen befassten Institutionen und Personen einen guten Ruf. Sie würden sich gemäss Kenntnis der Botschaft strikt an die geltenden Gesetze halten. Dennoch seien «les malversations, les abus, les pots-de-vin» nicht ausgeschlossen. Man sei nicht komplett gefeit vor einem «scandale tel qu'il a éclaté au Sri Lanka.»³⁰⁹

Binder forderte deshalb eine Aufklärungskampagne. Dabei verwies er auf die Pflicht der kantonalen Behörden, bei denen er dringenden Sensibilisierungsbedarf sah: «L'acharnement à s'emparer d'enfants asiatiques par des moyens douteux et même ignobles peut probablement être atténué par les autorités

³⁰⁶ CH-BAR, E2200.64#1994/107#34*, EPD an Indische Botschaft Bern, 5.2.1979.

³⁰⁷ CH-BAR, E2200.64#2002/12#36*, Schweizerische Botschaft in New Delhi an EDA, 6.9.1982.

³⁰⁸ CH-BAR, E2200.64#1994/251#23*, Schweizer Botschafter an EDA, Abteilung Konsularischer Schutz, 19.5.1982.

³⁰⁹ Zitate aus: CH-BAR, E2200.64#1994/251#23*, Schweizer Botschafter an EDA, Abteilung Konsularischer Schutz, 19.5.1982.

cantonales, bureau d'assistance sociale et de tutelle chargés de faire rapport sur les couples adoptants; il est important que ces institutions soient conscientes de ces quelques aspects parfois ignorés de l'adoption.»³¹⁰

Ebenfalls alarmiert durch den Skandal in Sri Lanka, wandte sich das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement im Juli 1982 an das schweizerische Generalkonsulat Bombay und forderte einen Bericht über Alice Honegger ein, die nicht nur Kinder aus Sri Lanka, sondern auch aus Indien zur Adoption in die Schweiz vermittelte. Nachdem die Behörde Honegger die Bewilligung für die Vermittlungstätigkeit für Sri Lanka vorsorglich entzogen hatte, fragte sie in Bombay an, «ob die bisher von Frau A. Honegger so durchgeführte Adoptionsvermittlungstätigkeit gesetzesmässig und verantwortbar ist?»³¹¹

Der Schweizer Vizekonsul in Bombay nahm diese Anfrage zum Anlass, um die Erfahrungen mit Adoptionen von indischen Kindern allgemein in einem Dokument zusammenzufassen. Dieses sandte er ans St. Galler Justiz- und Polizeidepartement mit Kopie ans EDA, ans Bundesamt für Ausländerfragen und ans Bundesamt für Justiz. Sein Bericht, der alle relevanten Bundesbehörden informierte, ist ein Schlüsseldokument zur Frage, was die Vertretungen vor Ort über die Adoptionspraxis wussten. Der Vizekonsul betonte darin, dass das Konsulat beim Ausstellen von Visa für indische Kinder zwecks Ausreise in die Schweiz die indischen Gesetze einhalte. Was ausserhalb des Konsulats passiere, könne er hingegen nicht beurteilen: «Ob Kinder in Indien von 'Mittelsmännern' auf unlautere Art und Weise aufgespürt werden und dann durch irgendeine Stelle vermittelt werden, entgeht dem Wissen dieses Generalkonsulats. Ob in vereinzelt Fällen 'Extrabeiträge' ausserhalb der vorerwähnten Kosten z. B. an Anwälte oder andere Personen bezahlt worden sind, kann von uns aus nicht beurteilt [...] werden. Dies können lediglich die betroffenen Pflegeeltern wissen und bestätigen, sofern sie dies, im zutreffenden Fall, überhaupt tun wollen!»³¹² Auch über die Tätigkeit der schweizerischen Vermittlungsstellen vor Ort sei dem Konsulat wenig bekannt. Verschiedentlich hätten der Konsul und die übrige Belegschaft auf Anfrage die im Kanton Zürich tätige Vermittlerin Doris Kälin* empfohlen. Kälin habe in einem Zeitungsartikel für ihre Adoptionsvermittlung Werbung gemacht, worauf sich die schweizerische Vertretung beim EDA erkundigt habe, ob diese «mit gutem Gewissen empfohlen werden» könne. Eine Antwort sei noch ausstehend. Gemäss einer «Umfrage bei hiesigen kompetenten Stellen» gebe es jedoch keine Anzeichen, «dass an der rechtmässigen Vermittlungstätigkeit schweizerischerseits Zweifel bestünden.»³¹³ Der Vizekonsul distanzierte sich, indem er darauf verwies, dass er von allfälligen illegalen Adoptionspraktiken nichts wissen könne, und indem er die Hinweise auf solche Praktiken in Anführungs- und Schlusszeichen setzte. Zudem ortete er das Problem hauptsächlich bei den Adoptiveltern.

³¹⁰ CH-BAR, E2200.64#1994/251#23*, Schweizer Botschafter an EDA, Abteilung Konsularischer Schutz, 19.5.1982.

³¹¹ CH-BAR, E2200.110#1994/350#19*, Justiz- und Polizeidepartement St. Gallen an schweizerisches Generalkonsulat Bombay, 21.7.1982.

³¹² CH-BAR, E2200.64#2002/12#36*, Aktennotiz K. Zollinger*, Schweizer Vizekonsul in Bombay, 6.8.1982.

³¹³ CH-BAR, E2200.64#2002/12#36*, Aktennotiz K. Zollinger, Schweizer Vizekonsul in Bombay, 6.8.1982.

Auch über die indischen Vermittlungsstellen habe das Konsulat bis anhin keine Klagen vernommen. Aus Sicht des Vizekonsuls seien diese bestrebt, «dem Wunsche nach einem Pflegekind nachzukommen und begehren die nach Gesetz vorgeschriebenen rechtlichen Schritte. [...] die uns bekannten Vermittler in Bombay sind offenbar mit den rechtlichen Erfordernissen bestens bekannt; es sind dies zum Teil Ärzte, Anwälte oder kaufmännisch geschulte, der englischen Sprache kundige Personen.» Zum Schluss seines Berichtes unterstrich er nochmals, dass das Vermittlungsverfahren in Indien korrekt ablaufe und «die rechtlichen Grundlagen zur Freigabe der Kinder gewährt» seien. Er räumte zwar ein, dass Korruption in Indien an der Tagesordnung sei, sah darin aber keinen Grund, die Adoptionen als solche in Frage zu stellen. «Wenn in vereinzelt Fällen, was schwerlich bewiesen werden kann, kleinere oder grössere 'Trinkgelder' unter dem Tisch bezahlt worden sind oder werden, was in Indien nicht ausgeschlossen wäre, sollte dies aber kein Grund sein, im Ganzen gesehen, dem edlen Wunsch ehrlich gemeinter Adoption Steine in den Weg zu legen.» Zum «Fall Alice Honegger» nahm er im Bericht nicht eindeutig Stellung. Er erwähnte aber das Heim, mit dem Honegger zusammenarbeite. Mit dessen Vizedirektorin habe er persönlich gesprochen, sie mache «einen ausgezeichneten Eindruck.» Weiter hielt er nur noch fest, dass die Vizedirektorin unterrichtet werden wolle, «falls irgendetwas gegen Frau Honegger vorläge, damit sie entsprechende Schritte einleiten könne».³¹⁴ Dies versprach der Vizekonsul zu tun.

Das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement interpretierte diese Information zugunsten von Honegger. Neben einem Schreiben von Interpol wurde der Bericht aus Bombay als Entlastung Honeggers herangezogen.³¹⁵ Im Oktober 1982 erteilte ihr das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement wieder eine Bewilligung, Kinder aus Sri Lanka und aus Indien zu vermitteln. In der Verfügung des Justiz- und Polizeidepartements St. Gallen über die Aufhebung der vorsorglichen Massnahme für die zwischenstaatliche Vermittlung von Kindern aus Sri Lanka und Indien war unter anderem festgehalten: «Das schweizerische Generalkonsulat in Bombay bestätigt mit Schreiben vom 9. August 1982, dass die von Frau A. Honegger bei der Vermittlung aus Indien erfolgte Zusammenarbeit mit dem 'Maharashtra State Women's Council' [sic] zu keinen Bedenken Anlass gebe. Die Bewilligung zur Adoptionsvermittlung aus Indien kann damit der Gesuchstellerin erteilt werden. Vorausgesetzt wird, dass dieser Weg weiterhin eingeschlagen bleibt.»³¹⁶ Der Vizekonsul hatte vor Ort nichts über Alice Honegger herausgefunden, der stellvertretenden Heimleiterin attestierte er aber Seriosität. Auf dieser Basis entschied das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement, Honegger die Vermittlungstätigkeit wieder zu bewilligen. Dies, obwohl der Bericht aus Bombay eigentlich keine Beweise lieferte, die die Bedenken aus dem Weg zu räumen vermochten.

³¹⁴ Alle Zitate aus: CH-BAR, E2200.64#2002/12#36*, Aktennotiz K. Zollinger, Schweizer Vizekonsul in Bombay, 6.8.1982.

³¹⁵ Zum Bericht von Interpol vgl. Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 161.

³¹⁶ CH-BAR, E2200.110#1994/350#19*, Verfügung des Justiz- und Polizeidepartements St. Gallen über die Aufhebung der vorsorglichen Massnahme für die Vermittlung aus Sri Lanka/Adoptionsvermittlungsbewilligung für Alice Honegger, 18.10.1982.

Skandal um eine katholische Ordensschwester

Ebenfalls im Jahr 1982 waren die schweizerischen Vertretungen in Indien mit einem weiteren skandalträchtigen Fall konfrontiert. Die katholische Ordensschwester Hildegard*, eine Schweizerin, vermittelte indische Kinder zur Adoption in die Schweiz. 1981 hatte sie bei der Übertragung der Vormundschaft über ein indisches Baby an ein Schweizer Paar vor Gericht ausgesagt, dass das Baby am Eingang ihres Heims Holy Cross ausgesetzt worden sei und die Eltern des Säuglings unbekannt seien. Wie sich später herausstellte, war das Kind der Mutter jedoch durch eine Täuschung weggenommen worden. Das Kind befand sich bereits bei einem Ehepaar in der Schweiz. Der Pflegevater gab sich gegenüber dem Bundesamt für Ausländerfragen «erstaunt über den Bericht aus Indien.» Er habe geglaubt, «alles habe sich legal abgespielt.» Vor allem seine Frau «häng[e] sehr am Kind». Ein Mitarbeiter des Bundesamts für Ausländerfragen machte ihn darauf aufmerksam, «dass in erster Linie der Wunsch der leiblichen Mutter, der das Kind auf äusserst gemeine Art weggenommen worden ist, respektiert werden muss.» Die Interessen der leiblichen Mutter gingen vor, der Wunsch der Pflegeeltern, das Kind zu behalten, könne nicht berücksichtigt werden. Der Mitarbeiter gab zu bedenken, dass das Paar «hellhörig» hätte werden müssen, als es 25'000 RS für die Vermittlung zahlen musste. Der Pflegevater war schliesslich mit einer Rückgabe des Kindes einverstanden. Allerdings wünschte er, dass der Vertrauensanwalt der schweizerischen Botschaft in New Delhi, Man*, bei seiner nächsten Reise in die Schweiz «ein anderes, etwa gleichaltriges Kind mitbringt.»³¹⁷ Aufgrund dieser Vorkommnisse verlangte das Bundesamt für Polizeiwesen einen detaillierten Bericht über die Situation in Indien. Speziell wollte man wissen, ob die erfolgten Praktiken und die lokalen Behörden, die eine Vollmacht für die Bewilligungen der Expatriierung von Kindern für die Adoption hatten, die gesetzlichen Bestimmungen im Land respektierten.³¹⁸

Der Schweizer Botschafter, Lukas Binder*, erstattete Ende Dezember 1982 ausführlich Bericht. Er fasste die gesetzlichen Grundlagen für die Adoption indischer Kinder durch Ausländerinnen und Ausländer zusammen und berichtete, dass Auslandsadoptionen in Indien auf Ablehnung stiessen. Er verwies weiter auf den bereits erwähnten detaillierten Bericht des Konsulats in Bombay vom August 1982. Anschliessend hielt er fest, dass illegale Praktiken in die Phase der Adoptionsvermittlung fielen, die vor dem Zeitpunkt lag, an dem offizielle Behörden ins Spiel kamen: «Nous n'avons aucune raison de douter de l'intégrité des tribunaux qui délivrent l'autorisation de confier l'enfant aux parents adoptifs. Les abus se produisent au stade antérieur du processus, c'est-à-dire entre l'abandon de l'enfant et la 'pétition' présentée au juge [...].»³¹⁹

In diesem Schreiben machte der Botschafter das Bundesamt für Ausländerfragen auf weitere problematische Aspekte der Adoptionspraxis aufmerksam. Er erwähnte zum Beispiel die Vorschrift, dass ein

³¹⁷ Alle Zitate aus: CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1778*, Aktennotiz von Hohler*, Bundesamt für Ausländerfragen, 24.11.1982, bzgl. Telefongespräch mit Pflegevater eines illegal adoptierten Kinds vom 22.11.1982.

³¹⁸ CH-BAR, E2200.64#1994/251#23*, Telegramm Bundesamt für Polizeiwesen an schweizerische Botschaft in New Delhi, 16.12.1982.

³¹⁹ CH-BAR, E2200.64#2002/12#36*, Lukas Binder*, Schweizer Botschafter in New Delhi, an Bundesamt für Ausländerfragen, 28.12.1982, betreffend «Adoptions en Inde; votre télégramme 437 du 16.12.1982».

Kind, das zu Adoptionszwecken in die Schweiz kam, verlassen oder verwaist sein müsse. Die Definition «de l'abandon de l'enfant» sei jedoch «très vague». Weiter würden viele Paare ohne staatlich anerkannte Vermittlungsstellen ein Kind suchen. Eine Vorgehensweise, die er als «excessivement dange-reuse» beurteilte; «en effet les parents adoptifs risquent d'être confrontés au grand-père ou oncle ou père de l'enfant suggérant une vente pour quelques milliers de roupies. Une fois le 'marché' conclu, il y aura lieu de trouver un avocat coulant, une agence tolérante, pour obtenir l'approbation du juge de district, homme fort affairé qui a rarement le temps d'étudier à fond ses innombrables dossiers.» Beleg für diese Problematik sei die von Schwester Hildegard vermittelte Adoption: «Sœur Hildegard a été lâchement dupée par un avocat. Comble de la négligence ou de l'inconscience, elle a signé la 'pétition' sans même la lire.» Ein solcher Fall, so der Botschafter weiter, dürfe sich nicht wiederholen. Bis vom Obersten indischen Gerichtshof klare Richtlinien vorlägen, empfahl er, Adoptionen nur noch über eine von fünf anerkannten Vermittlungsstellen im Distrikt New Delhi abzuwickeln. Dass diese Agenturen langsam und bürokratisch seien, sei ein Grund, wieso sich viele Paare auf Schwester Hildegard gestürzt hätten. Die Platzierungen von indischen Babys in der Schweiz hätten wegen ihr zugenommen.³²⁰

Der Botschafter riet Eltern deshalb dringend davon ab, selbst ein Kind zu suchen. Durch ihren grossen Kinderwunsch gelenkt, seien sie zu fast allem bereit, was wiederum Illegalität befördere. «Ils sont pressés et souvent prêts à payer le prix – autre aspect négatif de l'adoption étrangère qualifiée de 'nouvel impérialisme occidental' par certains milieux intellectuels – ce qui d'une part reflète une conception morale douteuse et d'autre part les rend vulnérables à la tentation du baby-racket.» Dem Botschafter war die Problematik der Adoptionen bewusst. Er warnte denn auch vor einem Skandal, der für die Schweiz reputationsschädigend sei: «Un jour ou l'autre le scandale éclatera et la presse sera prompte à monter en épingle une affaire qui nuira sérieusement la réputation de notre pays. L'on s'imagine aisément l'em-barras voire les implications politiques qu'un tel incident ne manquerait pas de provoquer.» Es sei deshalb höchste Zeit, «que l'on cesse de considérer l'Inde comme un pourvoyeur ou même un réservoir inépuisable d'enfants.» Er forderte eine Informationskampagne, um Adoptionsinteressierte aus der Schweiz zu sensibilisieren. «A quoi bon maintenir l'illusion? La déception en sera d'autant plus cruelle.»³²¹ Interessant scheint hier, dass der Botschafter viele höchstproblematische Aspekte aufzählte, dann aber gleichwohl nur die Sensibilisierung der Eltern als Massnahme empfahl.

Im Frühling 1983 wurde Schwester Hildegard nach Bern gebeten, wo das Bundesamt für Ausländerfragen ihr «le nostre preoccupazioni»³²² hinsichtlich ihrer Adoptionspraktiken kommunizierte. Bei diesem Treffen wurde auch ein Fall angesprochen, bei dem ein durch Schwester Hildegard vermitteltes Kind

³²⁰ Alle Zitate im Absatz aus: CH-BAR, E2200.64#2002/12#36*, Lukas Binder*, Schweizer Botschafter in New Delhi, an Bundesamt für Ausländerfragen, 28.12.1982, betreffend «Adoptions en Inde; votre télégramme 437 du 16.12.1982».

³²¹ Alle Zitate im Absatz aus: CH-BAR, E2200.64#2002/12#36*, Lukas Binder, Schweizer Botschafter in New Delhi, an Bundesamt für Ausländerfragen, 28.12.1982, betreffend «Adoptions en Inde; votre télégramme 437 du 16.12.1982».

³²² CH-BAR, E2200.64#1994/251#23*, Telegramm Bundesamt für Ausländerfragen an schweizerische Botschaft in New Delhi, 21.3.1983.

nach einem Jahr von den Pflegeeltern wieder nach Indien zurückgeschickt wurde, da es sich angeblich nicht habe in die Familie und das soziale Umfeld integrieren können.³²³

Die durch Schwester Hildegard vermittelten Adoptionen gingen im Jahr 1983 trotzdem weiter und nahmen sogar zu. Aus diesem Grund wurden sie und ihr Anwalt im Herbst zu einer Besprechung auf der schweizerischen Botschaft in New Delhi vorgeladen.³²⁴ Bei dieser Gelegenheit betonten die Exponenten der schweizerischen Vertretung erneut, dass von ihrer Seite alles korrekt ablaufe. «En fait, la procédure pour nous est fort simple et sans ambiguïté: sur présentation de l'autorisation de la police fédérale et des 'court papers', nous accordons le visa dans les 24 heures à condition, bien sûr, que l'enfant soit titulaire d'un passeport indien valable.»³²⁵ Wiederum wurde zudem unterstrichen, dass Missbräuche und Kinderhandel zu einem früheren Zeitpunkt stattfänden, «c'est-à-dire entre l'abandon de l'enfant et la prise en charge par Holy Cross. [...] Nous devons cependant toujours être conscients du fait que les abus, les ventes d'enfants, le 'Baby racket' se produisent justement à ce niveau»³²⁶.

Neben Kinderhandel wurde auf zwei weitere Gefahren aufmerksam gemacht: Väter, die sich ohne Zustimmung der Mutter ihrer Kinder entledigen wollten, sowie Eltern, die ihr Kind vor Kinderheimen deponierten und es später bereuten. In den Notizen zur Besprechung mit Schwester Hildegard wurde ihr missionarischer Eifer erwähnt. Sie sei pathetisch, habe die göttliche Idee, den armen Kindern eine bessere Welt zu bieten und verstehe kaum, dass man diese «bonne cause»³²⁷ anzweifeln könne. Die Botschaft schlug vor, dass Schwester Hildegard jeweils zusätzliche Informationen liefern müsse, wie den Geburtsort, die genaueren Umstände und das Datum der Aussetzung des Kindes, die schriftliche Einverständniserklärung der Eltern, ihr Kind dem Heim zu übergeben, oder das approximative Alter des Kindes. Schliesslich wurde nochmals darauf hingewiesen, dass die Botschaft bei Adoptionen kein «droit de regard» (Einsichtsrecht) habe und das Ziel sei, den Anwalt und die Schwestern des Waisenhauses dazu zu bringen, «à redoubler de prudence dans leurs action.»³²⁸ Es wurde also nicht nur versucht, die Adoptiveltern zu sensibilisieren, sondern auch lokal tätige Akteurinnen und Akteure auf eine gesetzeskonforme Praxis einzuschwören.

³²³ CH-BAR, E2200.64#1994/251#23*, Telegramm Bundesamt für Ausländerfragen an schweizerische Botschaft in New Delhi, 21.3.1983.

³²⁴ CH-BAR, E2200.64#2002/12#36*, Notiz über Treffen zwischen Schwester Hildegard, ihrem Anwalt Johannes Nager* und Alfred Seiler* für den Schweizer Botschafter und Herrn Räber*, 28.9.1983.

³²⁵ CH-BAR, E2200.64#2002/12#36*, Notiz über Treffen zwischen Schwester Hildegard, ihrem Anwalt Johannes Nager und Alfred Seiler für den Schweizer Botschafter und Herrn Räber, 28.9.1983.

³²⁶ CH-BAR, E2200.64#2002/12#36*, Notiz über Treffen zwischen Schwester Hildegard, ihrem Anwalt Johannes Nager und Alfred Seiler für den Schweizer Botschafter und Herrn Räber, 28.9.1983.

³²⁷ CH-BAR, E2200.64#2002/12#36*, Notiz über Treffen zwischen Schwester Hildegard, ihrem Anwalt Johannes Nager und Alfred Seiler für den Schweizer Botschafter und Herrn Räber, 28.9.1983.

³²⁸ CH-BAR, E2200.64#2002/12#36*, Notiz über Treffen zwischen Schwester Hildegard, ihrem Anwalt Johannes Nager und Alfred Seiler für den Schweizer Botschafter und Herrn Räber, 28.9.1983.

Die Vermittlerinnen Ursula Smith und Doris Kälin* in der Kritik*

Ebenfalls im Jahr 1983 geriet die Adoptionsvermittlungsstelle Divali Adoption Service der Genferin Ursula Smith* in Indien in Kritik. Der Sekretär einer indischen Oppositionspartei meldete der schweizerischen Botschaft, dass die Praxis dieser Vermittlungsstelle grobe Irregularitäten aufweise.³²⁹ Der Schweizer Botschafter teilte darauf dem Bundesamt für Ausländerfragen seine Beunruhigung diesbezüglich mit, insbesondere da Smith auch mit Schwester Hildegard zusammengearbeitet habe. «Vous savez aussi que l'activité de Mme Smith, qui travaille en étroite collaboration avec Sœur Hildegard, n'est pas pour plaire à cette Ambassade.»³³⁰ Die Gründe für sein Unbehagen nannte er nicht explizit, mochten aber mit den Erfahrungen mit Schwester Hildegard zusammenhängen.

Das Bundesamt für Ausländerfragen zeigte sich hingegen erstaunt über die Vorwürfe. Die Genfer Behörden, die mit Smith zusammenarbeiteten, seien durchwegs mit ihr zufrieden, weshalb man keinen Handlungsbedarf sah. «À défaut de cas précis sur lesquels vous pourriez enquêter nous sommes d'avis, en l'état du dossier, de ne rien entreprendre contre Mme Smith, ses activités en Suisse n'étant en aucun cas contraire à quelque disposition légale que ce soit.»³³¹ Es geschah gemäss der Unterlagen im Sachdossier nichts weiter. Der Divali Adoption Service stand 1985 erneut in der Kritik. Nun wandte sich Ursula Smith direkt ans Bundesamt für Ausländerfragen, wies die Anschuldigungen zurück und bezichtigte eifersüchtige Akteurinnen und Akteure in Indien einer Verleumdungskampagne. Das Bundesamt für Ausländerfragen setzte sich in einem Brief an die schweizerische Botschaft wiederum für sie ein.

1983 geriet schliesslich auch der Anwalt A. F. Bak*, der mit der Schweizer Vermittlerin Doris Kälin* zusammenarbeitete, mit dieser 1982 das Hilfswerk Bak* and Kälin* Social Activities Association gründete und von den schweizerischen Vertretungen wiederholt als vertrauenswürdiger Anwalt empfohlen wurde, in der indischen Öffentlichkeit unter Beschuss. Auslöser war, dass die Herkunft der Kinder, die er vermittelte, nicht abgeklärt werden konnte. Das Konsulat in Bombay informierte das Bundesamt für Ausländerfragen darüber und schickte eine Fotokopie eines Gerichtsentscheids in dieser Sache mit in die Schweiz. Der Generalkonsul selbst erachtete die von Bak angewandte Praxis als «der Sache nicht förderlich, als der Ursprung des in Frage stehenden Kindes nur schwerlich abgeklärt werden kann, wenn überhaupt, und zu Missbrauch mit skandalösen Folgen führen könnte. Nun, diese Praxis gehört, so hoffe ich, der Vergangenheit an und ich hoffe, dass auch Herr A. F. Bak sich in Zukunft an diese legalen Regeln halten wird.» Der Generalkonsul erachtete es als angezeigt, die Bak* and Kälin* Social Activities Association in [...] mit Eintrag im Handelsregister des Kantons Zürich, genauer ins Auge zu fassen und «gegebenenfalls die Aktivitäten dieses Vereins auf dessen wohltätigen Aspekt hin, wenn nicht anzuzweifeln, so doch zu überprüfen.»³³² In beiden Fällen ist interessant, dass die Bundesbehörden die

³²⁹ CH-BAR, E2200.64#1998/111#22*, Sekretär Mal Block Janata Party an schweizerische Botschaft in New Delhi, 29.10.1983.

³³⁰ CH-BAR, E2200.64#1998/111#22*, Lukas Binder*, Schweizer Botschafter in New Delhi, an Bundesamt für Ausländerfragen, 16.11.1983.

³³¹ CH-BAR, E2200.64#1998/111#22*, Norbert Länzlinger*, Stellvertretender Direktor Bundesamt für Ausländerfragen, an schweizerische Botschaft in New Delhi, 28.11.1983.

³³² Beide Zitate aus: CH-BAR, E2200.64#2002/12#36*, Schweizer Generalkonsul in Bombay an Bundesamt für Ausländerfragen, 5.8.1983.

zuständigen kantonalen Behörden als Garanten für die Attestierung einer guten Praxis nahmen – so im Fall Smith – oder weitere Abklärungen an die Kantone delegierten – wie im Fall Kälin geschehen. Im Falle von Bak zeigen sich Verharmlosungstendenzen. Der Generalkonsul äusserte die Hoffnung, dass die von Bak angewandte Praxis der Vergangenheit angehöre. Die schweizerischen Vertretungen in Indien hatten von teilweise illegalen Adoptionsverfahren Kenntnis. Sie orteten die Probleme in erster Linie bei den Adoptiveltern oder Vermittlungsstellen. Die Verantwortlichkeiten wurden bei diesen Akteurinnen und Akteuren sowie bei den kantonalen Behörden gesehen.

7.2 Weitere Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken

Neben Fällen von Kinderhandel und illegalen Adoptionsverfahren thematisierten die Behörden weitere irreguläre und problematische Aspekte der Adoptionsvermittlungen aus Indien in die Schweiz.

Abklärungen zur Vertrauenswürdigkeit der Vermittlungsstellen

Immer wieder wurden die schweizerischen Vertretungen sowohl von Privatpersonen wie auch von den Schweizer Behörden angefragt, ob eine spezifische Vermittlungsstelle seriös und vertrauenswürdig sei. So ersuchte das Bundesamt für Ausländerfragen die schweizerische Botschaft um Listen von in Indien anerkannten Adoptionsstellen. Bisweilen baten auch die schweizerischen Vertretungen das Bundesamt für Ausländerfragen, zu prüfen, ob eine Schweizer Vermittlungsstelle vor Ort tatsächlich von den zuständigen kantonalen Behörden anerkannt sei.

Wie bereits erwähnt, fragte das Generalkonsulat in Bombay 1982 das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten beispielsweise an, ob Doris Kälin* dem Departement bekannt sei und ob sie «mit gutem Gewissen empfohlen werden»³³³ könne. Das EDA wiederum fragte das Bundesamt für Polizeiwesen, ob Kälin dem Amt bekannt sei. Falls ja, sei man froh um eine Nachricht über «Ruf und Zuverlässigkeit dieser Dame» an die schweizerischen Vertretungen in Indien. Das EDA schickte einen Zeitungsartikel mit einem Interview mit Doris Kälin mit.³³⁴ Ein Antwortschreiben des Bundesamts für Polizeiwesen ist im Aktenbestand der schweizerischen Vertretungen in Indien nicht enthalten. Ein halbes Jahr später hielt der Vizekonsul in einer Aktennotiz fest, «ein Antwortschreiben blieb bis heute noch aus.»³³⁵ Es macht den Anschein, dass keine Behörde Kälin kannte oder der schweizerischen Vertretung

³³³ CH-BAR, E2200.64#1994/251#23*, EDA an Bundesamt für Polizeiwesen, EJPD, 18.2.1982.

³³⁴ CH-BAR, E2200.64#1994/251#23*, EDA an Bundesamt für Polizeiwesen, EJPD, 18.2.1982.

³³⁵ CH-BAR, E2200.64#2002/12#36*, Aktennotiz Schweizer Vizekonsul in Bombay, 6.8.1982.

in Indien eine Empfehlung geben konnte. Die Behörden gaben sich gegenseitig die Verantwortung zurück. Zudem verweist das Beispiel auf wenig Wissen über die Aufsichtsverfahren. Zuständig für die Aufsicht über Doris Kälin war das Jugendamt des Kantons Zürich. Dies wäre die richtige Adresse gewesen, um sich zu informieren.

Die lizenzierte Vermittlung war zwar essenziell, aber deren Kontrolle und Überprüfung gestaltete sich mitunter schwierig. Auch die Vertretungen vor Ort waren häufig nicht genau im Bild bzw. waren auf Informationsquellen angewiesen, die selbst nicht unbefangen waren. Ein Beispiel hierfür sind Abklärungen bezüglich der Organisation Adoption International. Diese hatte 1983 beim Regierungsrat des Kantons Bern um eine Bewilligung für die Adoptionsvermittlung aus Indien ersucht und dabei fünf lokale Sachverständige genannt, mit denen sie zusammenarbeiten wollte. Das Bundesamt für Justiz erkundigte sich hierauf bei der schweizerischen Botschaft in New Delhi, ob es sich bei den genannten Personen um «seriöse Leute handelt oder ob Klagen in Bezug auf deren internationale Vermittlertätigkeit laut geworden sind».³³⁶ Die Botschaft wiederum erkundigte sich bei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Adoption International, weil diese die genannten Personen kennen würden. Sie übergab den Umstand, dass diese in einem Loyalitätsverhältnis zu ihren Kolleginnen und Vorgesetzten standen und keine unabhängige Referenz geben konnten. Solches Ausblenden von Verstrickungen gab es auch bezüglich der Vermittlerinnen und Anwälte, die man den Adoptionsinteressierten empfahl. So verwies die schweizerische Vertretung wiederholt auf Anwalt Bak und charakterisierte ihn als effizient und seriös. Er sei durch die Vermittlerin Doris Kälin empfohlen worden.³³⁷ Wie gezeigt, hatte die schweizerische Vertretung aber auch über Doris Kälin keine verlässlichen Referenzen. Die beiden hatten sogar zusammen ein Hilfswerk gegründet, für das es im Kanton Zürich einen Eintrag im Handelsregister gab.

Ein weiteres Beispiel für die Problematik solcher Überprüfungen ist der Fall von Ordensschwester Margret Bucher*. Sie beantragte 1978 eine Bewilligung für die Vermittlung indischer Adoptivkinder in die Schweiz. Das Gesuch wurde abgelehnt, da wesentliche Voraussetzungen wie die Kenntnisse des internationalen und indischen Rechts fehlten. Von der zuständigen Aufsichtsbehörde, dem Zivilstandsdienst des Kantons Appenzell Ausserrhoden, wurde ihr die Vermittlung von Kindern per sofort untersagt.³³⁸ Margret Bucher betrieb aber weiterhin das Kinderheim At Home in Madras. Ob sie weiterhin vermittelte, geht aus den Akten nicht klar hervor. Dass sich Adoptionsinteressierte vor Ort befanden, lässt aber darauf schliessen, dass sie weiterhin als Vermittlerin tätig war. Im September 1979 gingen beim Bundesamt für Ausländerfragen Klagen von Adoptiveltern ein, dieses Heim werde schlecht geführt.³³⁹ Das Bundesamt für Ausländerfragen erkundigte sich beim schweizerischen Generalkonsulat in Bombay, ob es möglich sei, das Kinderheim von einer Vertrauensperson in Madras in Augenschein

³³⁶ CH-BAR, E2200.110#1994/350#19*, Bundesamt für Justiz an schweizerische Botschaft, New Delhi, 20.5.1983. Vgl. zu Adoption International mit Sitz im Kanton Bern auch Kapitel 8 zu Kolumbien.

³³⁷ CH-BAR, E2200.110#1994/350#19*, Schweizer Generalkonsul in Bombay an Privatperson, 9.9.1981.

³³⁸ CH-BAR, E2200.110#1994/350#19*, Zivilstandsdienst Kanton Appenzell A.Rh. an Margret Bucher*, 26.1.1979.

³³⁹ CH-BAR, E2200.110#1994/350#19*, Schreiben von Privatperson an Eidgenössische Fremdenpolizei, 18.9.1979. Anschreiben aus diesem Zeitraum richteten sich teilweise noch an die Eidgenössische Fremdenpolizei, obschon diese bereits in Bundesamt für Ausländerfragen umbenannt war.

nehmen zu lassen. In der Antwort des Konsuls werden die Schwierigkeiten solcher Abklärungen deutlich: «Ich müsste dafür an Schwester Aida Gubser* gelangen, aber ich zögere dies zu tun, weil, wie Sie wissen, Frau P. L.*, die mit Schwester Margret Bucher zusammenarbeitet, eine reiche Geschäftsfrau mit Einfluss in Madras ist und Schwester Aida Gubser, als Schweizerbürgerin ohne irgendwelchen diplomatischen Schutz, durch eine Intervention in unserem Sinne möglicherweise in Schwierigkeiten geraten könnte. Sollte sich indessen mir oder einem meiner Mitarbeiter Gelegenheit bieten, Madras zu besuchen, so würden wir gerne versuchen, auf dem Platze nähere Erkundigungen einzuziehen.»³⁴⁰

Die konsultierten Akten machen deutlich, dass es sich bei diesen Abklärungen oft um Zirkelschlüsse handelte, die auf nicht überprüfbaren Referenzen beruhten. Bisweilen rechtfertigten die Vertretungen vor Ort ihr Zögern, Untersuchungen in Gang zu setzen, auch mit dem Argument, die Akteurinnen und Akteure vor Ort würden damit in Gefahr gebracht. Schliesslich scheint es vor Ort einflussreiche Personen gegeben zu haben, die allfällige Untersuchungen behindern oder stoppen konnten. Der Befund bestätigt jedenfalls die Erkenntnisse aus dem Sri-Lanka-Bericht, dass die Behörden wenig unternahmen, um die problematischen Verhältnisse zu untersuchen.³⁴¹

Weitere Irregularitäten und Vollzugsprobleme

Immer wieder sind in den Akten Irregularitäten im Verfahren bzw. Vollzugsprobleme ein Thema. Die schweizerischen Vertretungen kritisierten beispielsweise wiederholt, dass indische Gerichte Ausreisewilligungen erteilten, bevor eine Genehmigung der Eidgenössischen Fremdenpolizei bzw. des Bundesamts für Ausländerfragen vorlag. In einigen Fällen wurde diese nachträglich erteilt.³⁴² Aber auch Stefan Koch* von der Eidgenössischen Fremdenpolizei ermahnte die schweizerischen Vertretungen bisweilen, die Adoptionsinteressierten, die sich direkt an die Botschaft wandten, aufzufordern, «de s'assurer préalablement si les conditions d'accueil sur le plan suisse sont remplies, et ensuite seulement d'entreprendre de longues démarches sur place qui aboutissent à un acte de tutelle.»³⁴³

Insgesamt führte der Adoptionsprozess, bei dem die Kompetenzen auf unterschiedliche Behörden verteilt waren und die Akteurinnen und Akteure oft nur über ihren eigenen Bereich gut Bescheid wussten, zu Fehleranfälligkeiten. Involvierte Personen konnten den Prozess nicht mehr in allen Schritten nachvollziehen. Auf diese Weise wurde teilweise auch die Verantwortung für problematische oder irreguläre Praktiken abgeschoben. So äusserten sich Behördenmitglieder wiederholt dahingehend, dass sie über

³⁴⁰ CH-BAR, E2200.110#1994/350#19*, Schweizer Generalkonsul in Bombay an Eidgenössische Fremdenpolizei, 27.11.1979.

³⁴¹ Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 109.

³⁴² CH-BAR, E2200.64#1994/251#23*, Aktennotiz M. Weber* über Treffen mit Mitarbeiter der indischen Botschaft in Bern, 16.3.1979.

³⁴³ CH-BAR, E2200.64#1994/107#34*, Stefan Koch*, Eidgenössische Fremdenpolizei, an schweizerische Botschaft in New Delhi, 12.2.1975. 1979 forderte das Bundesamt für Ausländerfragen die Repräsentanten der schweizerischen Vertretungen in New Delhi und Bombay auf, bei den indischen Autoritäten zu intervenieren, damit verhindert werde, dass die indischen Ausreiseformalitäten – richterliche Erlaubnis, ein Kind zum Zwecke späterer Adoption ausreisen zu lassen, Passausstellung – erledigt würden, bevor von Schweizer Seite eine fremdenpolizeiliche Einreisewilligung vorliege. CH-BAR, E2200.64#1994/251#23*, Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei an EPD, Politische Direktion Abteilung II, 1.5.1979. Die Eidgenössische Fremdenpolizei hiess ab 1979 Bundesamt für Ausländerfragen. Teilweise war noch der alte Briefkopf verwendet worden.

die weiteren Schritte nicht informiert seien. Zusätzlich erschwert wurden Kenntnisse über Entscheidungswege durch die auch für die schweizerischen Vertretungen teilweise unklaren oder schwer durchschaubaren Gesetzesgrundlagen und Sprachbarrieren in Indien.

Dies trifft besonders auf die frühen 1970er-Jahre zu, als die Adoptionen aus Indien begannen. In jener Orientierungsphase gab es viele Unklarheiten zu den Zuständigkeiten und zur Rechtslage vor Ort.³⁴⁴ Das machte es auch für adoptionswillige Eltern schwierig, das Prozedere korrekt einzuhalten oder überhaupt den Überblick zu behalten. Beispiel hierfür ist etwa ein Schreiben der Eidgenössischen Fremdenpolizei von 1970 an eine Familie, die ein indisches Kind adoptieren wollte. Die Fremdenpolizei erwähnte darin die Richtlinien, die vom EJPD für Pflegeeltern ausgearbeitet worden waren, und hielt anschliessend fest: «Über die in Indien zur Erlangung der Ausreisebewilligung für das Kind zu unternehmenden Schritte sind wir leider nicht genau orientiert. Jedenfalls besteht darüber kein Abkommen zwischen der Schweiz und Indien. Erkundigungen zufolge, die die schweizerische Botschaft in New Delhi vor einiger Zeit eingezogen hat, sollen folgende Formalitäten erforderlich sein: [...]. Von einem neuen Gesetz ist uns zurzeit nichts bekannt. Sollte ein solches in Kraft getreten sein, so können die oben geschilderten Vorschriften ganz oder teilweise abgeändert worden sein.»³⁴⁵ Dieses Schreiben wurde als Kopie an die schweizerische Botschaft in New Delhi weitergeleitet «mit der Bitte um Mitteilung, ob Ihnen etwas von einem neuen Gesetz über die Adoption indischer Kinder durch ausländische Eltern bekannt ist.»³⁴⁶

In den Beständen der schweizerischen Vertretungen existieren verschiedene Briefe von Schweizer Paaren, die sich über das Prozedere beklagten und auch Unsicherheiten bezüglich der Korrektheit der Verfahren äusserten: «Es ist uns sehr daran gelegen, ein Kind zu erhalten, aber wir wollen den legalen Weg beschreiten, auch sind unsere finanziellen Mittel beschränkt.»³⁴⁷ Ein weiteres Problem waren Kinder, die ohne gültiges Visum in die Schweiz einreisten, und Eltern, die die Behörden vor ein *Fait accompli* stellten.³⁴⁸

Häufig thematisierten die Schweizer Behörden eigenmächtige Eltern, die vor Ort selbst ein Kind holten. Stefan Koch von der Eidgenössischen Fremdenpolizei wies 1978 in einem Vortrag darauf hin, dass Ehepaare vermehrt zur Selbsthilfe griffen, das heisst ihre Adoptivkinder direkt im Ausland auswählten. «Wohl werden die Fälle bei der Gesuchstellung durch die zuständigen Vormundschafts- oder Jugendschutzbehörden geprüft, aber die Verhältnisse werden oft mit verschiedenen Massstäben bewertet. Die

³⁴⁴ Vgl. z. B. CH-BAR, E2200.64#1994/107#34*, Schweizerische Botschaft in New Delhi an Eidgenössische Fremdenpolizei, 4.9.1970.

³⁴⁵ CH-BAR, E2200.64#1994/107#34*, Eidgenössische Fremdenpolizei an Adoptionsinteressentin aus der Schweiz, 17.7.1970.

³⁴⁶ CH-BAR, E2200.64#1994/107#34*, Eidgenössische Fremdenpolizei an Adoptionsinteressentin aus der Schweiz, 17.7.1970.

³⁴⁷ CH-BAR, E2200.110#1992/231#16*, Adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz an schweizerisches Generalkonsulat Bombay, 16.6.1978.

³⁴⁸ Vgl. z. B. CH-BAR, E2200.64#1994/107#34*, Korrespondenz zwischen Eidgenössischer Fremdenpolizei und schweizerischer Botschaft in New Delhi, u. a. 24.11.1977, sowie *Terre des hommes* Lausanne. Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 13 zum Bundesamt für Ausländerfragen.

Erhebungsberichte stützten sich auf ein eingehendes, meistens aber einmaliges Gespräch.»³⁴⁹ Auch in den Akten der schweizerischen Vertretungen in Indien ist dies wiederholt Thema.

Für Indien wiederum war die Anerkennung von Adoptionen in der Schweiz kein prioritäres Thema, weil Indien keine Adoptionen aussprach, sondern die Adoptionsinteressierten als Vormunde einsetzte und ein Gericht ein Ausreisezeugnis ausstellte. Dennoch meldete 1990 das Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, an die schweizerische Botschaft nach New Delhi, dass es immer wieder Probleme gebe bezüglich der Anerkennung von indischen Adoptionen in der Schweiz.³⁵⁰

³⁴⁹ CH-BAR, E2200.64#1994/251#23*, Referat «Die Praxis hinsichtlich der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für ausländische Pflege- und Adoptivkinder in der Schweiz» von Stefan Koch, Adjunkt bei der Eidg. Fremdenpolizei, anlässlich der Regionalkonferenz der Fremdenpolizeichefs und deren Stellvertreter aus den ostschweizerischen Kantonen am 8./9. Juni 1978 in Savognin. Vgl. hierzu ausführlich Kapitel 13 zum Bundesamt für Ausländerfragen.

³⁵⁰ CH-BAR, E2200.110#2003/443#26*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, an schweizerische Botschaft in New Delhi, 23.4.1990.

8 Adoptionen von Kindern aus Kolumbien

Die ersten sieben Einreisebewilligungen für Kinder aus Kolumbien erteilten die Schweizer Behörden 1972. In den folgenden Jahren stieg die Zahl kontinuierlich an, bis auf 115 Bewilligungen 1979. 1980 verdoppelten sich die Einreisebewilligungen beinahe gegenüber dem Vorjahr und erreichten mit 227 einen Höchststand. 1981 waren es nochmals 191. Von 1982 bis 1989 pendelten die Zahlen der jährlich erteilten Einreisebewilligungen zwischen 56 und 88. 1990 wurden nochmals 99, 1991 insgesamt 117 und 1992 ein Total von 96 Einreisebewilligungen erteilt. Im Folgejahr 1993 sanken die Zahlen abrupt auf 34, um sich danach bis Ende der 1990er-Jahre wieder zwischen 44 und 78 einzupendeln.³⁵¹

Die schweizerische Botschaft in Bogotá stand im ganzen Untersuchungszeitraum regelmässig in Kontakt mit der für Adoptionen zuständigen kolumbianischen Zentralbehörde, dem Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Vor Ort vermittelte in den 1970er-Jahren Frieda Müller* für Terre des hommes Lausanne kolumbianische Kinder in die Schweiz, bis die kolumbianische Regierung ihr dies 1979 untersagte.³⁵² 1981 war Terre des hommes Lausanne in Medellín vor Ort vertreten. Das Kinderhilfswerk Adoption International und das Bureau Genevois d'Adoption (BGA) vermittelten Anfang der 1980er-Jahre ebenfalls kolumbianische Kinder in die Schweiz. Auch die Vereinigung für Adoptionshilfe scheint 1983 in Kolumbien aktiv gewesen zu sein.³⁵³ Die Vermittlungsstelle von Alice Honegger interessierte sich 1983 ebenfalls für Kolumbien: «Es kommen ziemlich viele Kinder aus Kolumbien in die Schweiz und das Interesse ist gross».³⁵⁴ 1986 hatten vier schweizerische Vermittlungsstellen mit Sicherheit eine Bewilligung für die Vermittlung von Kindern aus Kolumbien, nämlich das BGA, Caritas Ticino in Lugano, die Schweizerische Stiftung MPB in Bern und Terre des hommes Lausanne.³⁵⁵ Schweizerische Vermittlungsstellen und von Schweizerinnen und Schweizern geführte Heime waren gemäss den gesichteten Unterlagen vor allem in Bogotá, Cali und Medellín vor Ort präsent.³⁵⁶

Der Bestand zu den Jahren 1993 bis 1999 enthält nur Unterlagen zu einzelnen Adoptionsfällen, die für die vorliegende Bestandesaufnahme nicht gesichtet wurden. Auch in den anderen Botschaftsakten aus den anderen Dekaden sind teilweise Einzelfalldossiers enthalten, die wir nicht auswerteten. Zudem gibt

³⁵¹ Siehe: Anhang 1 bis 3. Vgl. zu den Adoptionen aus Kolumbien, insbesondere in den 1970er-Jahren, Macedo 2020, S. 332ff.

³⁵² Vgl. Kapitel 8.2.

³⁵³ CH-BAR, E2200.93#1996/20#27*, Julius D. Suter*, Präsident von Adoption International, an Bundesrat Pierre Aubert, 26.1.1984; Terre des hommes Lausanne an schweizerische Botschaft in Bogotá, 27.2.1981. Im gleichen Bestand befinden sich Unterlagen zur Bewilligung des BGA, Genf, von 1978 und der Vereinigung für Adoptionshilfe, Bern, von 1983. Vgl. zum BGA auch CH-BAR, E2200.93#1996/21#18*, BGA an schweizerische Vertretung in Bogotá, 22.4.1986. Das BGA sprach zu diesem Zeitpunkt davon, «depuis une quinzaine d'années» in Kolumbien aktiv zu sein, also seit Beginn der 1970er-Jahre. Adoption International mit Sitz im Kanton Bern hatte sich 1983 auch um die Vermittlung von indischen Kindern bemüht, vgl. Kapitel 7 zu Indien. Es gab zudem Adoption International mit Sitz in Kreuzlingen, Kanton Thurgau, vgl. Kapitel 6.2 zu Guatemala und Kapitel 14.3.

³⁵⁴ CH-BAR, E2200.93#1996/20#27*, Haus Seewarte, Bollingen/SG, an Karl Boser*, Schweizer Botschafter in Bogotá, 8.10.1983.

³⁵⁵ CH-BAR, E2200.93#1996/21#18*, Kathrin Keller*, Bundesamt für Justiz, Sektion Zivilgesetzbuch an schweizerische Vertretung in Bogotá, 12.11.1986.

³⁵⁶ Kolumbien wurde in den 1980er-Jahren zum weltweit grössten Exporteur für Kokain. Pablo Escobar operierte von Medellín aus, ein konkurrenzierendes Kartell dominierte in Cali. Die beiden Städte wurden neben Bogotá häufig als Herkunftsorte der kolumbianischen Kinder genannt, die zur Adoption in die Schweiz kamen.

es zu Kolumbien weitere separate Bestände mit Unterlagen zu Einzelfällen, die wir für diese Bestandsaufnahme ebenfalls nicht durchgesehen haben.³⁵⁷

8.1 Hinweise auf Kinderhandel und Skandale

Die kolumbianischen Medien berichteten 1981 von einem kriminellen Kinderhandelsnetzwerk grossen Ausmasses. Auch die Schweizer Behörden beschäftigten sich mit diesem Skandal. Sie hatten aus den Medien Kenntnisse darüber, wie die involvierten kolumbianischen Anwälte, Beamten und Richter vorgehen. Vor und nach diesem eklatanten Fall von Kinderhandel waren gefälschte Dokumente immer wieder Teil der Vollzugsirregularitäten in Kolumbien.

Adoptionen aus Kolumbien 1978 problematisiert

Im Frühjahr 1978 besuchte der Notar Albert Muller* Kolumbien und Peru.³⁵⁸ Er war Mitglied des Service social de justice des Kantons Waadt, der für Adoptionen zuständigen kantonalen Behörde. Der Zweck seiner Reise bestand darin, Institutionen und Personen zu kontaktieren, «die sich mit Vermittlung von Kindern für Adoptionen im Ausland befassen.» Dafür bat er Bundesrat Pierre Aubert um «offizielle Unterstützung». «Glauben zu wissen, dass solches Unterfangen in Kolumbien heisses Eisen [ist]», äusserte sich Auberts Departement für auswärtige Angelegenheiten gegenüber der schweizerischen Botschaft in Kolumbien und bat um eine Einschätzung zur Frage, «ob Gefahr [besteht], dass kolumbianische Stellen Anstoss nehmen»³⁵⁹ an der geplanten Reise. Der Schweizer Botschafter meldete später nach Bern zurück, dass sich Albert Muller positiv über die Kontakte in Kolumbien geäussert hatte. Es seien «problèmes généraux touchant l'adoption d'enfants colombiens par des parents suisses» diskutiert worden.³⁶⁰

Über den Besuch von Muller hatte die Eidgenössische Fremdenpolizei die schweizerische Botschaft zwei Wochen zuvor informiert und dabei sogar von «Missbräuchen» gesprochen. Man habe Muller darauf hingewiesen, «dass Adoptionsfrage Kolumbien heikel [sei]. Ist darüber im Bild, da SSJ [Service social de justice, Anm. d. Verfasserinnen] schon länger mit Lateinamerika zu tun hat. Ziel seiner Reise

³⁵⁷ Vgl. dazu die nicht gesichteten Bestände, die in der Bibliografie bei den ungedruckten Quellen zu Kolumbien aufgeführt sind.

³⁵⁸ Vgl. dazu im Detail Kapitel 11 des vorliegenden Berichts über Adoptionen aus Peru.

³⁵⁹ CH-BAR, E2200.93#1996/19#42*, Sämtliche Zitate aus: Telefax Schmied*, Departement für auswärtige Angelegenheiten, an schweizerische Botschaft in Bogotá, 6.4.1978. Albert Muller schickte Pierre Aubert nach Abschluss seiner Reise einen Bericht in Briefform. Albert Muller an Monsieur le Conseiller fédéral Pierre Aubert, 23 mai 1978.

³⁶⁰ CH-BAR, E2200.93#1996/19#42*, Schweizer Botschafter F. Strittmatter* an Direction politique du Département politique fédéral, Division III, 26.4.1978.

ist allgemeine Kontaktnahme mit zuständigen Organisationen zwecks Beseitigung von Misstrauen, das wegen Missbräuchen gewisser Stellen gegenüber Ausland bestehe. [...]. Frepol würde an sich begrüßen, wenn schweizerische Vertretungen über Aktivitäten schweizerischer Stellen orientiert wären.»³⁶¹ Eine Woche zuvor hatte die schweizerische Botschaft nach Bern geschrieben, dass es problemlos sei, Muller den Institutionen vor Ort vorzustellen, allerdings, «[s]’il s’agit toutefois de projets concrets d’adoption, avons a faire à ‘Heisses Eisen’. Rappelle ici que chaque cas se traite individuellement et necessite présence sur place des éventuels parents adoptifs. [...] Frepol au courant de tous les aspects que présente problème adoption en Colombie.»³⁶² Noch verklausuliert sprachen die Schweizer Stellen anlässlich dieser Südamerikareise von einem heissen Eisen und Problemen mit Adoptionen aus Kolumbien. Im Vordergrund stand zu diesem Zeitpunkt das Abtasten mit den kolumbianischen Behörden, die man nicht verärgern wollte.

Kinderhandel in Bogotá 1981

Drei Jahre später hatte sich die Situation verändert. Das Bundesamt für Ausländerfragen schickte dem Schweizer Botschafter in Bogotá im Herbst 1981 einen Bericht des Bundesamts für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, wonach «in Bogotá ein internationaler Handel mit kolumbianischen Kindern aufgedeckt worden sein [soll]. Sollte sich bei den laufenden Untersuchungen herausstellen, dass solche Kinder auch in unser Land verkauft worden sind, – im letzten Jahr haben wir allein für über 22 kolumbianische Kinder Zusicherungen ausgestellt –, so bitten wir Sie um entsprechende Mitteilung.»³⁶³

Das Bundesamt für Justiz berief sich in seinem Bericht auf die Tagespresse von Bogotá, die aufgedeckt hatte, dass in den letzten vier Jahren ungefähr 500 kolumbianische Kinder für insgesamt 540’000 Dollar an Familien aus den USA, Frankreich, Schweden und Spanien verkauft worden seien. Kopf dieser Aktion war Rechtsanwalt Fabio Martinez*, der noch 1976 einen hohen Posten im ICBF bekleidet hatte. In dessen Kinderhandel involviert waren seine beiden Sekretärinnen, ein Notar, mehrere Jugendrichter, die Direktorinnen von fünf Kinderheimen und Angestellte von zwei Geburtskliniken in Bogotá. Das Bundesamt für Justiz schilderte im Detail das Vorgehen, das für Kinderhandel charakteristisch ist. Schritt um Schritt wurde die Herkunft der Adoptivkinder vertuscht. Der Anschaulichkeit halber sei hier ausführlich aus dem Bericht des Bundesamts für Justiz zitiert:

«In zwei Kliniken im Süden der Hauptstadt wurde Müttern, die vor allem aus bescheidenen Verhältnissen stammten, vorgespiegelt, ihre Kinder seien tot geboren. Wenn nötig, zeigte man den Müttern die Leiche eines Neugeborenen. Im Allgemeinen konnte auf diese Weise eine ‘Reserve’ von durchschnittlich 15 Kindern verkaufsbereit gehalten werden. Reichte diese Quelle nicht aus, um der Nachfrage gerecht zu werden, wurden in den umliegenden Dörfern ahnungslose, finanziell schlecht gestellte Mütter

³⁶¹ CH-BAR, E2200.93#1996/19#42*, Telefax Frepol an schweizerische Botschaft in Bogotá, 13.4.1978.

³⁶² CH-BAR, E2200.93#1996/19#42*, Telefax Strittmatter für Schmied*, 6.4.1978.

³⁶³ CH-BAR, E2200.93#1996/20#27*, Hohler*, Bundesamt für Ausländerfragen, an Schweizer Botschafter in Bogotá, 14.9.1981.

zum Verkauf ihrer Kinder gebracht. Aber auch vor eigentlichen Kindsentführungen schreckten Martinez und seine Komplizen nicht zurück. Als erstes wurden die so beschaffenen Kinder von irgendeiner Frau mit fiktivem Namen und fiktiver Identitätskarte, die jedoch mit der Nummer eines bestehenden Ausweises einer Frau versehen war, in den öffentlichen Registern eingetragen. Die dazu erforderlichen offiziellen Formulare wurden immer vom Notariat [...] geliefert, im Büro von RA [Rechtsanwalt] Martinez ausgefüllt und im gleichen Notariat beurkundet, archiviert und schliesslich dem nationalen Departement für Statistik (DANE) übergeben. Martinez verfügte über Agenten in den USA, in Schweden, Frankreich und Spanien, die mittels Zeitungsanzeigen die zukünftigen Adoptiveltern rekrutierten. War der Käufer gefunden, so unterzeichnete dieselbe Frau, die im Geburtsregister nun als leibliche Mutter des gestohlenen Kindes eingetragen war, die Erklärung». Wiederum beurkundete das besagte Notariat das Dokument. Dies genügte allerdings nicht für eine Ausreise, denn die Adoption hatte in Kolumbien durch gerichtlichen Entscheid zu erfolgen. Auch das stellte wegen der Komplizenschaft von drei der fünf Jugendgerichte in Bogotá kein Hindernis für Martinez dar: «Mit seinen Methoden konnte eine Adoption in weniger als fünf Tagen vollzogen werden. RA Martinez kassierte pro Adoptivkind 7'500–15'000 Dollar. Die ausländischen Adoptiveltern verliessen darauf das Land zusammen mit dem kolumbianischen Adoptivkind, offenbar im guten Glauben, dieses legal adoptiert zu haben.»³⁶⁴

Auslöser für den Bericht des Bundesamts für Justiz war die Kurzmitteilung «Babies aus Kolumbien verkauft», erschienen in der Neuen Zürcher Zeitung vom 23. Juli 1981. Die Mitteilung bezog sich auf die USA sowie auf Schweden, Frankreich und Spanien. Die Sektion für internationales Privatrecht im Bundesamt für Justiz kommentierte dazu: «Auch die schweizerischen Behörden hatten sich in den letzten Jahren und haben sich weiterhin regelmässig mit kolumbianischen Adoptionen und 'Adoptionen' zu befassen».³⁶⁵ Deshalb wandte sich das Bundesamt für Justiz vier Tage später, am 27. Juli 1981, an die schweizerische Botschaft in Bogotá mit der Bitte, Dokumente zum Skandal «betreffend die 'Beschaffung' von Kindern aus Kolumbien» beizubringen. Das Amt war sich bewusst, dass sich das Problem von Kinderhandel auch für die Schweiz stellen könnte und handelte deshalb umgehend. Die schweizerische Botschaft antwortete unter dem Betreff «Verkauf/Adoption kolumbianischer Kinder» mehrmals, indem sie Zeitungsartikel nach Bern schickte, die wiederum die Grundlage für den oben zitierten Bericht des Bundesamts für Justiz bildeten: «Andere Informationen besitzen wir nicht, doch sind die belegten, wie Sie sehen werden, schon aufschlussreich genug und, selbst für kolumbianische Verhältnisse, wahrhaft staunenerregend.»³⁶⁶ Bemerkenswert an dieser Vorgeschichte ist der Umstand, dass eine Kurzmitteilung in der Neuen Zürcher Zeitung zum raschen Reagieren der Behörden führte.

³⁶⁴ Sämtliche Zitate aus: CH-BAR, E2200.93#1996/20#27*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, dreiseitiger maschinenschriftlicher Bericht «Internationaler Handel mit kolumbianischen Kindern», 7.9.1981. Der Bericht wies am Schluss nochmals darauf hin, dass die Darstellung auf Presseberichten beruhte, die teilweise in ihren Darstellungen widersprüchlich waren. Insbesondere zur Frage, ob kolumbianische Amtsstellen deliktisch gehandelt hatten, liefen zum Zeitpunkt des Berichts die Untersuchungen noch. Vgl. zu diesem Vorgang, in dem aus einem illegal entgegengenommenen Kind Schritt für Schritt ein legal adoptiertes Kind gemacht wurde, Loibl 2020.

³⁶⁵ CH-BAR, E2200.93#1996/20#27*, Hans Steiner*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, an schweizerische Botschaft in Bogotá, 27.7.1981.

³⁶⁶ CH-BAR, E2200.93#1996/20#27*, Schweizerische Botschaft in Bogotá an Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, 13.8.1981. Siehe auch: Schreiben vom 24.8.1981 mit weiteren Zeitungsartikeln.

In den Sachdossiers der schweizerischen Vertretung sind keine Abklärungen zur Frage dokumentiert, ob auch Schweizer Paare kolumbianische Kinder über Martinez adoptiert hatten. Das war es eigentlich, was das Bundesamt für Ausländerfragen ursprünglich wissen wollte.³⁶⁷ Hingegen vermeldete der Schweizer Botschafter Mitte September 1981 dem Bundesamt für Ausländerfragen, dass man bei der Botschaft striktere Kontrollen eingeführt hatte. Es würden nur noch Gesuche akzeptiert, die in schriftlicher Form über das ICBF vorgelegt wurden. Vorher habe die Botschaft bereits auf Nachfrage der adoptionswilligen Paare oder deren Anwälte positiv reagiert. Nun müsse das Visum und Schreiben der Botschaft vorliegen, damit das ICBF den Pass für das Kind beantragen könne.³⁶⁸ Es wäre zu untersuchen, wer im fraglichen Zeitraum die Vermittlerinnen und Vermittler vor Ort waren bei Adoptionen, die die Schweiz betrafen. Dazu liessen sich die Einzelfalldossiers analysieren, die in den Unterlagen der schweizerischen Vertretung vorliegen. Auch in einem Sachdossier des Bundesamts für Ausländerfragen ist dieser Fall von Kinderhandel mit dem Bericht des Bundesamts für Justiz dokumentiert.³⁶⁹ Das ICBF hatte offenbar Ende Dezember 1981 ein Kreisschreiben verschickt mit der Instruktion, dass alle Adoptionsanfragen aus dem Ausland fortan exklusiv über den Grupo nacional de coordinación de programa de adopciones laufen mussten. Zudem berücksichtigte das ICBF nur noch Gesuche, die über eine von der Schweizer Regierung autorisierte Stelle eingingen.³⁷⁰

Probleme mit gefälschten Dokumenten bestehen vor und nach 1981

Ob sich die Praxis in Kolumbien in den folgenden Monaten und Jahren tatsächlich verbesserte, ist fraglich. Die schweizerische Vertretung schrieb 1982 ans EJPD, dass sich Eltern nur noch an anerkannte Stellen in Kolumbien wenden durften. Dies geschehe nicht in allen Fällen, und das EJPD solle deshalb die Information an die zuständigen Stellen in den Kantonen weiterleiten.³⁷¹ Auch in den Unterlagen des Bundesamts für Ausländerfragen findet sich nochmals ein Jahr später eine Aktennotiz, die sich auf eine Anfrage der Vereinigung für Adoptionshilfe bezog. Diese bat das Bundesamt für Ausländerfragen zu prüfen, ob für Kinder aus Kolumbien die Möglichkeit bestand, Blanko-Bewilligungen oder Zusicherungen mit fiktivem Namen auszustellen. In den vergangenen Jahren habe sich gezeigt, so die Aktennotiz des Bundesamts für Ausländerfragen, dass Pflegeeltern oft versuchten, Einreiseformalitäten und ausländische Ausreisebestimmungen zu umgehen. Um dies zu vermeiden – «Kinderhandel muss unter allen Umständen verhindert werden» –, könne die Einreise nur bewilligt werden, wenn das Kind bereits geboren sei und seine Identität feststehe. «Ein Zurückkommen auf unser früheres Verfahren, wo jeweils Bewilligungen mit fiktiven Personalien ausgestellt wurden, ist nicht möglich.»³⁷²

³⁶⁷ Zu dieser Frage müssten zusätzlich Einzelfalldossiers konsultiert werden sowie Akten aus den zuständigen Wohnortkantonen der Adoptiveltern.

³⁶⁸ CH-BAR, E2200.93#1996/20#27*, Schweizer Botschafter an Bundesamt für Ausländerfragen, 15.9.1981.

³⁶⁹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1240*, Pflegekindschaft und Adoption – Kolumbien 1974–1985.

³⁷⁰ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1240*, Kreisschreiben des ICBF, 15.12.1981.

³⁷¹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1240*, Korrespondenz an EJPD von 1982.

³⁷² Zitate aus: CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1240*, Aktennotiz Hohler*, Bundesamt für Ausländerfragen, 17.10.1983. Vgl. zu dieser Aktennotiz auch Kapitel 13.3 zum Bundesamt für Ausländerfragen.

Dass in Kolumbien fiktive Daten von Kindern eingesetzt wurden, war dem Bundesamt für Ausländerfragen respektive der Eidgenössischen Fremdenpolizei schon 1974 bekannt, als die schweizerische Vertretung in Bogotá eine entsprechende Information übersandte: «Zu Ihrer Orientierung teile ich Ihnen mit, dass die Kinder, die durch FANA [Fundación para la Adopción de la Niñez Abandonada, Anm. d. Verfasserinnen] zur Adoption gebracht werden, meistens Findelkinder sind, die über keine Original-Geburtsurkunde verfügen. Zur Übernahme verlangt jedoch FANA (Terre des Hommes) von den kolumbianischen Behörden eine Geburtsurkunde, die, obschon rechtsgültig, mit fiktiven Daten versehen ist. Deshalb erhielten wir eine Zeit lang viele Urkunden mit dem Namen Lleras, danach mit Pastrana (jeweilige Namen der Präsidenten Kolumbiens).»³⁷³

8.2 Weitere Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken

Adoptionswillige Paare stellten die Schweizer Behörden vor vollendete Tatsachen, wenn sie mit einem kolumbianischen Kind einreisen, für das sie nicht über die notwendigen Papiere verfügten, oder wenn die Dokumente Ungereimtheiten enthielten. Von Adoptionen aus Kolumbien riet die schweizerische Vertretung nicht grundsätzlich ab. Mit den schweizerischen Vermittlungsstellen, die in Kolumbien aktiv waren, gab es zu unterschiedlichen Zeitpunkten Probleme.

Orientierungsphase und Zusammenarbeit vor Ort in den 1970er-Jahren

Wie in anderen Ländern auch, stand bei der schweizerischen Vertretung am Anfang der Adoptionstätigkeiten in Kolumbien die Orientierung im Zentrum. Das ICBF sandte der schweizerischen Botschaft 1973 die relevanten Gesetzesgrundlagen und die Adressen von Vermittlungsstellen und Kinderheimen vor Ort zu. 1976 schickte das ICBF aktualisierte Unterlagen und wollte umgekehrt mehr Informationen über die rechtlichen Adoptionsgrundlagen der Schweiz. 1982 gab es einen erneuten Austausch über neue gesetzliche Bestimmungen.³⁷⁴

Schon kurz nach Beginn der Vermittlungen von Kindern aus Kolumbien in die Schweiz meldete sich Terre des hommes Lausanne bei der Botschaft mit der Bitte, die Originaldokumente nicht den künftigen

³⁷³ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1240*, Schweizerische Vertretung in Bogotá an Eidgenössische Fremdenpolizei, 10.7.1974.

³⁷⁴ CH-BAR, E2200.93#1996/18#57*, ICBF an Botschaftssekretär in Bogotá, 22.5.1973. Im Bestand CH-BAR, E2200.93#1996/20#27* sind eine ausführliche, rund dreissig Seiten umfassende Dokumentation des ICBF über die kolumbianischen Adoptionsbestimmungen aus dem Jahre 1976 abgelegt sowie ein weiteres Dossier zu den Informationen, die das ICBF bei der Botschaft über die Rechtsgrundlagen der Schweiz einholte. Vgl. auch: ICBF an schweizerische Botschaft in Bogotá, 5.3.1982, und Liste der Vermittlungsstellen in Kolumbien von ICBF an schweizerische Botschaft in Bogotá vom Oktober 1982. Zu den gesetzlichen Grundlagen der Adoption in Kolumbien vgl. auch Delord 2017, S. 120–121.

Adoptiveltern, sondern besser direkt Terre des hommes als anerkannter Vermittlungsstelle zu übergeben.³⁷⁵ Auch das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen bat die Botschaft, genaue Angaben über den Wohnort der künftigen Adoptiveltern zu machen, da es vorgekommen war, dass die kantonalen Behörden die Eintragung im heimatlichen Familienregister abgelehnt hatten.³⁷⁶

Ebenfalls ganz zu Beginn gab es ein Problem mit angehenden Adoptiveltern, die der Eidgenössischen Fremdenpolizei keine andere «solution que d'accepter le fait accompli» liessen, wenn sie ohne Einreisebewilligung mit einem Kind in der Schweiz ankamen. Stefan Koch* bat die Botschaft in Bogotá, Schweizer Paare jeweils darüber zu informieren, dass sie sich um eine Einreisebewilligung kümmern mussten.³⁷⁷ Die schweizerische Botschaft informierte ihrerseits die Vertreterin von Terre des hommes vor Ort, das ICBF, die Fundación para la Adopción de la Niñez Abandonada (FANA) und die Fundación Casa de la Madre y el Niño über diesen Missstand.³⁷⁸

Auskünfte an Adoptionsinteressierte und Zusammenarbeit mit kolumbianischen Behörden

Adoptionswilligen Paaren gab die schweizerische Vertretung in Kolumbien fortan den Rat, sich für die Aufenthaltsbewilligung an das Bundesamt für Ausländerfragen zu wenden, sich beim ICBF über die Bedingungen vor Ort zu informieren und mit Frieda Müller* von Terre des hommes Lausanne in Kontakt zu treten.³⁷⁹ Sie empfahl ab und zu auch die Casa de la Madre y el Niño.³⁸⁰ Für den gesamten Untersuchungszeitraum sind in den Sachdossiers der schweizerischen Vertretung in Bogotá diverse Anfragen von adoptionsinteressierten Paaren dokumentiert.

In den 1990er-Jahren empfahl die schweizerische Botschaft weiterhin, sich immer direkt mit dem ICBF in Verbindung zu setzen. Sie klärte die interessierten Paare darüber auf, dass nicht die Botschaft Beglaubigungen ausstellte, sondern das ICBF dies machte. In den 1990er-Jahren wollte sich ein Paar über die Rechtmässigkeit der Verfahren bei der Botschaft versichern: «Wir möchten [...] sicher sein, dass das ganze Verfahren korrekt verläuft (kein Kinderhandel).»³⁸¹ Die schweizerische Botschaft wies bei Bedenken auf das ICBF hin, das in Adoptionsfragen versiert sei. Es «arbeitet seriös und korrekt. Ich bin

³⁷⁵ CH-BAR, E2200.93#1996/18#57*, Terre des hommes Lausanne an schweizerische Botschaft in Bogotá, 1.2.1974 und 28.2.1974.

³⁷⁶ CH-BAR, E2200.93#1996/18#57*, Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen an schweizerische Botschaft in Bogotá, 20.2.1974 und 8.2.1974; Schweizerische Botschaft in Bogotá an Eidgenössisches Amt für Zivilstandswesen, 24.4.1974.

³⁷⁷ CH-BAR, E2200.93#1996/18#57*, Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei an die Kantonalen Fremdenpolizeien, 24.10.1974, mit Kopie des Schreibens an die schweizerische Botschaft in Bogotá.

³⁷⁸ CH-BAR, E2200.93#1996/18#57*, Handelsbeauftragter der Schweiz an Vertreterin von Terre des hommes Lausanne vor Ort, FANA, Casa de la Madre y el Niño und ICBF, 31.10.1974; Antwort von ICBF vom 14.11.1974 und FANA vom 19.11.1974.

³⁷⁹ CH-BAR, E2200.93#1996/18#57*, Schweizerische Botschaft in Bogotá an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 4.7.1975.

³⁸⁰ CH-BAR, E2200.93#1996/19#42*, Schweizerische Botschaft in Bogotá an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 8.7.1977.

³⁸¹ Diverse Dokumente im Bestand CH-BAR, E2200.93#2004/171#28*, z. B. vom 13.3.1996, 27.3.1996, 2.9.1991.

überzeugt, dass Sie, wie viele andere Adoptiveltern vor Ihnen, eine freudige Erfahrung mit der kolumbianischen Kindsadoption machen werden.»³⁸²

Mit dem ICBF und der Direktion für internationales Privatrecht stand die schweizerische Botschaft in Kontakt, um sich über die Adoptionsbedingungen und Rechtsgrundlagen in Kolumbien auszutauschen.³⁸³ Das war auch in den Jahren vor dem Skandal von 1981 der Fall, als das ICBF die schweizerische Botschaft über Gesetzesänderungen zum Schutz von Minderjährigen und über anerkannte Vermittlungsstellen vor Ort informierte.³⁸⁴ Anlass für diese Korrespondenz war eine Anfrage der Eidgenössischen Justizabteilung an die schweizerische Botschaft in Bogotá aus dem Jahr 1978, die angesichts der Tatsache, dass viele Schweizerinnen und Schweizer Kinder aus Medellín adoptieren wollten, um so viele Informationen zu Kolumbien bat wie nur möglich.³⁸⁵

Angehörige der schweizerischen Botschaft wurden manchmal von Bekannten oder Mitarbeitenden von Schweizer Behörden kontaktiert. 1981, kurz bevor der organisierte Kinderhandel in Kolumbien aufgedeckt wurde, wandte sich ein ranghoher Mitarbeiter des EDA direkt an den Schweizer Botschafter in Bogotá mit der Bitte, einem seiner Mitarbeiter bei der Adoption eines kolumbianischen Kindes zu helfen. Der Botschafter leitete die Anfrage an die Botschaft in Quito weiter.³⁸⁶ Auch 1990 bat ein Mitarbeiter des EDA den Schweizer Botschafter in Bogotá, für seine Schwester zur Verfügung zu stehen, die mit ihrem Mann ein kolumbianisches Kind adoptieren wollte.³⁸⁷

Bureau Genevois d'Adoption

Das Bureau Genevois d'Adoption (BGA) in Genf informierte im Frühjahr 1976 Stefan Koch von der Eidgenössischen Fremdenpolizei darüber, dass ein Schweizer namens Annen* als Privatperson Kinder aus Cali in die Schweiz vermittelt hatte, und zwar aus «pitié qu'il éprouvait en voyant toute la misère enfantine des orphelinats», dafür aber jeweils bis zu 800 Franken an Spesen verrechnete. Obwohl Annen in die Schweiz zurückgereist war und das BGA nicht mehr mit ihm zusammenarbeitete, wollte das BGA der Eidgenössischen Fremdenpolizei die Information zu Dokumentationszwecken zukommen las-

³⁸² CH-BAR, E2200.93#2004/171#28*, Schweizerischer Geschäftsträger a. i., i. A., an Adoptionsinteressenten aus der Schweiz, 18.3.1991.

³⁸³ CH-BAR, E2200.93#1996/18#57*, Schweizerische Botschaft in Bogotá an DFP, Direktion für internationales Privatrecht, 22.9.1976.

³⁸⁴ CH-BAR, E2200.93#1996/19#42*, ICBF an schweizerische Botschaft in Bogotá, 4.7.1978, 19.2.1979 und 29.10.1979 inkl. Einladung zu einem ersten internationalen Symposium über Adoptionen aus Südamerika, das vom 10. bis 14.12.1979 stattfand.

³⁸⁵ CH-BAR, E2200.93#1996/19#42*, Eidgenössische Justizabteilung an schweizerische Botschaft in Bogotá, 15.8.1978; Schweizerische Botschaft in Bogotá an Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, 28.2.1979.

³⁸⁶ CH-BAR, E2200.93#1996/20#27*, Ranghoher Mitarbeiter EDA an Schweizer Botschafter in Bogotá, 9.1.1981; Antwort des Schweizer Botschafters in Bogotá an ranghohen Mitarbeiter EDA, 27.1.1981.

³⁸⁷ CH-BAR, E2200.93#2004/171#28*, Mitarbeiter EDA an Schweizer Botschafter in Bogotá, 20.8.1990.

sen. Stefan Koch wiederum, der eine erhöhte Nachfrage nach Kindern aus Kolumbien feststellte, kontaktierte die Einwohnerkontrolle Genf, um sich über Annen zu erkundigen und um sicherzustellen, dass dieser seine Vermittlungen eingestellt hatte.³⁸⁸

Mitte der 1980er-Jahre verlangte das ICBF genaue Auskünfte darüber, welche Stellen in der Schweiz berechtigt waren, Kinder aus Kolumbien in die Schweiz zu vermitteln, und wie viele Kinder das betraf. Zu diesem Zeitpunkt hatte das ICBF die übersetzten Sozialberichte des BGA nicht mehr akzeptiert, weil die Mitarbeiterinnen keine Abschlüsse in Sozialer Arbeit hatten. Das BGA beklagte sich bei der schweizerischen Vertretung in Bogotá darüber und bat um Unterstützung, denn in allen anderen zehn Herkunftsländern, in denen das BGA aktiv war, würden sich keine Probleme dieser Art stellen.³⁸⁹ Das ICBF informierte die schweizerische Vertretung in Bogotá seinerseits jeweils darüber, welche Stellen vor Ort eine Bewilligung zur Adoptionsvermittlung hatten.³⁹⁰

Terre des hommes Lausanne

Die kolumbianischen Behörden entzogen im Sommer 1976 Frieda Müller* von Terre des hommes Lausanne die Bewilligung für ihre Vermittlungstätigkeit in Bogotá. Die schweizerische Botschaft kannte die Gründe dafür nicht, vermutete aber, dass es im Zusammenhang mit den gesetzlichen Änderungen von 1975 zu einer restriktiveren Politik gekommen war. Gemäss Botschaftsinformation hatte der Gründer von Terre des hommes Edmond Kaiser das Büro in Bogotá umgehend schliessen lassen.³⁹¹ 1981 vermittelte Terre des hommes Lausanne wieder Kinder aus Medellín in die Schweiz.³⁹² Frieda Müller versuchte zurück in der Schweiz noch im Jahre 1976, ihre Nachfolge mit zwei Schweizerinnen zu regeln nach «schlimmen Wochen», in denen die Leute an «Gräuelmärchen von Kinderhandel» geglaubt und selbst ein Anwalt ihr Mandat nicht hatte übernehmen wollen.³⁹³ Dass es bei den Vermittlungen durch Frieda Müller Ungereimtheiten gab, zeigt eine Anfrage eines Paares an die schweizerische Botschaft, das nach der zweijährigen Pflegeelternschaft das Adoptionsverfahren in der Schweiz einleiten wollte. Trotz wiederholter Nachfrage hatte Frieda Müller den fehlenden Geburtsschein für das Kind nicht beschafft. Erst die Intervention der schweizerischen Botschaft beim zuständigen kolumbianischen Zivilstandsregister führte dazu, dass das Paar die nötige Kopie der Geburtseintragung erhielt.³⁹⁴

³⁸⁸ CH-BAR, E2200.93#1996/18#57*, BGA an Monsieur Koch*, Eidgenössische Fremdenpolizei, 6.3.1976; Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, an Einwohnerkontrolle Genf, 11.3.1976.

³⁸⁹ CH-BAR, E2200.93#1996/21#18*, BGA an schweizerische Vertretung in Bogotá, 22.4.1986.

³⁹⁰ So zum Beispiel ein Jahr zuvor. CH-BAR, E2200.93#1996/21#18*, ICBF an schweizerische Vertretung in Bogotá, 7.5.1985.

³⁹¹ CH-BAR, E2200.93#1996/18#57*, Schweizerische Botschaft in Bogotá an Direction des Organisations internationales du DPF, 10.6.1976.

³⁹² CH-BAR, E2200.93#1996/20#27*, Terre des hommes Lausanne an schweizerische Botschaft in Bogotá, 27.2.1981.

³⁹³ CH-BAR, E2200.93#1996/18#57*, Frieda Müller, Fondation Hogar su ti, an Agata Meier*, Verantwortliche für Adoptionen bei Terre des hommes Lausanne, 23.6.1976. Dieses Schreiben liegt in den Unterlagen der schweizerischen Botschaft in Bogotá, inklusive eines Reiseberichts einer deutschen Pfarrersgattin, die in Kolumbien ein Kind adoptiert hatte.

³⁹⁴ CH-BAR, E2200.93#1996/19#42*, Pflegeeltern aus der Schweiz an schweizerische Botschaft in Bogotá, 9.2.1977; Schweizerische Botschaft in Bogotá an Zivilstandsregister [...], 15.2.1977.

1979 gab es wegen Frieda Müller nochmals eine Korrespondenz, weil sich der Zivilstandsdienst von Appenzell Ausserrhoden bei Stefan Koch über Müller erkundigt hatte, ob sie Kinder aus Kolumbien vermittelte. Seit bald zwei Jahren, so der Schweizer Botschafter in Bogotá, sei die Vermittlerin nicht mehr aktiv.³⁹⁵ Den Anstoss für die Anfrage aus Appenzell Ausserrhoden hatte ein Gesuch von Margret Bucher*³⁹⁶ für die Vermittlung von Kindern aus dem Ausland gegeben. Margret Bucher hatte ohne Bewilligung Kinder vermittelt und Adoptiveltern getroffen organisiert und dafür in der lokalen Presse geworben, was ihr der Zivilstandsdienst von Appenzell Ausserrhoden vorerst untersagte. Margret Bucher durfte, so das Einschreiben des Zivilstandsdienstes, die Vermittlungstätigkeit erst wieder aufnehmen, wenn ihr die Bewilligung erteilt würde. Sie wurde auch darüber informiert, dass «die zukünftigen Adoptiveltern nicht befugt sind, den ausländischen Kindern irgendein Geburtsdatum zu geben, wie dies in Ihren Werbeunterlagen angeboten wird». Der Zivilstandsdienst wollte zudem wissen, wer die anerkannten Vermittlerinnen und Vermittler in Kolumbien waren, mit denen Margret Bucher zusammenarbeiten wollte, und in diesem Zusammenhang war Frieda Müller erwähnt worden.³⁹⁷

Bevor diese Informationen in den Korrespondenzen zirkulierten, hatte die schweizerische Botschaft gegenüber adoptionsinteressierten Paaren jeweils Frieda Müller als Kontakt vor Ort angegeben. Offenbar hatten die angereisten Paare bei Frieda Müller auf Wunsch eine Unterkunft erhalten, und die schweizerische Botschaft hatte sich in einem Fall anboten, «nützliche Hinweise über Ihre Anfragen touristischer Natur [zu] geben». Da die Adoption in Kolumbien ausgesprochen wurde, hatte sich das Paar «entschlossen, das Opfer einer Reise nach Kolumbien» auf sich zu nehmen, wollte aber deshalb zumindest im Land herumreisen.³⁹⁸ Frieda Müller, die keinen guten Ruf als Vermittlerin vor Ort hatte, bot in der Zeit ihrer Aktivität in Kolumbien bis 1976 zusätzliche Dienstleistungen für künftige Adoptiveltern an. Ab 1979 trat mit Margret Bucher eine Schweizer Vermittlerin auf den Plan, deren Methoden die zuständige kantonale Aufsichtsbehörde ebenfalls gerügt hatte und deren Praxis auch bei der Vermittlung von indischen Adoptivkindern fragwürdig war.

Adoption International

Bei Adoption International mit Sitz im Kanton Bern gab es Probleme bezüglich Vermittlungsbewilligung. Die Justizdirektion des Kantons Bern hatte im Januar 1983 die Zusatzbewilligung für Thailand, Indien und Kolumbien zurückgenommen und diese sechs Monate später nur provisorisch für Thailand und

³⁹⁵ CH-BAR, E2200.93#1996/19#42*, Schweizer Botschafter in Bogotá an Eidgenössische Fremdenpolizei [zu diesem Zeitpunkt bereits Bundesamt für Ausländerfragen, Anm. d. Verfasserinnen], 16.2.1979; Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, an schweizerische Botschaft in Bogotá, 31.1.1979; Zivilstandsdienst, Gemeindedirektion, Appenzell Ausserrhoden, an Eidgenössische Fremdenpolizei, 25.1.1979.

³⁹⁶ Vgl. zur Vermittlungstätigkeit von Margret Bucher* auch Kapitel 7 zu Indien.

³⁹⁷ CH-BAR, E2200.93#1996/19#42*, Gemeindedirektion, Zivilstandsdienst Appenzell Ausserrhoden, Einschreiben betreffend Gesuch um Vermittlung von Kindern aus dem Ausland zur späteren Adoption, an Margret Bucher*, 26.1.1979.

³⁹⁸ CH-BAR, E2200.93#1996/18#57*, Schweizer Botschafter in Bogotá, i. A., an Adoptionsinteressenten aus der Schweiz, 22.11.1976, als Antwort auf die Anfrage vom 13.11.1976. Vgl. zum Helfen bei Reisen Bitter, Bangarter, Ramsauer 2020, S. 104.

Indien wieder erteilt. Die Justizdirektion bestand darauf, dass das Departement für auswärtige Angelegenheiten die Mitarbeitenden von Adoption International vor Ort überprüfen liess. Der Präsident der Vermittlungsstelle, Julius D. Suter*, wandte sich an den Departementsvorsteher Pierre Aubert, weil er eine rasche Überprüfung anregen wollte: «Das Bewilligungsprovisorium schadet unserem Ansehen bei Mitgliedern und potentiellen Gönnern sowie in der Öffentlichkeit. Mitglieder treten aus und Geldgeber ziehen sich von uns zurück.»³⁹⁹ Das EDA forderte die schweizerische Botschaft in Bogotá auf, Erkundigungen einzuholen. Bei einem Telefonat mit der Direktorin von ICBF in Bogotá stellte sich heraus, dass das ICBF mit der Arbeitsmethode von Adoption International in Cali nicht einverstanden war. Worin diese Methode bestand, erschliesst sich nicht aus der Antwort der schweizerischen Botschaft an das Departement für auswärtige Angelegenheiten.⁴⁰⁰

Im August 1985 reichte Adoption International nochmals ein Gesuch für die Vermittlung von Kindern aus Kolumbien beim Kantonalen Jugendamt Bern ein. Im Unterschied zu 1983 verfügte man nun über gute Kontakte zum ICBF, und auch der damalige Schweizer Konsul in Cali, Karl Boser*, wurde als Referenz aufgeführt. Wieder scheint es nicht geklappt zu haben, zumindest nicht auf Anhieb.⁴⁰¹ 1988 gab es einen Briefwechsel zwischen Julius D. Suter und Karl Boser, inzwischen Schweizer Botschafter in Bogotá. Karl Boser setzte sich dafür ein, Spenden zu gewinnen für das Kinderheim Hogar Bambi in Cali, das Suter führte. Er bat seine eigene Ehefrau, Ehrenpräsidentin des Hogar Bambi, sich bei den «Schweizer Damen» vor Ort für Spenden einzusetzen, und schrieb die Migros Kulturstiftung an. Einen ehemaligen Nationalrat informierte er darüber, wie Hogar Bambi seine Spende verwendete, und versicherte ihm, dass er selbst und seine Frau das Projekt unterstützten.⁴⁰² Auch Anfang der 1990er-Jahre empfahl die schweizerische Botschaft das Kinderheim Hogar Bambi in Cali als Einrichtung, an die sich Adoptionsinteressierte wenden konnten.⁴⁰³

³⁹⁹ CH-BAR, E2200.93#1996/20#27*, Julius D. Suter*, Präsident von Adoption International, an Bundesrat Pierre Aubert, 26.1.1984. Zur Tätigkeit von Adoption International aus Bern in Indien vgl. Kapitel 7. Welcher Zusammenhang zur Vermittlungsstelle Adoption International mit Sitz in Kreuzlingen bestand, konnten wir im Rahmen der Bestandesaufnahme nicht untersuchen. Vgl. zu Adoption International Kreuzlingen Kapitel 14.3.

⁴⁰⁰ CH-BAR, E2200.93#1996/20#27*, Schweizerische Botschaft in Bogotá an Politische Abteilung, Departement für auswärtige Angelegenheiten, 17.2.1984. Vgl. dazu auch den Bestand CH-BAR, E2200.93#1996/21#18*, Dossier Adoption International und Julius D. Suter*, darin z. B. Schweizer Botschafter Boser* an Bundesamt für Ausländerfragen, 9.4.1986.

⁴⁰¹ CH-BAR, E2200.93#1996/21#18*, Adoption International an Kantonales Jugendamt Bern, 27.8.1985. Auf einer Liste von Keller* von 1986 im gleichen Bestand ist Adoption International nicht als zugelassen für Kolumbien aufgeführt. Kathrin Keller, Bundesamt für Justiz, Sektion Zivilgesetzbuch, an schweizerische Vertretung in Bogotá, 12.11.1986. Ob und ab wann Adoption International Kinder aus Kolumbien vermitteln durfte, ist dem Sachdossier nicht zu entnehmen. Die Frage müsste anhand von Archivbeständen der zuständigen kantonalen Zentralbehörde, dem Jugendamt des Kantons Bern, weiter untersucht werden.

⁴⁰² CH-BAR, E2200.93#1996/21#18*, Karl Boser, Schweizer Botschafter, an Julius D. Suter, 8.6.1988; Karl Boser an ehemaligen Nationalrat, 25.4.1988; Karl Boser an Migros Kulturförderung, 10.3.1988.

⁴⁰³ CH-BAR, E2200.93#2004/171#28*, Schweizerischer Geschäftsträger a. i., i. A., an Adoptionsinteressenten aus der Schweiz, 18.3.1991.

9 Adoptionen von Kindern aus Korea

Die Republik Korea⁴⁰⁴ war lange Zeit das wichtigste Herkunftsland für Auslandsadoptionen in der Schweiz. Die meisten Einreisebewilligungen für Kinder aus Korea im Hinblick auf eine spätere Adoption in der Schweiz wurden in den 1970er-Jahren erteilt. 1970 waren es 105 Einreisebewilligungen, 1974 208 und 1975 277 Einreisebewilligungen. Ab 1977 nahmen die Zahlen rapide ab: 1977 erhielten noch 38 Kinder eine Einreisebewilligung, 1978 vier und 1980 nur noch ein Kind. Von 1981 bis 1990 gab es insgesamt nur noch fünf Einreisebewilligungen für Kinder aus Korea in die Schweiz.⁴⁰⁵

Während Korea lange Zeit Hauptherkunftsland adoptierter Kinder für westliche Länder war, unterband das ostasiatische Land internationale Adoptionen ab Mitte der 1970er-Jahre weitgehend. Ab 1978 war die Adoption koreanischer Kinder für verschiedene Länder, darunter die Schweiz, Grossbritannien und Italien, kaum mehr möglich. Ausnahmen galten für in Korea lebende ausländische Paare. In andere Länder, darunter USA und Belgien, wurden hingegen noch Kinder zur Adoption gegeben. Die koreanische Regierung begründete dies laut der schweizerischen Botschaft in Seoul damit, dass dort schon viele koreanische Kinder lebten, in andere Länder aber keine neuen «Kanäle» eröffnet werden sollten. Die Schweiz sei eines der letzten Länder gewesen, die mit einer koreanischen Vermittlungsagentur einen Vertrag abgeschlossen habe.⁴⁰⁶ Als weiteren Grund erwähnte die Botschaft, dass keine Schweizer Organisation mehr existiere, die mit einer von der koreanischen Regierung anerkannten Agentur zusammenarbeite.⁴⁰⁷

Zentraler Wendepunkt im Hinblick auf die weiterhin durchgeführten internationalen Adoptionen waren 1988 die in Korea stattfindenden Olympischen Spiele. Aufgrund heftiger medialer Kritik an ihrer Adoptionspolitik schränkte die koreanische Regierung internationale Adoptionen massiv ein.⁴⁰⁸ 1988 fand wegen des Adoptionsstopps ein Treffen zwischen der Schweizer Vizekonsulin und Vertretern der koreanischen Regierung statt.⁴⁰⁹

Trotzdem bemühte sich Alice Honegger noch in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre um eine Bewilligung für die Vermittlung von Adoptivkindern aus Korea. Sie verlangte von der schweizerischen Botschaft eine Kopie des Adoptionsgesetzes und der Adoptionsbestimmungen, Guidelines über die Adop-

⁴⁰⁴ Im Folgenden verwenden wir für die Republik Korea, umgangssprachlich Südkorea, die im Forschungsmandat des Bundesamts für Justiz verwendete Bezeichnung Korea.

⁴⁰⁵ Siehe: Anhang 1 bis 3.

⁴⁰⁶ Zitat aus: CH-BAR, E2200.24#1999/5#23*, Notiz M. Neubauer*, Schweizerische Botschaft in Seoul, 12.1.1984.

⁴⁰⁷ CH-BAR, E2200.24#1999/5#23*, Schweizerische Botschaft in Seoul an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 17.8.1989.

⁴⁰⁸ Ceschi 1996, S. 35. Vgl. auch Kim 2016, S. 82. Vgl. CH-BAR, E2200.24#1996/94#22*, Aktennotiz Schweizer Botschafter, 11.4.1988, zum «Adoptionsbann». Vgl. hierzu auch CH-BAR, E2200.24#1999/5#23*, South Korea Slows Export of Babies for Adoption, in: The New York Times National, 12.2.1990. Hier wurden weitere Gründe für abnehmende Auslandsadoptionen genannt: Sinkende Geburtenrate, Wirtschaftsaufschwung, vermehrte Akzeptanz von Abtreibungen sowie zunehmende Adoptionen durch Koreanerinnen und Koreaner selbst. Vgl. auch folgenden kritischen Artikel zu koreanischen Adoptionen: Baby Exports a Billion Won Business, in: The Korea Post, November 1985. Hier ist die Rede von einem rentablen «business».

⁴⁰⁹ CH-BAR, E2200.24#1996/94#22*, Aktennotiz der Schweizer Vizekonsulin K. Gerber*, 11.4.1988, über Treffen im Ministry of Health and Social Affairs.

tionspraxis, die Adressen des zuständigen Wohlfahrtsamtes, von anerkannten privaten Vermittlungsstellen, Waisenhäusern und Spitälern. Sie erhielt die gewünschten Informationen vom Schweizer Botschafter mit dem Vermerk, dass bald keine koreanischen Kinder mehr adoptiert werden könnten.⁴¹⁰

9.1 Hinweise auf Kinderhandel und Skandale

Der für den vorliegenden Bericht konsultierte Bestand der schweizerischen Botschaft in Seoul, der einzigen schweizerischen Vertretung in Korea, ist klein. Er enthält Zeitungsartikel zum Thema Adoptionen,⁴¹¹ Einreisebewilligungen für einzelne Kinder sowie Korrespondenz des Botschaftspersonals mit Schweizer Behörden und adoptionsinteressierten Eltern. Letztere wurden von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Botschaft vor allem darauf hingewiesen, dass die Adoption koreanischer Kinder durch Schweizer Paare nicht mehr möglich sei.⁴¹² Insgesamt existieren in den Sachdossiers der schweizerischen Botschaft in Seoul nur wenige Informationen zu Kinderhandel und problematischen oder illegalen Adoptionspraktiken.

Hinweise auf lukrative Geschäfte mit Adoptivkindern

Vereinzelt finden sich Hinweise, dass Ende der 1970er-Jahre, als die Adoption koreanischer Kinder für Schweizerinnen und Schweizer kaum mehr möglich war, Paare eine fiktive Wohnadresse in einem Land angaben, in dem Adoptionen koreanischer Kinder nach wie vor möglich waren. Darauf verweist ein Schreiben von Stefan Koch* von der Eidgenössischen Fremdenpolizei an die schweizerische Botschaft in Seoul von 1979. Koch wollte wissen, «si les autorités coréennes compétents souscrivent au placement d'enfants coréens en Suisse par pays interposés. Le visa est-il d'autre part délivré par vos services avant le départ ou non? Sinon, l'est-il par l'Ambassade de France ou d'Italie à Séoul et sous quel couvert? [...] Tout dépend donc si les parents nourriciers font l'objet sur la déclaration d'une adresse fictive à l'étranger ou non. Vous voudrez bien vous en assurer.»⁴¹³ Koch warnte: «En tant qu'autorité, il nous

⁴¹⁰ CH-BAR, E2200.24#1996/94#22*, Alice Honegger, Stiftung Adoptio, an schweizerische Botschaft in Seoul, 27.8.1985; Richard Durand*, Schweizer Botschafter in Seoul an Alice Honegger, 17.10.1985.

⁴¹¹ Darunter einige, die sich mit dem Thema Auslandsadoptionen kritisch auseinandersetzen. Vgl. z. B. Eva Wyss, Adoptionswillige greifen zur Selbsthilfe. Erfahrungen und Gefahren mit Kindern aus der dritten Welt, in: Tages-Anzeiger, 9.1.1979, oder Susan Boos, Herzig sind sie, die Kleinen, doch sie werden gross. Rund 600 Drittweltkinder, viele davon aus Sri Lanka, werden pro Jahr in die Schweiz geholt – häufig leichtfertig, in: Die Weltwoche, 2.4.1987. Darin kommt ein Beispiel einer illegalen Adoption aus Kolumbien zur Sprache. Es wird weiter erwähnt, dass das Kinderdorf Pestalozzi in Trogen 1986 ein Haus für ausländische Kinder aus gescheiterten Adoptionsverhältnissen einrichtete. Thema sind hier auch die dubiose Vermittlungstätigkeit von Alice Honegger und das Problem der Überprüfbarkeit seriöser Vermittlungsstellen.

⁴¹² CH-BAR, E2200.24#1996/94#22*. In diesem Dossier finden sich viele Briefe der Botschaft an adoptionsinteressierte Eltern.

⁴¹³ CH-BAR, E2200.24#1996/92#15*, Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, an schweizerische Botschaft in Seoul, 12.1.1979.

appartient cependant d'être prudent lors de l'octroi d'autorisations d'entrée qui pourraient être délivrés dans des conditions n'étant pas correctes.»⁴¹⁴

Stefan Koch argumentierte, dass es in der Schweiz Widerstand gegenüber internationalen Adoptionen gäbe, zudem wolle man nicht ohne Zustimmung der koreanischen Behörden agieren. Er legte dem Schreiben einen Artikel aus dem Tages-Anzeiger bei, in dem unter anderem kritisiert wurde, dass die Vermittlung von Adoptivkindern in einzelnen Ländern zu einem lukrativen Geschäft geworden sei. Im Artikel prangerte eine Adoptivmutter an, dass sich in Korea Beamte an der Vermittlung von Kindern bereicherten. Auch Koch selbst nahm darin zum Geschäft mit Adoptivkindern Stellung.⁴¹⁵ Der schweizerische Geschäftsträger ad interim wies die indirekte Kritik hingegen zurück. Adoptionen fänden in Korea «ohne einen aktiven Einsatz dieser Botschaft» statt. Er sähe deshalb «kaum eine Möglichkeit, herauszufinden, ob die schweizerischen Adoptionseltern falsche Angaben machen.» Der schweizerische Geschäftsträger ad interim gab die Verantwortung an Koch weiter: Da die zukünftigen Adoptiveltern in der Schweiz wohnten, «könnten Ihre Dienste eine solche Kontrolle leichter vornehmen.»⁴¹⁶ Zudem würden die Auslandsadoptionen zunehmend gestoppt, weshalb das angesprochene Problem sich mit der Zeit von selbst erledige. «Jedenfalls werde ich darauf achten, dass die mir auf Ihren Einreisebewilligungen zukommenden Instruktionen jeweils strikte beachtet werden, wie dies übrigens bisher schon immer der Fall war.»⁴¹⁷

Bundesamt für Ausländerfragen problematisiert Adoptionen aus Korea

Ausführlichere Informationen zu problematischen Aspekten der Adoptionen aus Korea finden sich im Bestand des Bundesamts für Ausländerfragen, der ein separates Sachdossier zu Pflegekindschaft und Adoptionen in Korea enthält.⁴¹⁸ Darin findet sich ein Briefwechsel zwischen der Eidgenössischen Fremdenpolizei, ausgelöst durch Stefan Koch, und der schweizerischen Botschaft in Seoul zu koreanischen Müttern, die ihre zur Adoption gegebenen Kinder wiederhaben wollten. Koch schrieb der schweizerischen Botschaft bezüglich zweier Mädchen, die zur Adoption in die Schweiz kommen sollten. Terre des hommes habe informiert, dass die beiden Mädchen von der Mutter zurückgefordert würden und die

⁴¹⁴ CH-BAR, E2200.24#1996/92#15*, Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, an schweizerische Botschaft in Seoul, 12.1.1979.

⁴¹⁵ CH-BAR, E2200.24#1996/92#15*, Eva Wyss, Adoptionswillige greifen zur Selbsthilfe. Erfahrungen und Gefahren mit Kindern aus der dritten Welt, in: Tages-Anzeiger, 9.1.1979. Der Artikel setzt sich kritisch mit internationalen Adoptionen auseinander, es kommen verschiedene Behördenmitglieder, darunter Stefan Koch, sowie eine Mitarbeiterin der Zürcher Pflegekinderaufsicht und der Leiter der Pflegekinderfürsorge der Stadt Zürich zu Wort.

⁴¹⁶ Sämtliche Zitate aus: CH-BAR, E2200.24#1996/92#15*, V. Mürger*, Schweizerischer Geschäftsträger ad interim in Seoul, an Eidgenössische Fremdenpolizei, 5.2.1979.

⁴¹⁷ CH-BAR, E2200.24#1996/92#15*, V. Mürger, Schweizerischer Geschäftsträger ad interim in Seoul, an Eidgenössische Fremdenpolizei, 5.2.1979.

⁴¹⁸ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1489*. Zum Bestand des Bundesamts für Ausländerfragen vgl. Kapitel 13.

Adoption somit nicht zustande käme. Dies geschehe seit Kurzem häufig.⁴¹⁹ Wäre es möglich, «de promouvoir sur place une recherche d'abandon avant de confier de tels enfants en adoption à l'étranger. S'ils ont été abandonnés, c'est que leurs mères se trouvaient dans la misère, mais tenaient tout de même à eux puisqu'elles les reprennent. Ne serait-il pas possible d'aider sur place? De tels cas sortent absolument du cadre que nous nous étions fixé et mettent certainement Terre des Hommes aussi mal à l'aise, car nous avons une conception identique en ce domaine.»⁴²⁰ Koch forderte nicht nur genauere Nachforschungen durch die Botschaft, sondern stellte auch zur Diskussion, ob vor Ort nicht besser geholfen werden könne statt mit einer internationalen Adoption.

Die schweizerische Botschaft bestätigte, dass koreanische Kinder, die von Schweizerinnen und Schweizern adoptiert würden, immer häufiger von den leiblichen Eltern zurückverlangt würden. «Das Problem der ausgesetzten und zur Adoption frei gegebenen Kinder, das oft auch Anlass zu Kritik in der hiesigen Presse gibt (siehe beigelegte fotokopierte Zeitungsartikel), ist dieser Botschaft bestens bekannt. Ich habe darüber dem EPD im vergangenen Jahr Bericht erstattet. Die koreanischen Behörden versuchen, dem Missstand entgegenzuwirken. Vorgesehen ist die Einführung von Patenschaften unter Aufsicht des Ministeriums für Soziale Aufgaben. Auch ist die Überholung des Adoptionsgesetzes beabsichtigt, so dass nur noch Waisen, nicht aber von den Eltern zur Adoption freigegebene Kinder das Land verlassen dürfen. Zahlreiche private Organisationen und Institutionen bemühen sich um das Los dieser Waisen und Findelkinder. Wie Sie hingegen aus den Beilagen [verschiedene Zeitungsartikel, Anm. d. Verfasserinnen] ersehen können, handelt es sich dabei nicht nur um seriöse Unternehmen. Leider ist die von Ihnen vorgeschlagene Lösung, den Sachverhalt durch diese Botschaft an Ort und Stelle abzuklären, undurchführbar.»⁴²¹ Die Botschaft war sich der Problematik demnach bewusst, wies aber zugleich darauf hin, dass vor Ort durch die Botschaft wenig abgeklärt und nicht viel bewirkt werden könne.

Botschaftsmitarbeiterin verfasst den Bericht «Das koreanische Adoptivkinderproblem»

Weiter findet sich im Bestand des Bundesamts für Ausländerfragen der Bericht «Das koreanische Adoptivkinderproblem» einer Mitarbeiterin der schweizerischen Botschaft in Seoul. Der ausführliche Rapport ist nicht datiert, wurde aber 1976 an die Eidgenössische Fremdenpolizei geschickt.⁴²² Es handelt sich um ein Schlüsseldokument für die Analyse zu Adoptionen koreanischer Kinder in der Schweiz. Die Mitarbeiterin hatte den Bericht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Problematik, die Koch 1975 benannt hatte, verfasst. Dementsprechend hatte sie dabei insbesondere «das häufige Zurückverlangen

⁴¹⁹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1489*, Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, an schweizerische Botschaft in Seoul, 21.4.1975. Aus dem Schreiben Kochs geht nicht hervor, ob es sich um Terre des hommes Lausanne oder Terre des hommes Schweiz handelt.

⁴²⁰ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1489*, Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, an schweizerische Botschaft in Seoul, 21.4.1975.

⁴²¹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1489*, Schweizerische Botschaft in Seoul an Eidgenössische Fremdenpolizei, 7.5.1975.

⁴²² CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1489*, Bericht Mitarbeiterin schweizerische Botschaft in Seoul «Das koreanische Adoptivkinderproblem», ohne Datum, 1975 oder 1976.

der freiwillig zur Adoption gegebenen Kinder durch ihre Eltern»⁴²³ vor Augen, so der schweizerische Geschäftsträger ad interim im Schreiben, mit dem er den Bericht an die Eidgenössische Fremdenpolizei sandte.

Die Botschaftsmitarbeiterin hielt fest, dass es in Korea viele Waisenkinder gäbe, Adoptionen in Korea selbst jedoch verpönt seien. Zur Adoption gegeben würden vor allem Kinder lediger, verwitweter oder geschiedener Mütter sowie von Ehepaaren mit finanziellen Schwierigkeiten. Sie verwies auf vier staatlich bewilligte Agenturen: Holt Children's Service, «die führende und es scheint seriöseste Agentur», Korea Social Service, Social Welfare Society und The David Livingstone Adoption Programme of the Christian Crusade.⁴²⁴

Es sei bekannt, dass die Vermittlung von Kindern für die Agenturen ein «einträgliches Geschäft» sei und dass sie versuchten, «ledige Mütter und Eltern mit finanziellen Schwierigkeiten zu überreden, ihre Kinder zur Adoption freizugeben, um der regen Nachfrage nach kleinen Koreanern für kinderlose Haushalte in den Vereinigten Staaten und Europa gerecht zu werden.» Auch der Korea Social Service, der in Zusammenarbeit mit Terre des hommes Lausanne allein für die Vermittlung von Adoptivkindern nach der Schweiz zuständig sei und auch Kinder in die USA, in die Niederlande und nach Dänemark schicke, wurde im Bericht deutlich kritisiert. Die Agentur existiere seit elf Jahren, «doch der Direktor will nicht imstande sein, Dokumentation oder Jahresberichte über seine Agentur vorzulegen.» Diese sei in einer Villa am Stadtrand untergebracht, wo auch die Kinder bis zu ihrer Abreise wohnten, zeitweise handle es sich um bis zu 200 Kinder. «Die Aufenthaltsräume der Säuglinge und Kleinkinder sind im Untergeschoss, teilweise ohne Fenster. Alles ist zwar blitzsauber, mutet irgendwie recht 'kommerziell' und doch sehr deprimierend an. Fragen beantwortet Direktor Rhee* nur ungern, gibt immerhin zu, von 10 Kindern würden durchschnittlich zwei von den leiblichen Eltern zurückverlangt, bevor die Ausreiseformalitäten abgeschlossen wären.» In zwei Fällen sei ein Kind nicht durch Terre des hommes bzw. Korea Social Service vermittelt worden, sondern «durch eine 'Dame', die in Deutschland wohnen soll und gelegentlich nach Korea komme, um Kinder abzuholen. Verbindungsperson hier in Korea ist eine Frau Dr. Lee*, Ärztin an der Städtischen Psychiatrischen Klinik. Sie will sich nur gelegentlich mit Adoptionen befassen (verstösst wohl gegen die gesetzlichen Vorschriften).»⁴²⁵ Der Bericht verwies eindeutig auf problematische und illegale Vermittlungspraktiken. Er hielt fest, dass sich die koreanischen Behörden der Missstände im Kinderwohlfahrtswesen bewusst seien, aber noch nicht in der Lage, diese zu beheben.

Als positiv erachtete die Verfasserin die mit der Einführung des neuen Emigrationsgesetzes neu etablierten strengeren Ausreiseformalitäten. Fälle, in denen Kinder ohne Bewilligung ihrer Eltern im Ausland

⁴²³ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1489*, B. Grossmann*, Schweizerischer Geschäftsträger a. i. in Seoul, an Eidgenössische Fremdenpolizei, 25.2.1976.

⁴²⁴ Holt Adoption Program, später Holt International Children's Services, wurde von dem US-amerikanischen Ehepaar Harry und Bertha Holt gegründet. Es handelte sich um eine der ersten grossen internationalen Adoptionsvermittlungsstellen. Ab 1955 vermittelte Holt im grossen Stil Kinder ins Ausland, insbesondere in die USA. Denéchère 2021, S. 103f. Ab Mitte der 1960er-Jahre bestand eine Zusammenarbeit mit Terre des hommes. Macedo 2020, S. 299, S. 316f. Zur Adoptionsvermittlungagentur Holt International vgl. Michaelsen 2022, S. 114.

⁴²⁵ Sämtliche Zitate aus: CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1489*, Bericht Mitarbeiterin schweizerische Botschaft in Seoul «Das koreanische Adoptivkinderproblem», ohne Datum, 1975 oder 1976.

zur Adoption gelangten, sollten in Zukunft nicht mehr vorkommen. Der Bericht erwähnte weiter das Beispiel eines Kindes, das von einer Hausangestellten entführt und nach Kanada zur Adoption gebracht worden war, was hohe Wellen in den Medien geschlagen habe. Der Bericht schloss mit deutlichen Worten: «Je länger man sich mit dem Problem der Adoptivkinder befasst, je mehr gewinnt man den Eindruck, es gehe nicht in erster Linie ums Helfen; es bewege sich nicht alles im Rahmen des Gesetzes und die Vermittlung von Adoptivkindern nach Übersee sei für die Agenturen ein lukratives Geschäft.»⁴²⁶

Einzelne Vermittlungsstellen und Personen vor Ort in der Kritik

1976 kamen auch von Terre des hommes Lausanne Klagen über die Tätigkeit von in Korea tätigen Vermittlungsorganisationen. Terre des hommes Lausanne berichtete der Eidgenössischen Fremdenpolizei über dubiose Machenschaften des Korea Social Service sowie von Herrn Hye* der Netherlands-Korea Children's Foundation, einer privaten niederländischen Organisation. Die Eidgenössische Fremdenpolizei bat hierauf die schweizerische Botschaft in Seoul, die Vorwürfe zu überprüfen.⁴²⁷ Der schweizerische Geschäftsträger ad interim antwortete, dass über Herrn Hye nichts «Nachteiliges» bekannt sei.⁴²⁸ «Man ist gleichwohl versucht, sich zu fragen, wie genau er es mit den ihm anvertrauten Aufgaben und Mittel nimmt. Jedenfalls soll er sich auf 'administrative Unkosten' einen sehr bequemen hohen Lebensstandard leisten können.»⁴²⁹

1977 war es die schweizerische Botschaft, die in ihren Augen irreguläre Praktiken nach Bern meldete. Dabei stand Terre des hommes Lausanne und deren neuer Kooperationspartner in Kritik. Minho Chung* von der Kyonggi Neighbors Aid habe bei der Botschaft vorgesprochen. Herr Chung und die Kyonggi Neighbors Aid «können unter keinen Umständen empfohlen werden. Die durch diese Vertretung gesammelten schlechten Erfahrungen stehen dafür: CHUNG [sic] gab sich meiner Mitarbeiterin als Vorsteher eines Waisenhauses bei Osan [...], wo sich die für die Schweiz bestimmten Kinder befänden, aus. Ein Treffen wurde vereinbart. Indessen erwies sich die abgegebene Adresse als völlig ungenügend. [...] Man wurde überhaupt nicht erwartet. CHUNG war wohl zufällig dort zu Besuch, aber [die] Vorsteherin des Heimes, das übrigens einen guten Eindruck hinterlässt, ist eine 75-jährige Frau, die keine Kinder mehr ins Ausland schicken will. CHUNG verlor sein Gesicht. Klein gab er zu, die fraglichen Kinder wären alle in Seoul und nicht Waisen, sondern zur Adoption freigegebene.» Der neue Verbindungsmann von Terre des hommes Lausanne müsse sich «hinter einer der vier erwähnten Organisationen [staatlich bewilligte Adoptions-Agenturen], vermutlich dem Korea Social Service, verschanzen, von dem er weiss, dass es die Quote (Quoten für Textilien, Fische... und neuerdings auch für Waisenkinder!!!) von 670

⁴²⁶ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1489*, Bericht Mitarbeiterin schweizerische Botschaft in Seoul «Das koreanische Adoptivkinderproblem», ohne Datum, 1975 oder 1976. Zu den Vermittlungspraktiken von Dr. Lee* vgl. auch CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1489*, Schweizerische Botschaft in Seoul an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 20.5.1976.

⁴²⁷ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1489*, Eidgenössische Fremdenpolizei an schweizerische Botschaft in Seoul, 19.3.1976.

⁴²⁸ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1489*, B. Grossmann*, Schweizerischer Geschäftsträger a. i. in Seoul, an Eidgenössische Fremdenpolizei, 9.4.1976.

⁴²⁹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1489*, B. Grossmann, Schweizerischer Geschäftsträger a. i. in Seoul, an Eidgenössische Fremdenpolizei, 9.4.1976.

Kindern im Jahr lieber für jene Partner, die zu Schenkungen und Geschenken (ein Auto würde dringend benötigt!) bereit sind, reserviert. Oder versucht man Druck auszuüben, um sich, wenn das Druckmittel nicht hilft, einen 'Strohmann' zu nehmen, um im Geschäft zu bleiben? So blüht denn der Handel mit den Pseudo-Waisen auch nach der Schweiz wieder auf! Mir ist nur unverständlich, wie 'Terre des Hommes' dazu Hand bieten mag!»⁴³⁰ Die Eidgenössische Fremdenpolizei rief in der Folge Terre des hommes Lausanne an, die anhand von Briefkopien belegte, wie die Kontaktaufnahme zu Chung zustande gekommen war, und die Kyonggi Neighbors Aid in Schutz nahm. Die schweizerische Botschaft stellte sich in dieser Angelegenheit auf den folgenden Standpunkt: «Allein die Tatsache, dass die Kyonggi Neighbors Aid über keine staatliche Bewilligung verfügt, um sich mit Adoptionen zu befassen, ist schon Grund genug, eine Zusammenarbeit mit ihr abzulehnen. Meine Mitarbeiterin hat übrigens Frau Agata Meier* [von Terre des hommes Lausanne, Anm. d. Verfasserinnen] zur Vorsicht gemahnt. Für die fünf bereits bewilligten Kinder konnte Herr Chung bis heute noch keine Pässe vorlegen. Er wird zu deren Erhältlichmachung die Unterstützung einer der in meinem kürzlichen Bericht vier erwähnten Adoptionsorganisationen oder eines 'guten Freundes' im zuständigen Ministerium beanspruchen müssen. Ich finde, wir sollten die Einreise dieser fünf Kinder nicht verweigern, aber Herrn Chung klar machen, dass so lange er keine Lizenz vorlegen könne, keine weiteren Visa erteilt würden.»⁴³¹ Dieses Beispiel verweist auf diverse problematische Punkte. Koreanische Kinder wurden scheinbar als Waisenkinder ausgegeben, um die Adoption zu erleichtern. Die Machenschaften der Vermittlungsorganisationen vor Ort waren undurchschaubar und ihre Seriosität und Legalität kaum zu überprüfen. Weiter schien bei der Vermittlung von Adoptivkindern Korruption im Spiel zu sein, gewisse Kreise bereicherten sich damit. Schliesslich sprach der schweizerische Geschäftsträger ad interim auch explizit von einem blühenden «Handel» mit «Pseudo-Waisen». Dennoch wies die schweizerische Botschaft die laufenden Visaanträge nicht zurück.

9.2 Weitere Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken

Die Informationen zu den oben geschilderten Begebenheiten befinden sich im Sachdossier des Bundesamts für Ausländerfragen. In den Sachdossiers der schweizerischen Vertretung in Korea gibt es verschiedene weitere Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken. Dazu gehörten zum Beispiel fehlerhafte Angaben zu den Kindern oder Vermittlungen ohne entsprechende Bewilligung.

⁴³⁰ Alle Zitate aus: CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1489*, B. Grossmann, Schweizerischer Geschäftsträger a. i. in Seoul, an Eidgenössische Fremdenpolizei, 24.10.1977.

⁴³¹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1489*, Schweizerische Botschaft in Seoul an Eidgenössische Fremdenpolizei, 12.12.1977. Agata Meier* war damals Verantwortliche für Adoptionen bei Terre des hommes Lausanne.

Fehlerhafte oder fehlende Angaben zu den Personalien der Adoptivkinder

Es existiert umfassende Korrespondenz zwischen dem Eidgenössischen Amt für das Zivilstandswesen und der schweizerischen Botschaft bezüglich fehlender oder fehlerhafter Angaben zu Namen, Geburtsort und -datum der zu Adoptionszwecken in die Schweiz reisenden Kinder. In einer Einreisebewilligung für ein koreanisches Mädchen war 1980 zum Beispiel festgehalten: «Nachdem bei der Gesuchseinreichung bei Pflege- bzw. Adoptivkindern oft die exakten Personalien nicht feststehen, besteht die Möglichkeit, dass die aufgeführten Angaben nicht der Wirklichkeit entsprechen. Die genauen Personalien werden daher nach erfolgter Einreise bei der Regelung des Aufenthaltsverhältnisses anhand des Reisepasses festgehalten und als verbindlich erklärt, auch wenn der Name im Pass mit dem auf unserer Bewilligung nicht übereinstimmt.»⁴³² Nach Einführung der PAVO 1978 bis zu deren Revision 1989 waren Blanko-Bewilligungen, das heisst die Erstellung von Einreisebewilligungen ohne die namentliche Nennung des Kindes oder mit einem fiktiven Namen, nicht möglich. Es scheint, dass sie sich in der Praxis dennoch hielten, jedoch problematisiert wurden.⁴³³

Diese Problematik äussert sich auch im Antwortschreiben der schweizerischen Botschaft in Seoul an eine Frau, die als Kind aus Korea in die Schweiz adoptiert wurde und Anfang der 1990er-Jahre nach ihrer Mutter suchte: «Der Korea Social Service, die koreanische Amtsstelle, die Sie zur Adoption freigegeben hat, teilte auf Anfrage mit, dass Ihre Mutter offenbar für diese Adoption einen falschen Namen und eine falsche Adresse benutzte, was zu dieser Zeit noch möglich war. Darum sind über Sie keine Daten im Computer verfügbar.»⁴³⁴

Sprachliche Hürden

Die oft fehlenden oder fehlerhaften Angaben waren nicht zuletzt auf sprachliche Schwierigkeiten zurückzuführen. In Korea stellte zusätzlich die Schrift eine hohe Hürde dar. Die schweizerische Vertretung musste sich teilweise auf Übersetzer vor Ort verlassen, die nicht immer gut Englisch konnten.⁴³⁵

Dies verdeutlicht ein in den Akten überlieferter Briefwechsel zwischen der schweizerischen Botschaft und dem Eidgenössischen Amt für das Zivilstandswesen. Letzteres fragte für die Eintragung ins Familienregister nach dem Geburtsort und dem Namen der leiblichen Eltern eines koreanischen Mädchens, das von einem Schweizer Ehepaar adoptiert worden war. Sowohl Nachforschungen bei der koreanischen Vermittlungsstelle Holt Adoption als auch beim Waisenhaus in Chonan, welches das Kind an Holt

⁴³² CH-BAR, E2200.24#1996/94#22*, Einreisebewilligung für ein koreanisches Kind, 12.12.1980.

⁴³³ Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 175–177, 211.

⁴³⁴ CH-BAR, E2200.24#2002/209#21*, Schweizerische Botschaft in Seoul an adoptierte Person, 6.10.1993.

⁴³⁵ Vgl. z. B. CH-BAR, E2200.24#1996/92#15*, Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen an schweizerische Botschaft in Seoul, 7.1.1980.

Adoption weitergegeben hatte, blieben jedoch erfolglos. Die schweizerische Botschaft legte «eine summarische Übersetzung sowie das Original des Antwortschreibens aus Chonan bei.»⁴³⁶ Darin wurde festgehalten, dass das 1963 geborene Kind vom Waisenhaus im Januar 1964 «übernommen» worden sei und keine Angaben über die Eltern existierten. Der Übersetzung folgte eine Bemerkung der Botschaft: «Obwohl das Geburtsdatum des Kindes bekannt ist, verfügt das Waisenhaus über keine weiteren Angaben. Der Übersetzer der Botschaft wurde ausdrücklich gefragt, ob der Ausdruck 'übernommen' evt. auch 'gefunden' oder etwas ähnliches heissen könne. Er sagt, es heisse nur 'took' = genommen, übernommen.»⁴³⁷ Das Beispiel verdeutlicht, dass die schweizerische Vertretung von Übersetzern vor Ort abhängig war. In diesem Fall blieb deshalb unklar, ob das Kind ausgesetzt oder dem Kinderheim von jemandem übergeben worden war.

In den Akten finden sich weitere ähnliche Fälle. 1980 bat das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen die schweizerische Botschaft in Seoul, eine bestimmte Adoptionsurkunde sowie die «Family Registration», eine Art Geburtsurkunde, zu beglaubigen und summarisch zu übersetzen. Es solle zudem ergänzt werden, ob der in der Urkunde eingetragene Herkunftsort auch der wahrscheinliche Geburtsort des Kindes sei: «Die uns vorliegenden Dokumente lassen, soweit wir sehen, nicht eindeutig erkennen, ob die Adoption lediglich durch Vereinbarung zwischen den Adoptiveltern einerseits und einer (privaten) Adoptionsvermittlungs-Organisation und dem Beistand des Kindes andererseits zustande gekommen ist oder ob sie von einer staatlichen Behörde ausgesprochen oder zumindest genehmigt worden ist.»⁴³⁸

Vermittlungstätigkeit ohne Bewilligung und finanzielle Bereicherung

Der Bestand der schweizerischen Botschaft enthält Hinweise auf die Schweizerin Gabi Studer*, die in der Vermittlung von Kindern aus Korea tätig war. Sie verfügte über keine Bewilligung dafür und vertrat den Standpunkt, dass ihre Tätigkeit ausschliesslich beratend und deshalb nicht bewilligungspflichtig sei. Sie sei adoptionsinteressierten Eltern mit Ratschlägen, Adressvermittlung und Behördengängen behilflich.⁴³⁹ Die Eidgenössische Fremdenpolizei war jedoch der Meinung, dass Studer doch eine beschränkte Vermittlungstätigkeit ausübe. Sie schrieb der Kantonalen Fremdenpolizei Zürich, Studer «beugnet sich nicht nur mit Ratschlägen. [...] Sollte irgend etwas schief gehen, wäre es sicher von Vorteil,

⁴³⁶ CH-BAR, E2200.24#1987/156#45*, Schweizerische Botschaft in Seoul an Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen, 18.8.1971.

⁴³⁷ CH-BAR, E2200.24#1987/156#45*, Schweizerische Botschaft in Seoul an Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen, 18.8.1971.

⁴³⁸ CH-BAR, E2200.24#1996/92#15*, Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen an schweizerische Botschaft in Seoul, 7.1.1980, betreffend «Adoption der koreanischen Staatsangehörigen [...]».

⁴³⁹ CH-BAR, E2200.24#1996/92#15*, Gabi Studer* an Eidgenössische Fremdenpolizei [zu diesem Zeitpunkt bereits Bundesamt für Ausländerfragen, Anm. d. Verfasserinnen], 18.6.1979.

wenn Frau Studer über eine Bewilligung als Vermittlerin und eine Sonderbewilligung für zwischenstaatliche Adoptionen verfügen würde.»⁴⁴⁰ Weiter wurde die schweizerische Botschaft angewiesen, den Korea Social Service in Seoul über die Rechtslage von Gabi Studer zu orientieren und diesem mitzuteilen, dass Studer bis anhin keine anerkannte Vermittlerin sei.⁴⁴¹ Dieser konkrete Fall verdeutlicht nochmals, dass die Definition der Vermittlung von Kindern aus dem Ausland zu Adoptionszwecken nicht immer eindeutig war. Die Eidgenössische Fremdenpolizei bestand auf der korrekten Einhaltung der Bestimmungen, musste aber, so wie die Adoptionsverfahren in der Schweiz geregelt waren, die materielle Prüfung der Vermittlungsbefähigung den zuständigen kantonalen Instanzen überlassen.

Schliesslich gibt es vereinzelt auch Hinweise darauf, dass Personen von der Vermittlung von Adoptivkindern finanziell profitierten. In dem bereits erwähnten Artikel des Tages-Anzeigers, den die schweizerische Botschaft aufbewahrt hatte, kritisierte eine Frau, dass die Kosten für ein Kind aus Korea die administrativen Kosten bei Weitem übersteigen würden und es «offensichtlich» sei, dass sich Beamte an der Vermittlung bereicherten.⁴⁴²

⁴⁴⁰ CH-BAR, E2200.24#1996/92#15*, Eidgenössische Fremdenpolizei an Kantonale Fremdenpolizei Zürich und schweizerische Botschaft in Seoul, ohne Datum. Es handelt sich um einen Vermerk, den die Eidgenössische Fremdenpolizei für die Kantonale Fremdenpolizei Zürich und die schweizerische Botschaft auf einer Kopie eines Schreibens an Gabi Studer, 29.6.1979, angebracht hatte.

⁴⁴¹ CH-BAR, E2200.24#1996/92#15*, Eidgenössische Fremdenpolizei an Kantonale Fremdenpolizei Zürich und schweizerische Botschaft in Seoul, ohne Datum. An die schweizerische Botschaft wurde weiter gemeldet: «Der Korea Social Service in Seoul sollte über die Rechtslage von Frau Studer orientiert werden, die nicht als anerkannte Vermittlerin in der Schweiz gelten kann.»

⁴⁴² CH-BAR, E2200.24#1996/92#15*, Eva Wyss, Adoptionswillige greifen zur Selbsthilfe. Erfahrungen und Gefahren mit Kindern aus der dritten Welt, in: Tages-Anzeiger, 9.1.1979.

10 Adoptionen von Kindern aus dem Libanon

Während des Untersuchungszeitraums reisten aus dem Libanon wenige Kinder zu Adoptionszwecken in die Schweiz ein. Deren Zahl bewegte sich nur in den Jahren 1976 mit 16 Einreisebewilligungen, 1980 und 1992 mit je zehn, 1991 mit elf und 1988 mit 14 Einreisebewilligungen im niedrigen zweistelligen Bereich. In den anderen Jahren waren es zwischen drei und sieben Einreisebewilligungen.⁴⁴³

Die rechtlichen Grundlagen für Adoptionen im Libanon waren gemäss Aussagen des damaligen Schweizer Botschafters «sehr kompliziert, weil die libanesische Gesetzgebung deren Regelung den religiösen Gemeinschaften, wovon etwa 10 existieren, überlässt».⁴⁴⁴ Gewisse Religionsgemeinschaften erlaubten «l'adoption simple», bei der «les liens juridiques avec sa famille ne sont pas rompus».⁴⁴⁵ Die meisten Gemeinschaften kannten keine Adoption.⁴⁴⁶ Für die schweizerische Botschaft war es anspruchsvoll, sich einen Überblick über die geltenden Gesetze zu verschaffen. Sie musste auf die Expertise von einheimischen Akteurinnen und Akteuren zurückgreifen und sich dabei auf deren Einschätzung verlassen. So erstellte ein lokaler Anwalt zuhänden der schweizerischen Botschaft eine Übersicht über die geltenden Bestimmungen, oder die leitende Ordensschwester der Crèche St. Vincent-de-Paul erläuterte dem Botschafter das libanesische Adoptionsverfahren.⁴⁴⁷ Dabei lag das Problem für die schweizerische Vertretung darin, dass die Botschaftsangehörigen die Informationen nicht überprüfen konnten und die Auskunftspersonen teilweise selbst in die Adoptionsvermittlung involviert waren.

10.1 Hinweise auf Kinderhandel und Skandale

Der Bestand der schweizerischen Vertretung im Libanon besteht nur aus zwei dünnen Dossiers. Ein Hinweis auf Kinderhandel findet sich in einem Zeitungsbericht von 1981. In den Sachdossiers werden vor allem fehlende Dokumente thematisiert. Mehr Hinweise auf Kinderhandel im Libanon, die in Kapitel 13.4 der vorliegenden Bestandesaufnahme beschrieben werden, gibt es hingegen im Sachdossier des Bundesamts für Ausländerfragen.

⁴⁴³ Siehe: Anhang 1 bis 3.

⁴⁴⁴ CH-BAR, E2200.14-03#1996/81#19*, Schweizer Botschafter in Beirut an Eidgenössische Fremdenpolizei, 13.3.1973.

⁴⁴⁵ CH-BAR, E2200.14-03#1996/81#19*, Eidgenössische Justizabteilung an autorités cantonales de surveillance de l'état civil et aux autorités cantonales compétentes en matières d'adoption, 28.5.1975; Anwalt in Beirut an schweizerische Botschaft in Beirut, 9.3.1973.

⁴⁴⁶ CH-BAR, E2200.14-03#1996/81#19*, Eidgenössische Justizabteilung an autorités cantonales de surveillance de l'état civil et aux autorités cantonales compétentes en matières d'adoption, 28.5.1975.

⁴⁴⁷ CH-BAR, E2200.14-03#1996/81#19*, CH-BAR, E2200.14-03#1996/81#19*, Marcel G. Ibrahim*, Anwalt in Beirut, an schweizerische Botschaft in Beirut, 9.3.1973; Note de Dossier von Schweizer Botschafter in Beirut, 22.12.1980.

Fehlende Dokumente bei der Einreise in die Schweiz

Eine Herausforderung stellten adoptionsinteressierte Paare dar, die libanesischen Kinder ohne vorherige Abklärungen und Bewilligungen in die Schweiz brachten und so die Behörden vor vollendete Tatsachen stellten. In den Akten ist ein Fall dokumentiert, in dem ein Paar ein Kind aus der Crèche St. Vincent-de-Paul in Beirut 1977 in die Schweiz brachte, ohne dass eine kantonale Pflegeplatzbewilligung oder eine Einreisebewilligung vorlag. Das Kind reiste mit einem «visa exceptionnel» ein, das am Schweizer Flughafen ausgestellt wurde.⁴⁴⁸ Erst als das Kind bereits in der Schweiz war, erkundigte sich das adoptionsinteressierte Paar bei der schweizerischen Botschaft in Beirut nach den Papieren des Kindes.⁴⁴⁹ Der Schweizer Botschafter versuchte, die Papiere bei der Crèche zu beschaffen.⁴⁵⁰ Die Crèche informierte den Botschafter, dass die Papiere der Frau mitgegeben worden seien, die das Kind abgeholt hatte. Ob diese Frau die Adoptivmutter oder eine Vermittlerin war, kann aufgrund der vorliegenden Akten nicht geklärt werden. Unklar ist auch, weshalb das Schweizer Paar die Papiere des Kindes bei der schweizerischen Botschaft vermutete. Das Paar dankte dem Schweizer Botschafter jedenfalls dafür, dass er sich die Zeit genommen hatte.⁴⁵¹

Stefan Koch* von der Eidgenössischen Fremdenpolizei drückte in diesem Fall sein Missfallen darüber aus, dass die Fremdenpolizei des Wohnortkantons des Paares den «fait accompli» akzeptiert hatte. Koch wies die Fremdenpolizei an, «lui [den Adoptivvater, Anm. d. Verfasserinnen] adresser une remontrance très sévère». Zudem instruierte Koch den Botschafter in Beirut. Er solle in Zukunft immer vorgängig die Einreisebewilligung einholen und die Crèche St. Vincent-de-Paul anweisen, «de ne pas souscrire à aucun placement adoptif dans notre pays sans autorisation d'entrée préalable de notre part.»⁴⁵²

In den Unterlagen ist ein weiterer Fall dokumentiert, bei dem der Schweizer Botschafter das lateinische Kirchengericht, das die Adoption im Libanon aussprach, darum bat, sich vor einer Entscheidung an die schweizerische Botschaft zu wenden. Damit könnten beide Seiten sicherstellen, so der Botschafter, dass alle nötigen Bewilligungen der Schweizer Behörden vorlagen, bevor das Kirchengericht über die

⁴⁴⁸ CH-BAR, E2200.14-03#1996/81#19*, Stefan Koch*, Eidgenössische Fremdenpolizei, an kantonale Fremdenpolizei des Kantons, in dem die Adoptionsinteressierten ihren Wohnsitz hatten, 29.8.1977.

⁴⁴⁹ CH-BAR, E2200.14-03#1996/81#19*, Adoptionsinteressiertes Paar an Schweizer Botschafter in Beirut, 8.8.1977.

⁴⁵⁰ CH-BAR, E2200.14-03#1996/81#19*, Telefonnotiz des Schweizer Botschafters in Beirut, 20.8.1977.

⁴⁵¹ Im Schreiben ist die Rede davon, dass der Botschafter Mme T. getroffen habe. CH-BAR, E2200.14-03#1996/81#19*, Adoptionsinteressiertes Paar an Schweizer Botschafter in Beirut, 8.8.1977. Ob diese Mme T. die gleiche Person ist, die in den Akten des Bundesamts für Ausländerfragen erwähnt wird, kann nicht abschliessend eruiert werden. Vgl. CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1307*, Stefan Koch, Bundesamt für Ausländerfragen, an Service de protection de la jeunesse Kanton Waadt, 5.12.1980.

⁴⁵² Alle drei Zitate aus: CH-BAR, E2200.14-03#1996/81#19*, Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, an die Fremdenpolizei im Kanton, in dem das Schweizer Paar wohnhaft war, 29.8.1977.

Adoption entschied.⁴⁵³ Der Botschafter bemühte sich, die Anweisungen von Koch umzusetzen und die lokalen Stellen dazu zu bewegen, sich an das korrekte Verfahren zu halten.

Crèche St. Vincent-de-Paul

Die bereits erwähnte Crèche St. Vincent-de-Paul war auch für die schweizerischen Vermittlungsorganisationen eine wichtige Anlaufstelle. Der Service d'adoption du Mouvement Enfance et Foyers in Fribourg arbeitete zwischen 1976 und 1994 mit der Crèche St. Vincent-de-Paul zusammen und vermittelte nach eigenen Angaben in dieser Zeit 77 Kinder aus der Crèche in die Schweiz.⁴⁵⁴ Dies entspricht der Hälfte der 154 Kinder, die in diesem Zeitraum eine Einreisebewilligung für die Schweiz erhielten.

Im Bestand findet sich ein libanesischer Zeitungsartikel, der die Crèche St. Vincent-de-Paul 1981 porträtierte. In der Crèche lebten damals zirka 130 Säuglinge und Kinder, die von fünf Ordensschwestern unter der Leitung von Sœur Allali* betreut wurden. Der libanesischer Staat und Spenden finanzierten die Crèche. Im Interview mit der Reporterin präsentierte Sœur Allali die Crèche als Institution, die zum Wohle der Kinder handelte und ihnen ein besseres Umfeld als bei den Herkunftseltern bot: «La méconnaissance de l'enfant chez les parents, fait que de nombreux gosses sont pris en charge par nous car à tout moment l'être humain peut corriger l'inné par l'acquis et par l'influence du milieu.» Die Crèche bringe auch «certains enfants orphelins ou abandonnés» zur Adoption. Im Interview beschrieb Sœur Allali das Verfahren so, dass das Adoptivkind aus der Crèche kommen musste und der Entscheid durch das Kirchengericht zu fällen sei. Sœur Allali sprach von einem Schwarzmarkt für Adoptionen, der jedoch am Kirchengericht und der Crèche vorbei stattfindet: «Mais, malheureusement, après des événements dont le Liban a été le théâtre, un nouveau 'trafic' a fait son apparition illégal et monstrueux, l'adoption au noir c'est-à-dire sans passer par la Crèche et le tribunal religieux.»⁴⁵⁵ Ärzte, Hebammen und Krankenschwestern würden gegen Bezahlung Neugeborene an Adoptiveltern geben.

Inwiefern sich Sœur Allali, wie sie in diesem Interview suggerierte, gegenüber illegalen Praktiken abgrenzte, wäre weiter zu untersuchen. Sie hatte im Jahr zuvor gegenüber dem Schweizer Botschafter die Bereitschaft signalisiert, die nötigen Formalitäten zu erledigen, falls «les parents adoptifs trouveraient eux-mêmes un enfant, par exemple par l'intermédiaire d'un hôpital ou d'un médecin», und so die Wartezeit für ein Kind verkürzten.⁴⁵⁶ Sœur Allali hatte jene Praxis vorgeschlagen, von der sie sich später im Interview distanzierte, nämlich Formalitäten für ein Kind zu erledigen, das über zweifelhafte Kanäle vermittelt und von den Adoptiveltern auf eigene Initiative gesucht worden war.

⁴⁵³ CH-BAR, E2200.14-03#1996/81#19*, Schweizer Botschafter in Beirut an Tribunal Ecclésiastique Latin Maison centrale des Filles, 6.8.1979.

⁴⁵⁴ CH-BAR, E2200.14-03#2010/334#19*, Verantwortliche und Sozialarbeiterin, Service d'adoption du Mouvement Enfance et Foyers an schweizerische Botschaft in Beirut, Monsieur l'Ambassadeur, 15.11.2000.

⁴⁵⁵ Zitate aus: CH-BAR, E2200.14-03#1996/81#19*, Lena Freiha-Davidian, La Crèche de Saint Vincent de Paul – un havre sur pour les enfants abandonnées, in: La Revue du Liban, 21.–28.3.1981.

⁴⁵⁶ CH-BAR, E2200.14-03#1996/81#19*, Note de Dossier von Schweizer Botschafter in Beirut, 22.12.1980.

Erschwerte Herkunftssuche

Der Service d'adoption du Mouvement Enfance et Foyers aus Fribourg erkundigte sich im Jahr 2000 bei der schweizerischen Botschaft in Beirut, wie die Akten zu den Adoptionsfällen gesichert werden mussten. Grund für das Schreiben der Vermittlungsstelle war, dass «les sœurs responsables de la crèche [St. Vincent-de-Paul, Anm. d. Verfasserinnen] sont âgées et [...] n'ont vraisemblablement pas organisé leur succession». Die Vermittlungsstelle befürchtete, dass die Akten «disparaissent en étant soit détruits, soit perdus». Damit könnten wichtige Informationen zu den leiblichen Eltern verloren gehen. Das wiederum würde angesichts der Tatsache, dass die Schweiz das Haager Übereinkommen ratifiziert hatte, aus Sicht des Service ein Problem darstellen, zumal «nous [die Vermittlungsstelle, Anm. d. Verfasserinnen] sommes régulièrement confrontées à la demande de ces jeunes adoptés en quête de leurs origines». ⁴⁵⁷ Die Abklärung der schweizerischen Botschaft bei Sœur Allali ergab, dass «aucun registre avec les antécédents des enfants existe. Dans la plupart des cas, les nouveau-nés sont abandonnés par des mères célibataires devant les crèches ou les couvents. En effet, le Liban ne connaît et ne reconnaît pas les enfants nés hors mariage, aucune naissance ne peut dès lors être enregistrée. Afin d'éviter aux enfants une existence sans papiers d'identité et de ce fait une sorte d'inexistence, les congrégations religieuses accueillent les bébés abandonnés et cherchent des couples pour les adoptions. En attendant les enfants sont inscrits avec des noms d'emprunts. Sœur Allali m'a raconté qu'elle n'a jamais rien demandé aux femmes en détresse, ni le nom, ni la provenance, ni la religion.» ⁴⁵⁸

Die fehlende Herkunftsdokumentation der Kinder war eine Folge der Adoptionsvermittlungspraxis vor Ort im Libanon. Auch die gesellschaftliche Stigmatisierung der unverheirateten Mütter im Libanon spielte dabei offenbar eine grosse Rolle. Die Korrespondenz aus dem Jahr 2000 verweist anschaulich auf die erschwerte Herkunftssuche, mit der Adoptierte im Erwachsenenalter in der Schweiz konfrontiert sind.

⁴⁵⁷ Zitate aus: CH-BAR, E2200.14-03#2010/334#19*, Verantwortliche und Sozialarbeiterin, Service d'adoption du Mouvement Enfance et Foyers an schweizerische Botschaft in Beirut, Monsieur l'Ambassadeur, 15.11.2000.

⁴⁵⁸ CH-BAR, E2200.14-03#2010/334#19*, Schweizerische Botschaft in Beirut, L'Ambassadeur de Suisse, p. o. Clara Frey*, an Service d'adoption du Mouvement Enfance et Foyers, 19.12.2000.

10.2 Weitere Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken

In den Sachdossiers gibt es wenige Beispiele, die weitere adoptionsbezogene Themen beinhalten.

Stefan Koch weist auf fehlende Dokumente hin*

In einem Fall, der im Sachdossier dokumentiert ist, wollte ein adoptionsinteressiertes Ehepaar 1977 ein Kind ohne die notwendigen Abklärungen und Formalitäten in die Schweiz bringen. Wieder war es Stefan Koch, der die problematischen Punkte benannte. Er wies die zuständige kantonale Fremdenpolizei 1976 darauf hin, dass sie nur auf der Basis eines vollständigen Dossiers, das die notwendigen Angaben zu den Adoptiveltern enthielt, eine Einreisebewilligung ausstellen könne. Auch die Eidgenössische Fremdenpolizei benötige zumindest minimale Informationen aus dem Sozialbericht. Es gehe beim Entscheid um «tout l'avenir d'un enfant et nous ne pouvons la prendre qu'en connaissance d'un dossier complet». Darum müsse, auch wenn das adoptionsinteressierte Paar bereits über eine kantonale Pflegeplatzbewilligung verfügte, zusätzlich die Bewilligung von Seiten der Fremdenpolizei vorliegen, und zwar bevor Kinder in die Schweiz einreisen: «[...] que se passera-t-il si la demande doit être refusée pour des motifs de police des étrangers, alors que les démarches à l'étranger sont sur le point d'aboutir? Les conséquences en sont trop graves, et c'est la raison pour laquelle nous recommandons toujours de solliciter une autorisation d'entrée formelle avant d'entreprendre des démarches quelconques à l'étranger». Aus den Angaben des adoptionsinteressierten Paares schloss Koch, dass das Kind noch nicht geboren war und es sich somit um eine «renonciation» handelte. Koch verwies darauf, dass die Eidgenössische Fremdenpolizei nur Einreisebewilligungen erteilte für «enfants abandonnés ou d'orphelins complets, c'est-à-dire placés en orphelinat, mais non pas obtenus avec un acte de renonciation.» Koch wollte keine Einreisebewilligung erteilt sehen für ein Kind, das noch nicht geboren war. Hilfe vor Ort erachtete er für sinnvoller: «A ce moment, il est plus humain d'aider sur place, et nous ne pouvons que suivre la pratique des grandes organisations qui s'occupent de l'aide à l'enfance, à savoir ne jamais séparer un enfant de sa mère ou de ses parents, sauf motifs exceptionnels.»⁴⁵⁹

Abklärungen vor Ort für einen Bekannten

Im Bestand ist dokumentiert, wie ein Mitarbeiter der schweizerischen Botschaft im Libanon den Angehörigen einer anderen schweizerischen Vertretung dabei unterstützte, ein Adoptivkind im Libanon zu finden. Die Hilfe ging über das hinaus, was bei gewöhnlichen Anfragen von adoptionsinteressierten

⁴⁵⁹ Alle Zitate stammen aus: CH-BAR, E2200.14-03#1996/81#19*, Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, an die kantonale Fremdenpolizei im Kanton, in dem die Adoptionsinteressierten ihren Wohnsitz hatten, 20.8.1976.

Paaren getan wurde. Deutlich wird in diesem Fall zudem, dass für die religiös geführten Kinderheime die künftige religiöse Erziehung der Adoptivkinder ein wichtiges Kriterium war. Im Brief an den Kollegen beschrieb der Mitarbeiter der schweizerischen Vertretung im Libanon sein Vorgehen. Sein Besuch bei der Crèche St. Vincent-de-Paul sei zunächst enttäuschend verlaufen. Die Mutter Oberin habe ihn informiert, dass seit dem Bürgerkrieg «presque aucun enfant ne lui était confié pour adoption». Im Kinderheim St. Joseph war der Mitarbeiter erfolgreicher. Die dortige Mutter Oberin zeigte sich überzeugt, dass sich ein Kind finden werde in ihrer Institution. Dazu müsse der Adoptionsinteressent nach Beirut kommen. Die Institution St. Joseph werde ihm eine Mitarbeiterin zur Verfügung stellen «pour vous accompagner auprès du Tribunal latin d'Archafieh qui aurait à prendre une décision sur votre requête». Als Bedingung wurde von Seiten der Institution verlangt, «qu'au moins l'un des parents soit catholique romain et que l'engagement écrit soit donné que l'enfant recueilli soit élevé dans cette religion». ⁴⁶⁰ Als Vermittlungsstelle wurde dem Adoptionsinteressenten der Service d'adoption du Mouvement Enfance et Foyer in Fribourg empfohlen.

Adoption im Kontext von geplanter Auswanderung in die Schweiz

Im Bestand finden sich schliesslich Teile eines Briefwechsels zwischen der schweizerischen Botschaft und dem Bundesamt für Ausländerfragen zu einer libanesischen Familie, deren Kinder in der Schweiz bei verschiedenen Pflegeeltern platziert waren. ⁴⁶¹ Dieser Fall hat nur am Rande mit der Fragestellung des vorliegenden Berichts zu tun, wird hier der Vollständigkeit halber jedoch kurz dargestellt. Aus dem Briefwechsel geht hervor, dass die leiblichen Eltern zu Beginn der 1980er-Jahre in die Schweiz auswandern wollten und ihre platzierten Kinder deswegen nicht mehr – wie zunächst offenbar vorgesehen – zur Adoption geben wollten. Auf Anweisung des Bundesamts für Ausländerfragen wurde den Eltern keine Einreisebewilligung erteilt. Schlussendlich sahen die Eltern offenbar von einer Emigration in die Schweiz ab und unterzeichneten eine Verzichtserklärung für ihre Kinder.

⁴⁶⁰ Alle vorangehenden Zitate stammen aus: CH-BAR, E2200.14-03#1996/81#19*, Mitarbeiter der schweizerischen Botschaft in Beirut an Mitarbeiter einer schweizerischen Vertretung in einem anderen Land, 5.8.1980.

⁴⁶¹ CH-BAR, E2200.14-03#1996/81#19*.

11 Adoptionen von Kindern aus Peru

Die Einreise von Kindern aus Peru in die Schweiz begann 1972 mit fünf Einreisebewilligungen. In den folgenden Jahren waren es jährlich zwischen vier und 13 Einreisebewilligungen für Pflegekinder zwecks späterer Adoption oder aus anderen Gründen. 1978 stieg die Zahl sprunghaft auf 25 an, sank im folgenden Jahr allerdings auf lediglich vier Einreisebewilligungen. 1980 wurde ein Höchststand von 60 Einreisen erreicht. Das Jahr 1981 erlangte nochmals das hohe Niveau von 49 Einreisebewilligungen. Zwischen 1982 und 1989 lagen die Zahlen bei rund zwei bis maximal drei Dutzend. 1990 erteilten die Schweizer Behörden 20, 1991 27 und 1992 noch elf Einreisebewilligungen. Danach gab es praktisch keine Einreisebewilligungen mehr: 1993 und 1994 waren es deren drei, 1995 zwei und 1997 und 1999 je eine Einreisebewilligung; 1996 und 1998 stellten die Schweizer Behörden keine Einreisebewilligungen aus.⁴⁶²

Die schweizerische Botschaft in Lima suchte im Untersuchungszeitraum regelmässig den Kontakt zu den zuständigen peruanischen Behörden, besonders zum Instituto Nacional de Bienestar Familiar (IN-ABIF), das innerhalb des Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH) für Adoptionen zuständig war. Die peruanische Regierung richtete 1993 als Reaktion auf Ermittlungen wegen eines Kinderhandelsskandals die neue Stelle Secretaria Tecnica de Adopciones (STA) ein. Mit der STA stand die schweizerische Botschaft ebenfalls regelmässig in Kontakt, um in den 1990er-Jahren die schwierige Frage zu klären, ob Vermittlungen aus Peru in die Schweiz noch möglich waren.

Terre des hommes Lausanne vermittelte bis Anfang der 1990er-Jahre Kinder aus Peru in die Schweiz. Von ihrer Tätigkeit in Peru ist in den Sachdossiers der schweizerischen Botschaft oft die Rede. Terre des hommes Lausanne scheint über viele Jahre die einzige schweizerische Vermittlungsstelle gewesen zu sein, die für Peru eine Sonderbewilligung hatte.⁴⁶³ Mitte der 1980er-Jahre scheint die schweizerische Botschaft auch mit dem Bureau Genevois d'Adoption (BGA) zusammengearbeitet zu haben.⁴⁶⁴

⁴⁶² Siehe: Anhang 1 bis 3. Vgl. zu den Adoptionen aus Peru in der Anfangsphase und zur Rolle von Terre des hommes auch Macedo 2020, S. 325ff. Ebenfalls zur Geschichte der Adoptionen in Peru siehe: Leinaweaver 2008.

⁴⁶³ CH-BAR, E2200.191#2010/252#50*, Bundesamt für Justiz, Sektion Zivilgesetzbuch, Adoptionsvermittlungsstellen mit kantonaler Bewilligung, 22.9.1997.

⁴⁶⁴ CH-BAR, E2200.191#2000/39#31*, Auf der Innenseite der Deckmappe ist handschriftlich das BGA als Vermittlungskontakt in der Schweiz angegeben im Sinne eines Memos, datiert auf 11.12.1986. In welchem Zeitraum das BGA eine kantonale Bewilligung für die Vermittlung aus Peru hatte, ist aufgrund der Sachdossiers der schweizerischen Botschaft nicht zu eruieren und müsste anhand der Bewilligungslisten des Bundesamts für Justiz überprüft werden.

11.1 Hinweise auf Kinderhandel und Skandale

Es finden sich im Bestand der schweizerischen Vertretung in Peru viele Hinweise auf Kinderhandel in verschiedenen Dekaden. Immer wieder berichtete die peruanische und die ausländische Presse, auch in der Schweiz, über illegale Adoptionspraktiken, Unregelmässigkeiten in den Verfahren vor Ort, Kinderhandel, Kinderraub und sogar Kinderverkauf. Die schweizerische Vertretung in Lima dokumentierte diese Themen mit zahlreichen Zeitungsartikeln und informierte die Schweizer Behörden sowie adoptionsinteressierte Paare aus der Schweiz über die gravierenden Mängel, die sie meistens als Schwierigkeiten oder Probleme bezeichnete.

Ab Ende der 1970er-Jahre ist von Ausnützung peruanischer Kinder die Rede

Schon 1979 informierte der Schweizer Botschafter John Leimgruber* die Behörden in Bern über die vom EJPD als Adoptionsprobleme in Peru benannte Situation⁴⁶⁵ und darüber, dass laut eines Artikels in La Cronaca die Bestimmungen für Auslandsadoptionen verschärft werden sollten, «afin de restreindre l'exode de ces petits malheureux». Adoptiveltern mussten gemäss Medienberichten neu für das Verfahren vor Ort in Peru anwesend sein, «à permettre un contrôle plus sérieux de cet acte», was wiederum Terre des hommes Lausanne dazu zwang, für die interessierten Paare einen längeren Aufenthalt vor Ort zu organisieren.⁴⁶⁶ «Terre des hommes Lausanne poursuit une grande activité dans le domaine des adoptions et des transferts d'enfants du tiers monde»,⁴⁶⁷ und war als Vermittlungsstelle auch in Lima aktiv. In die Zeit dieser Korrespondenz fällt es auch, dass die Eidgenössische Fremdenpolizei die schweizerische Botschaft in Lima mit dem Referat von Stefan Koch* dokumentierte.⁴⁶⁸ Gleichzeitig stieg die Nachfrage von adoptionswilligen Paaren aus der Schweiz, die sich teilweise explizit kleine Mädchen unter zwei Jahren und «de peau claire si possible» wünschten.⁴⁶⁹

Im Frühjahr 1978 war im Zusammenhang mit dem Besuch des Notars und Mitglied des Service social de justice des Kantons Waadt, Albert Muller*, in Kolumbien und Peru ebenfalls die Rede von Kinderhandel. Albert Muller informierte Bundesrat Pierre Aubert persönlich über seine Südamerikareise. Die Jugendrichter in Peru hätten Meldungen über «l'exploitation de ces enfants par les parents adoptifs»

⁴⁶⁵ CH-BAR, E2200.191#1995/413#21*, EJPD, Justizabteilung, an schweizerische Botschaft in Lima, 6.9.1979; Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, an schweizerische Botschaft in Lima, mit Dank für die Dokumentation über Probleme der Adoption in Peru vom 9.8.1979, 6.9.1979.

⁴⁶⁶ Alle Zitate aus: CH-BAR, E2200.191#1995/413#21*, John Leimgruber*, Schweizer Botschafter in Lima, an EDA, Sektion für konsularischen Schutz, 18.8.1978 und 20.7.1979; Se incrementan adopciones de menores en 60 por ciento, in: La Cronaca, 4.7.1979.

⁴⁶⁷ CH-BAR, E2200.191#1995/413#21*, Eidgenössisches Politisches Departement an schweizerische Botschaft in Lima, 18.7.1978.

⁴⁶⁸ CH-BAR, E2200.191#1995/413#21*, Eidgenössische Fremdenpolizei [zu diesem Zeitpunkt bereits Bundesamt für Ausländerfragen, Anm. d. Verfasserinnen] an schweizerische Vertretungen im Ausland mit Information über die genaue Prüfung der Unterlagen, bevor eine Einreisebewilligung erteilt wird, und mit dem Referat von S. Koch in Genf vom 7./8.6.1979 in Genf, 28.8.1979.

⁴⁶⁹ CH-BAR, E2200.191#1995/413#21*, John Leimgruber, Schweizer Botschafter in Lima, an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 21.6.1978.

erhalten, aber: «Il est évident que ces craintes sont parfaitement injustifiées en ce qui concerne les parents suisses», wie sich Albert Muller von den peruanischen Behörden bestätigen liess. Allerdings, so räumte er ein, habe er sehr wenig Zeit für seine Reise gehabt und deshalb nicht mit dem Personal von peruanischen Sozialdiensten sprechen können.⁴⁷⁰ Vor seiner Abreise hatten ihn die Schweizer Behörden darauf hingewiesen, dass «Peru besonders heikel» sei.⁴⁷¹ Auch hatte die schweizerische Vertretung in Lima Kenntnis von einem aufgedeckten Skandal in Cusco: «Peruviens, entre autres médecins, auraient fait commerce avec adoption enfants par Européens.» Das sei aber kein Problem für die Schweiz, da die Anzahl der Vermittlungen im Vergleich zu anderen Ländern gering sei und alles gesetzeskonform ablaufe.⁴⁷² Gleichzeitig informierte der Schweizer Botschafter Terre des hommes in Lima «sur le problème de l'adoption au Pérou», indem er sich auf einen Artikel im Comercio vom 13. Juli 1978 berief, und erbat zugleich, über das anstehende Gespräch von Terre des hommes mit der peruanischen Präsidentengattin informiert zu werden.⁴⁷³

Medienberichterstattungen über Kinderhandel in Peru in den 1980er-Jahren

Im Jahr 1982 berichteten peruanische Journalisten wiederholt von Kinderhandel. Die Medien erhoben den Vorwurf, dass viel mehr Kinder als in den offiziellen Statistiken ausgewiesen, nämlich über 3'000, in den letzten Jahren aus Peru ins Ausland gegeben worden seien. Der Schwarzmarkt in Europa werde immer grösser. Die Medien nannten Beträge zwischen 5'000 und 10'000 Dollar, die Adoptiveltern angeblich für die Kinder bezahlten.⁴⁷⁴ In der gleichen Zeit erschien in der Schweiz in der Neuen Zürcher Zeitung eine grosse Reportage «Die Adoption im Kreuzfeuer: Humanitäre Hilfe oder Kinder um jeden Preis?». ⁴⁷⁵ Die schweizerische Botschaft setzte das Bundesamt für Justiz darüber in Kenntnis, dass man die Gesetzesrevision im Auge behalten wollte, die aufgrund der aufgedeckten Missstände in Peru initiiert worden war. Das Bundesamt für Ausländerfragen wiederum bekräftigte in dieser Zeit gegenüber der schweizerischen Botschaft, dass peruanische Kinder nur mit Zustimmung des Bundesamts für Ausländerfragen in die Schweiz einreisen durften.⁴⁷⁶

Doch die Medienberichterstattung riss nicht ab. Im November 1982 berichtete L'Express in der Westschweiz, dass die Polizei in Lima einen Kinderhandel aufgedeckt hatte, bei dem 60 gestohlene Kinder nach Frankreich, Italien, Schweden und in die Niederlande zur Adoption vermittelt worden seien.⁴⁷⁷ Im

⁴⁷⁰ Zitate aus: CH-BAR, E2200.191#1995/413#21*, Albert Muller an Monsieur le Conseiller fédéral Pierre Aubert, 23 mai 1978. Vgl. zu dieser Reise auch Kapitel 8 zu Kolumbien.

⁴⁷¹ CH-BAR, E2200.191#1995/413#21*, Telefax EPD nach Rücksprache mit Fremdenpolizei an schweizerische Botschaft in Lima, 13.4.1978.

⁴⁷² Zitat aus: CH-BAR, E2200.191#1995/413#21*, Schweizerische Botschaft in Lima, Chiffre pour le DPF, ohne Datum.

⁴⁷³ CH-BAR, E2200.191#1995/413#21*, John Leimgruber, Schweizer Botschafter in Lima, an Terres des hommes in Lima, 27.7.1978.

⁴⁷⁴ CH-BAR, E2200.191#2000/39#31*, Artikel, in: El Diario, 16.4.1982 und 16.10.1982.

⁴⁷⁵ CH-BAR, E2200.191#2000/39#31*, Artikel, in: NZZ, 19./20.9.1982.

⁴⁷⁶ CH-BAR, E2200.191#2000/39#31*, Schweizerische Botschaft in Lima an Bundesamt für Justiz, 18.6.1982; Bundesamt für Ausländerfragen an schweizerische Botschaft in Lima, 15.4.1982.

⁴⁷⁷ CH-BAR, E2200.191#2000/39#31*, Artikel, in: L'Express, 19.11.1982.

Herbst 1983 vermeldeten peruanische Medien weiterhin, dass leibliche Eltern ihre Kinder verkauften, um nicht zu verhungern.⁴⁷⁸ Wieder stellte die schweizerische Vertretung Unterlagen zur Rechtslage in Peru zuhanden der Sektion für internationales Privatrecht, Bundesamt für Justiz, zusammen. Gegenüber den kantonalen Behörden riet sie zu diesem Zeitpunkt nicht von Adoptionen aus Peru ab, sondern äusserte sich lediglich kritisch über die peruanische Vermittlungsstelle La Cuguena, die aus Botschafts-sicht keinen guten Ruf hatte.⁴⁷⁹

Im Sommer 1986 berichtete La Suisse Dimanche von 80 Adoptionen von Kindern aus Lateinamerika in Genf, bei denen die Adoptiveltern zwischen 10'000 und 15'000 Franken für Reisekosten und Spesen ausgegeben hatten. Der Hauptfokus des Beitrags lag auf dem Umstand, dass die Adoption von peruanischen Kindern für die Adoptiveltern beschwerlich war.⁴⁸⁰ Im gleichen Zeitraum informierte der Schweizer Botschafter die Sektion für internationales Privatrecht im Bundesamt für Justiz, dass die «Schwierigkeiten» bei Adoptionen aus Peru zu vermeiden wären, «wenn sich die Interessenten vor der Inangriffnahme aller Formalitäten bei dieser Botschaft ganz generell etwas über die hiesigen Gepflogenheiten erkundigt hätten. [...] Wäre es möglich, dass die zuständigen Institutionen in der Schweiz im obigen Sinne orientiert werden könnten?»⁴⁸¹

Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass in den Unterlagen und zusammengeheftet mit dem soeben zitierten Schreiben vom Mai 1986 der Entwurf eines wesentlich ausführlicheren Berichts liegt, der zweieinhalb Jahre zuvor am 23. September 1983 erstellt worden war. Handschriftlich war darauf am 11. Oktober 1983 vermerkt, dass das Original des Entwurfs beim Botschafter liege, und ebenfalls von Hand am 12. Dezember 1983 geschrieben: «Botschafter Bernasconi* wollte es nicht nach BE [sic] senden.»⁴⁸² In diesem nie abgeschickten Bericht zeigte der Schweizer Botschafter anhand von drei Fallbeispielen gravierende Verfahrensmängel in Peru auf: Einschlägige peruanische Dokumente tauchten erst auf, nachdem die Adoptiveltern beträchtliche Summen bezahlt hatten, ein Richter entschied abhängig von bezahlten Beträgen von Fall zu Fall unterschiedlich, und schliesslich würden Anwälte Adoptiveltern instruieren, wem sie Gelder zu bezahlen hätten: «Was die sog. 'Schmiergelder' anbetrifft, sei zu empfehlen, diese in US-Dollar-Noten mitzunehmen, da die entsprechenden Beamten diese der peruanischen Währung vorziehen würden! Es sei auch zu empfehlen, diese 'Zahlungen' mit äusserster Discretion durchzuführen.» In den letzten Jahren seien oft Formalitäten umgangen «und die Kinder illegal aus dem Land gebracht [worden], was sowohl in der nationalen als auch internationalen Presse eine grosse Publizität hervorgerufen» und die Behörden zu einer Überprüfung von Einzelfällen veranlasst

⁴⁷⁸ CH-BAR, E2200.191#2000/39#31*, z. B. Artikel, in: La Republica, 9.9.1983.

⁴⁷⁹ CH-BAR, E2200.191#2000/39#31*, Schweizer Vizekonsul Vögeli* an EJPD, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, 11.4.1983; Schweizer Vizekonsul Vögeli an Sozialservice Bellinzona, 15.3.1984.

⁴⁸⁰ CH-BAR, E2200.191#2000/39#31*, 15'000 francs pour un enfant, in: La Suisse Dimanche, 8.6.1986. In den Akten ist auch die Reportage «Herzig sind sie, die Kleinen, doch sie werden gross», von Susan Boos in der Weltwoche vom 2.4.1987 abgelegt. Gemäss Boos erhoffte sich das EJPD eine stille Erledigung: Wenn die Gentechnologie weiterhin schnell voranschreitet, «wird sich das Problem mit den Drittweltkindern von selbst erledigen.»

⁴⁸¹ CH-BAR, E2200.191#2000/39#31*, Schweizer Botschafter in Lima (L. Thibau*) an EJPD, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, 14.5.1986.

⁴⁸² CH-BAR, E2200.191#2000/39#31*, Entwurf, Schweizer Botschafter in Lima an EJPD, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, mit Kopie an EJPD, Bundesamt für Ausländerfragen, und EDA, Sektion für konsularischen Schutz, 23.9.1983.

habe. «Es wäre jedoch wünschenswert, wenn die schweizerischen Vermittlungsstellen für Adoptionen darauf hingewiesen würden, *die zukünftigen Adoptiveltern über die bevorstehenden Schwierigkeiten in Peru zu informieren.*» Der Botschafter hoffte, dass dank seinen Ausführungen «viel Enttäuschungen, hohe Auslagen und viel Arbeit vermieden werden»⁴⁸³ konnte. Nur eben: Diesen Bericht behielt er in seinen Unterlagen. Die Bundesbehörden in Bern erfuhren nichts von diesen offensichtlichen Fällen von illegalen Adoptionen. Erst auf die Medienberichterstattungen zweieinhalb Jahre später reagierte der dann zuständige, nachfolgende Botschafter in Lima mit Hinweisen auf Schwierigkeiten in Peru.

Negative Schlagzeilen setzen sich Anfang der 1990er-Jahre fort

1990 berichteten wieder verschiedene peruanische Medien über Kinderhandel. Adoptionen hätten inzwischen die schlimmsten Formen angenommen, indem sich Vermittler, Anwälte und Richter am Schicksal der Kinder schamlos bereicherten. Die Jugendrichter, die Adoptionen aussprachen, führten keine Register über die adoptierten Kinder. Es war von einer Mafia die Rede, die Kinder für 5'000 Dollar nach Europa verkaufte. Besonders im Fokus standen die Adoptionen, die nach Deutschland und in die USA vermittelt wurden. Die peruanischen Medien berichteten auch, dass Terre des hommes als Vermittlungsstelle vor Ort eine Klage wegen Kinderhandels eingereicht hatte. Terre des hommes hatte dabei argumentiert, dass ein Neugeborenes nur unter aussergewöhnlichen Umständen seiner Mutter genommen werden dürfe und dass eine freiwillige Zustimmungserklärung vorliegen müsse. Formalitäten alleine, so die Argumentation von Terre des hommes in der Klage, reichten nicht aus. Terre des hommes hatte einem US-amerikanischen Paar mit diesen Begründungen die Adoption eines Kindes verweigert und sich dabei auf die Kinderrechtskonvention gestützt.⁴⁸⁴

Im Januar 1991 titelte die Neue Zürcher Zeitung bei einer Kurzmitteilung «'Kindermarkt' in Peru» und beschrieb eine Versteigerung, bei der Jungen und Mädchen an die Meistbietenden verkauft worden waren: «Völlig verarmte Bauernfamilien mussten in der Stadt Arequipa ihre Kinder verkaufen, um das Überleben der Kinder und der Familien zu sichern.» Die NZZ bezog sich auf eine Berichterstattung in der peruanischen Zeitung El Comercio. Auch ein Nachrichtenblatt von Neuchâtel schrieb von diesen «[e]nfants en vente». Die Kinder würden nach der Versteigerung für 10'000 bis 20'000 Dollar an Adoptionsinteressierte weitervermittelt.⁴⁸⁵

Die Negativschlagzeilen über Adoptionen rissen auch in Peru selbst nicht ab. Im März 1991 berichtete La Republica über die mafiösen Strukturen im peruanischen Kinderhandel. Im Sommer 1991 kündigte

⁴⁸³ Alle Zitate aus: CH-BAR, E2200.191#2000/39#31*, Entwurf, Schweizer Botschafter in Lima an EJPD, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, mit Kopie an EJPD, Bundesamt für Ausländerfragen, und EDA, Sektion für konsularischen Schutz, 23.9.1983 [Hervorhebung im Original].

⁴⁸⁴ CH-BAR, E2200.191#2000/40#42*, Diverse Zeitungsartikel, in: El Comercio, 12.2.1990, 3.4.1990, 16.7.1990, 15.11.1990 und 17.11.1990; Artikel, in: La Republica, 3.11.1990.

⁴⁸⁵ Zitate aus: CH-BAR, E2200.191#2000/40#42*, 'Kindermarkt' in Peru, in: NZZ, 6./7.1.1991; Enfants en vente, in: Feuille d'Avis de Neuchâtel, 4.1.1991.

die Regierung gemäss Medienberichten an, ein Register über die Kinder anlegen zu wollen, die ins Ausland vermittelt wurden. Doch bereits im Herbst vermeldeten peruanische Zeitungen erneut, dass illegale Adoptionen aufgefliegen seien. Die leiblichen Mütter würden sich Geld erhoffen, wenn sie ihre Kinder der staatlichen Stelle Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF) übergaben.⁴⁸⁶

Im Dezember 1991 kam es schliesslich gemäss Medienberichten zu einer Durchsuchung wegen Kinderhandels bei 18 Richtern, 14 Fiskalbeamten und elf Gerichtssekretären. Die Oberstaatsanwaltschaft, die für die Ermittlungen zuständig war, hatte Todesdrohungen erhalten.⁴⁸⁷ Diese grossangelegten Ermittlungen führten zu einer Debatte im peruanischen Parlament über Reformen bei den Auslandsadoptionen. Die zuständige staatliche Stelle INABIF kündigte daraufhin im August 1992 an, die internationale Zusammenarbeit zum Schutz von verlassenen peruanischen Kindern besser zu koordinieren.⁴⁸⁸

Unmittelbar nach dieser Berichterstattung und der Information durch das Bundesamt für Ausländerfragen, dass seitens Peru offenbar keine Adoptionen mehr erlaubt seien, erkundigte sich die schweizerische Botschaft bei der Direktorin der Amtsstelle für Adoptionen im INABIF über die Möglichkeit, weiterhin Adoptionen in die Schweiz zu vermitteln. Im Sommer 1992 meldete die Botschaft nach Bern: «Es sei [...] nicht bekannt, dass zurzeit keine Adoptionen durchgeführt werden sollen. Höchstens Verzögerungen hätten sich ergeben, da nach dem 5.4.92 viele Beamte (inkl. Richter) des Justizapparates ausgewechselt worden sind.»⁴⁸⁹ Wie sich bald herausstellen sollte, war ein Weitervermitteln von peruanischen Kindern zwecks späterer Adoption in der Schweiz nicht mehr möglich. Die peruanischen Behörden pochten fortan auf vertragliche Vereinbarungen.

11.2 Weitere Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken

Neben den offensichtlichen Fällen von Kinderhandel thematisierten die involvierten Stellen und interessierten Schweizer Paare im Zusammenhang mit den Adoptionsvermittlungen aus Peru immer wieder gravierende Verfahrensmängel. Die Skandale und Irregularitäten führten ab 1993 zu einem faktischen Vermittlungsstopp in die Schweiz.

⁴⁸⁶ CH-BAR, E2200.191#2000/40#42*, Artikel, in: La Republica, 27.3.1991 und 4.7.1991, El Peruano, 12.7.1991, Somos, 14.9.1991, El Comercio, 1.11.1991.

⁴⁸⁷ CH-BAR, E2200.191#2000/40#42*, Artikel, in: El Peruano, 21.12.1991.

⁴⁸⁸ CH-BAR, E2200.191#2000/40#42*, Artikel, in: El Comercio, 6.8.1992, El Peruano, 25.8.1992.

⁴⁸⁹ CH-BAR, E2200.191#2000/40#42*, Telefax der schweizerischen Botschaft in Lima an EJPD, Bundesamt für Ausländerfragen, 25.6.1992; Bundesamt für Ausländerfragen an schweizerische Botschaft in Lima, 16.6.1992.

Orientierungs- und Konsolidierungsphase ab 1970

Schon bevor die Schweizer Behörden ab 1972 die ersten Einreisebewilligungen für Kinder aus Peru ausstellten, informierte Ende 1969 das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen die schweizerische Botschaft in Lima als Antwort auf deren Anfrage, dass in den Kantonen «hinsichtlich der Anerkennung von Adoptionen keine einheitliche Praxis» bestehe und dass den Interessentinnen und Interessenten zu empfehlen sei, sich die Tragweite einer Adoption gut zu überlegen.⁴⁹⁰ Die schweizerische Botschaft erkundigte sich bei den Behörden in Bern in dieser Orientierungsphase über weitere Einzelfragen: Sollten interessierte Paare auf die allfälligen hereditären Einflüsse bei den Kindern hingewiesen werden? Durfte eine unverheiratete Frau ein Kind adoptieren? Wie war bei Verwandtschaftsadopttionen vorzugehen? Die schweizerische Vertretung holte diese Informationen zur rechtlichen Situation in der Schweiz und zum Verfahren ein, weil sie bereits mit vielen Anfragen für peruanische Adoptivkinder konfrontiert war.⁴⁹¹

In den 1980er-Jahren war die schweizerische Botschaft auch damit beschäftigt, Informationen der peruanischen Behörden für Auskünfte an Schweizer Vermittlungsstellen zu übersetzen und zu verarbeiten.⁴⁹² Bis dahin war nur Terre des hommes Lausanne in Peru aktiv gewesen. Als sich Alice Honegger 1987 im Namen von Adoptio zu den peruanischen Gesetzen und Kontakten vor Ort informierte, verwies die schweizerische Botschaft an die peruanischen Jugendgerichte, die über Kinder, die zur Adoption gegeben werden konnten, Auskunft gaben. Adressen von lokalen Vermittlungsstellen konnte die Botschaftsmitarbeiterin Alice Honegger nicht geben, «da ich über deren Seriosität nicht informiert bin.»⁴⁹³ 1988 entstand eine Korrespondenz, weil eine Nichte des peruanischen Konsuls in Basel, die in Lima lebte, Schweizer Paaren beim Adoptionsverfahren half. Die schweizerische Botschaft konnte nicht eruieren, ob die Frau zu dieser Tätigkeit berechtigt war.⁴⁹⁴

Veränderte Verfahren in Peru ab 1993 kommen einem Adoptionsstopp gleich

Seit 1993 erteilten die Schweizer Behörden nur noch wenige Einreisebewilligungen für Kinder aus Peru. Dies hing mit einer Verfahrensänderung von Seiten der peruanischen Behörden zusammen, die seit

⁴⁹⁰ CH-BAR, E2200.191#1988/137#57*, Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen an die schweizerische Botschaft in Lima, 23.12.1969.

⁴⁹¹ CH-BAR, E2200.191#1988/137#57*, Schweizerische Botschaft in Lima an EJPD, Bundesamt für Justiz, 12.12.1969; Schweizerische Botschaft in Lima an adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, 19.12.1969 und 2.7.1970; Artikel, in: La Prensa, 21.11.1970, über eine Verwandtschaftsadoption in der Schweiz, bei der das Verfahren vor Ort gemäss Medienbericht nicht korrekt abgelaufen war.

⁴⁹² CH-BAR, E2200.191#2000/39#31*, Summarische Übersetzung der wichtigsten Punkte der Broschüre des INABIF über Adoption von peruanischen Kindern, 3.9.1987; Milena Rochat*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, an Schweizer Botschafter in Lima, 4.2.1986. Die Informationen der peruanischen Botschaft liess Milena Rochat allen kantonalen Aufsichtsbehörden in der Schweiz zukommen; Medienberichterstattungen über Gesetzesänderungen in Peru, z. B. Artikel, in: El Comercio, 11.5.1983.

⁴⁹³ CH-BAR, E2200.191#2000/39#31*, Schweizerische Botschaft in Lima an Alice Honegger, Adoptio, 3.9.1987.

⁴⁹⁴ CH-BAR, E2200.191#2000/39#31*, Direktion des Innern des Kantons Zug an schweizerische Botschaft in Lima, 12.8.1988.

April 1993 in Kraft und vom neu geschaffenen Secretaria Tecnica de Adopciones (STA) umgesetzt worden war. Im Telefonat mit einer Beamtin des INABIF erfuhr eine Mitarbeiterin der schweizerischen Botschaft im Juni 1993, dass das STA wegen Unregelmässigkeiten geschaffen worden war, «dass Kinder den leiblichen Eltern mit falschen Versprechungen weggenommen worden seien und es auch Fälle von gestohlenen Kleinkindern gegeben hätte. Mit dem Einsatz der neuen Adoptionsstelle will man dies in Zukunft verhüten.»⁴⁹⁵ In der schweizerischen Botschaft war man zunächst offenbar der Ansicht, dass sich damit nicht viel änderte. Auf einem Post-it zu einem Zeitungsartikel aus El Peruano, in dem über das Ende von Illegalitäten dank der Schaffung des STA berichtet wurde, war handschriftlich vermerkt: «Ev. Kurzinfo an EJPD!! Konklusion: mas burocratico! No cambie mucho! Abschluss acuerdo bilateral? Con STA?»⁴⁹⁶ Einen früheren Zeitungsartikel, der im Juni 1993 von der Schaffung eines neuen, griffigen Adoptionsgesetzes sprach, kommentierte jemand in der schweizerischen Botschaft, ebenfalls handschriftlich: Adoptionen seien zukünftig «sans accord bilatéral pas possible. Tout est bloqué. Bern informé. Négociations en cours.»⁴⁹⁷

Neu brauchte es eine Gegenseitigkeitserklärung zwischen dem STA und einer Vermittlungsstelle im Ausland respektive der entsprechenden Regierung oder Behörde, die der ausländischen Vermittlungsstelle die Bewilligung erteilt hatte. Die peruanischen Behörden wollten damit verhindern, so die Interpretation von Cristine Togni Fischer*, Sektion für internationales Privatrecht im Bundesamt für Justiz, «dass die zukünftigen Adoptiveltern ohne Mitwirkung einer offiziell anerkannten Adoptionsvermittlungsstelle das Kind selbst holen» gingen und im schlimmsten Fall ein Kind nach der Einreise in der Schweiz wieder zurückschickten, wenn das Zusammenleben nicht funktionierte.⁴⁹⁸ Cristine Togni Fischer empfahl der Botschaft, den zuständigen peruanischen Stellen zu erklären, dass es ein solches rechtliches Vakuum in der Schweiz gemäss PAVO nicht gebe. Auch legte sie zur Lösung des Problems nahe, mit Terre des hommes Lausanne in Kontakt zu treten. Terre des hommes Lausanne war die einzige Organisation, die zum damaligen Zeitpunkt eine Bewilligung für die Vermittlung von Kindern aus Peru hatte. Und noch auf einen letzten Punkt verwies Togni Fischer. Solange nämlich das Haager Übereinkommen weder von Peru noch von der Schweiz unterzeichnet war, liess sich nicht verhindern, dass die in Peru ausgesprochene Adoption in der Schweiz ein zweites Mal vorgenommen werden musste. Peru verlangte aber seinerseits, dass die in Peru ausgesprochenen Adoptionen im Ausland rechtsgültig waren. Somit waren die Gesetzgebungen der beiden Länder ab 1993 nicht mehr kompatibel. Das peruanische Ministerium für Frauen- und Familienangelegenheiten hatte mit der neuen Bestimmung faktisch einen vorläufigen Adoptionsstopp für die Schweiz verhängt.⁴⁹⁹

⁴⁹⁵ CH-BAR, E2200.191#2010/252#49*, Aktennotiz einer Botschaftsangestellten, 29.6.1993.

⁴⁹⁶ CH-BAR, E2200.191#2010/252#49*, Artikel, in: El Peruano, 24.6.1993.

⁴⁹⁷ CH-BAR, E2200.191#2010/252#49*, Artikel, in: El Comercio, 4.6.1993.

⁴⁹⁸ CH-BAR, E2200.191#2010/252#49*, Cristine Togni Fischer*, Bundesamt für Justiz, Sektion internationales Privatrecht, an schweizerische Botschaft in Lima, 21.12.1994.

⁴⁹⁹ CH-BAR, E2200.191#2010/252#50*, Schweizerische Botschaft in Lima an Cristine Togni Fischer* und Milena Rochat*, Bundesamt für Justiz, 29.4.1999.

In den Sachdossiers zu Peru finden sich sehr viele Aktenstücke, die belegen, dass sich die schweizerische Vertretung in Peru zwischen 1993 und 2000 ausführlich mit dieser herausfordernden diplomatischen Situation befasste.⁵⁰⁰ Die schweizerische Vertretung stand unter Druck, denn zahlreiche adoptionswillige Paare gelangten mit Anfragen an sie. Noch im Mai 1993 hatte die schweizerische Vertretung Interessentinnen und Interessenten gewarnt, dass die Adoption in Peru «zeitraubend und manchmal [eine] sehr kostspielige Angelegenheit» sei, aber grundsätzlich möglich.⁵⁰¹ Im August 1993 tönte es bereits anders. Die schweizerische Vertretung informierte ein Paar, dass Peru die neue Stelle STA geschaffen habe, die Schweiz aber über keinen Vertrag mit STA verfüge, weswegen keine Adoptionen durchgeführt werden konnten.⁵⁰² Ebenfalls im August 1993 liess sie ein anderes Paar wissen, dass STA eine «gewisse Überwachungs- und Koordinationsaufgabe [übernimmt]. Dies im Hinblick auf eine möglichst grosse Ausschaltung von Unregelmässigkeiten, die leider auch in diesem Bereich vorgekommen sind.»⁵⁰³ Die schweizerische Vertretung in Peru begann offenbar auch, Adoptionsinteressierte an das Bundesamt für Justiz zu verweisen. Das Bundesamt für Justiz gab die Verantwortung zurück: Das Amt könne nicht Auskunft geben, «bevor eine Lösung bezüglich des weiteren Vorgehens in Adoptionsangelegenheiten mit Peru gefunden» worden sei.⁵⁰⁴

Die schweizerische Botschaft wollte die Situation entschärfen. So versuchte etwa der Schweizer Botschafter, die Ministerin für Frauen- und Familienangelegenheiten vom ausreichenden Rechtsschutz in der Schweiz für die eingereisten Kinder zu überzeugen, allerdings vergeblich.⁵⁰⁵ Eine seiner Mitarbeiterinnen hatte zuvor bei Anwälten vor Ort in Peru recherchiert, dass ihnen keine Fälle von zurückgebrachten Kindern bekannt waren. Das Argument überzeugte die zuständige Ministerin indes nicht.⁵⁰⁶ Das Personal der schweizerischen Botschaft dokumentierte die peruanischen Behörden immer wieder mit den gesetzlichen Grundlagen in der Schweiz, was aber ebenfalls nichts bewirkte.⁵⁰⁷ Gleichzeitig stand die schweizerische Botschaft regelmässig mit den Bundesbehörden in Kontakt, um sich über den Stand bezüglich Ratifizierung des Haager Übereinkommens durch Peru und die Schweiz zu informieren.⁵⁰⁸

Schliesslich versuchte die schweizerische Botschaft gemeinsam mit dem Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, in dieser Phase nach den zahlreichen Medienberichterstattungen über Kinderhandel in Peru, Terre des hommes Lausanne wieder ins Boot zu holen. Die schweizerische Vertretung und das Bundesamt für Justiz wollten Terre des hommes Lausanne davon überzeugen, einen

⁵⁰⁰ Diese zahlreichen Aktenstücke befinden sich in den folgenden beiden Beständen: CH-BAR, E2200.191#2010/252#49* und CH-BAR, E2200.191#2010/252#50*.

⁵⁰¹ CH-BAR, E2200.191#2010/252#50*, Telefax an ein adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, Mai 1993.

⁵⁰² CH-BAR, E2200.191#2010/252#50*, Telefax an ein adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, August 1993.

⁵⁰³ CH-BAR, E2200.191#2010/252#50*, Telefax an ein adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz, August 1993.

⁵⁰⁴ CH-BAR, E2200.191#2010/252#49*, Bundesamt für Justiz an schweizerische Botschaft in Lima, 27.9.1993.

⁵⁰⁵ CH-BAR, E2200.191#2010/252#50*, Schweizerische Botschaft in Lima an Cristine Togni Fischer* und Milena Rochat*, Bundesamt für Justiz, 29.4.1999.

⁵⁰⁶ CH-BAR, E2200.191#2010/252#50*, Aktennotiz zuhanden von Herrn Botschafter Kübler*, 23.4.1999.

⁵⁰⁷ CH-BAR, E2200.191#2010/252#50*, Schweizerische Botschaft in Lima an STA, 27.6.1995.

⁵⁰⁸ CH-BAR, E2200.191#2010/252#50*, Schweizerische Botschaft in Lima an Bundesamt für Justiz, 28.8.2000; Schweizerische Botschaft in Lima an schweizerische Botschaft in Bogotá, 30.10.1997.

bilateralen Vermittlungsvertrag mit STA abzuschliessen.⁵⁰⁹ Das eigene Interesse an einer solchen Lösung legte die schweizerische Botschaft in einer Mitteilung an das Bundesamt für Justiz offen: Man sei mit vielen Anfragen von Adoptionsinteressierten konfrontiert. Wenn das Abkommen mit Terre des hommes Lausanne zustande komme, «könnten die Gesuche durch diese Organisation kanalisiert werden».⁵¹⁰ Terre des hommes Lausanne verweigerte jedoch diesen Schritt mit dem Argument, dass der Delegierte vor Ort zunächst für ein paar Jahre die Situation beobachten wolle und Terre des hommes erst nach seiner positiven Rückmeldung die Adoptionsvermittlung aus Peru wiederaufnehmen werde.⁵¹¹

Verfahrensirregularitäten, Bürokratie und Auskünfte an Adoptionsinteressierte

Im Austausch mit adoptionsinteressierten Paaren und Behörden aus der Schweiz benannte die schweizerische Vertretung in Lima Verfahrensprobleme. In einzelnen Fällen scheint es zu Kompetenzübertretungen bei peruanischen Notaren gekommen zu sein. Sie waren befugt, Unterschriften auf Einverständniserklärungen zu beglaubigen, konnten aber nicht die Zustimmung der leiblichen Eltern als solche entgegennehmen. Dafür waren in Peru die Jugendrichter zuständig, die schliesslich die Adoptionen aussprachen.⁵¹² In den Akten der schweizerischen Vertretung sind auch Fälle dokumentiert, in denen die kantonalen Behörden die Echtheit von Zustimmungserklärungen bezweifelten und die schweizerische Botschaft in Lima bitten, weitere Abklärungen zu treffen. In einem Fall bestätigte die Botschaft nach Rücksprache mit ihrem Vertrauensanwalt, dass die Zustimmungserklärung nicht rechtens war, stellte sich aber auf den Standpunkt, keine neue Erklärung einholen zu können, dafür seien die peruanischen Jugendrichter zuständig.⁵¹³ Was in diesem Fall weiter geschah, ist in den Akten nicht dokumentiert. Die kantonalen Behörden fragten manchmal sehr genau nach: In einem Fall wollte das Amt für Zivilstandswesen des Wohnortkantons der künftigen Adoptiveltern bestätigt haben, dass ein leiblicher Vater seine Zustimmung innerhalb der sechs dafür vorgesehenen Wochen nicht zurückgezogen hatte.⁵¹⁴

Die schweizerische Botschaft thematisierte die aufwändigen Verfahren, die künftige Adoptiveltern aus ihrer Sicht belasteten. So musste ab 1991 der Geburtsschein von vier Stellen beglaubigt und die Übersetzung vom Aussenministerium autorisiert werden, «was mit einem unverhältnismässig grossen

⁵⁰⁹ CH-BAR, E2200.191#2010/252#50*, zum Beispiel Bundesamt für Justiz an schweizerische Botschaft in Lima, 31.1.1995, 12.8.1997, 23.9.1997 und 29.1.1998; Schweizerische Botschaft in Lima an Bundesamt für Justiz, 20.2.1998 und 27.4.1998.

⁵¹⁰ CH-BAR, E2200.191#2010/252#50*, Telefax der schweizerischen Botschaft in Lima an Bundesamt für Justiz, mit der Bitte, der schweizerischen Botschaft in Lima eine Liste der in der Schweiz zugelassenen Vermittlungsstellen zu schicken; Bundesamt für Justiz an schweizerische Botschaft in Lima, 23.9.1997.

⁵¹¹ CH-BAR, E2200.191#2010/252#50*, Terre des hommes Lausanne an Madame Togni Fischer*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, 20.4.1995.

⁵¹² CH-BAR, E2200.191#2000/40#42*, Schweizerische Botschaft in Lima an einen Fürsprecher/Notar im Kanton Bern, 7.1.1992; Fürsprecher/Notar im Kanton Bern an schweizerische Botschaft in Lima, 20.11.1991: «Ich bitte Sie, für die Beantwortung dieser Fragen, wenn möglich keine peruanischen Behörden einzuschalten. Ich hoffe, dass Sie die Fragen aus eigener Wahrnehmung und Prüfung beantworten können.»

⁵¹³ CH-BAR, E2200.191#2000/40#42*, Kantonales Jugendamt [...] an schweizerische Botschaft in Lima, 11.7.1990; Gemeinde an schweizerische Botschaft in Lima, 5.12.1990; Schweizerische Botschaft in Lima an Vormundschaftskommission der Gemeinde, 17.1.1991.

⁵¹⁴ CH-BAR, E2200.191#2010/252#50*, Amt für Zivilstandswesen des Kantons, in dem die Adoptionsinteressierten ihren Wohnsitz hatten, an schweizerische Botschaft in Lima, 17.6.1996.

Zeitaufwand verbunden ist und den Adoptiveltern kaum zugemutet werden kann». Der Schweizer Botschafter informierte das Bundesamt für Ausländerfragen deshalb darüber, dass er künftig für die Visaerteilung auf eine Übersetzung der einschlägigen Dokumente in eine Schweizer Landessprache verzichtete, um den künftigen Adoptiveltern nicht noch diesen Mehraufwand aufzubürden.⁵¹⁵

Interessierte Adoptiveltern wussten oft nicht, an welche Behörde sie sich in Peru wenden mussten. Regelmässig verschickte die schweizerische Botschaft in diesen Fällen eine Broschüre des zuständigen INABIF. «Eine weitere Möglichkeit, ein Kind zu adoptieren besteht darin, dass die zukünftigen Adoptiveltern, sobald sie ein zur Adoption freigegebenes Kind gefunden haben, die Formalitäten mit Hilfe eines erfahrenen Anwalts direkt beim zuständigen Jugendgericht durchführen.» Allerdings riet die Botschaft, erst nach Peru zu reisen, «wenn konkrete Angaben über das Kind vorliegen».⁵¹⁶ Gleichwohl konnte das einer Aufforderung gleichkommen, sich ohne Zusammenarbeit mit einer autorisierten Vermittlungsstelle ein Kind in Peru zu suchen.

Ein Teil der Adoptionsinteressierten erhielt detailliertere Informationen zu den Verfahren in Peru als andere, insbesondere, wenn sie mit Botschaftsangehörigen bekannt waren. In einem Beispiel setzte sich ein Mitarbeiter einer anderen schweizerischen Botschaft für ein ihm bekanntes Paar aus der Schweiz ein, das ein Kind aus Peru adoptieren wollte. Er erhielt im Auftrag des Botschafters in Lima im Mai 1993 Angaben zum Vorgehen in Peru, obwohl zu diesem Zeitpunkt Adoptionen eigentlich nicht mehr möglich waren und die schweizerische Botschaft in Standardantworten an andere Interessierte von der Wahl eines Kindes aus Peru abriet.⁵¹⁷

Neben den Sachdossiers befinden sich im Bestand der schweizerischen Vertretung in Peru sehr viele Einzelfalldossiers, die für die vorliegende Bestandesaufnahme nicht gesichtet wurden. Erst ihre Analyse wird zu vertieften historischen Erkenntnissen zu den Spezifika der Adoptionen von Kindern aus Peru in der Schweiz führen.

⁵¹⁵ Zitat aus: CH-BAR, E2200.191#2000/40#42*, Schweizer Botschafter in Lima an Bundesamt für Ausländerfragen, 19.9.1991.

⁵¹⁶ Beide Zitate aus: CH-BAR, E2200.191#2000/40#42*, Schweizerische Botschaft in Lima an eine Adoptionsinteressentin aus der Schweiz, 31.10.1989.

⁵¹⁷ CH-BAR, E2200.191#2010/252#49*, Telefax der schweizerischen Botschaft in Lima an die schweizerische Botschaft in [...], 13.5.1993.

12 Adoptionen von Kindern aus Rumänien

In den 1970er-Jahren wurden keine Einreisebewilligungen in die Schweiz für Kinder aus Rumänien erteilt. Einzige Ausnahme stellt das Jahr 1976 dar, als es zwei Einreisebewilligungen für rumänische Adoptivkinder gab. Ab Anfang der 1980er-Jahre stieg die Zahl der Einreisebewilligungen zunächst langsam an mit einer Einreisebewilligung pro Jahr zwischen 1980 und 1982. 1983 wurden zwei, 1984 drei und 1985 sieben Einreisebewilligungen erteilt. 1986 und 1987 wurde mit zwölf bzw. 28 erteilten Einreisebewilligungen die höchste Zahl in den 1980er-Jahren erreicht. Auffällig ist der Anstieg ab 1990. Von vier Einreisebewilligungen im Jahr 1989 stieg die Zahl sprunghaft auf 154 Einreisebewilligungen an im Jahr 1990. Ab 1993 sank die Zahl der Einreisebewilligungen wieder in den tiefen zweistelligen Bereich.⁵¹⁸

Der Bestand zu Rumänien besteht aus fünf umfangreichen Sachdossiers. Die abgelegten Unterlagen stammen insbesondere aus dem Zeitraum Mitte 1980er- bis Mitte 1990er-Jahre und dokumentieren ausführlich die Zeit vor und nach dem politischen Umsturz von 1989 in Rumänien. Die Frage nach Kinderhandel mit rumänischen Adoptivkindern und problematischen Verfahrenspraktiken ist eng verknüpft mit der politischen Situation in Rumänien seit den 1980er-Jahren und dem Sturz des Regimes von Nicolae Ceaușescu 1989. Aus diesem Grund folgen die beiden Unterkapitel der Chronologie mit der Zäsur von 1989, statt wie bei den anderen Herkunftsländern zwischen Kinderhandel auf der einen und irregulären und problematischen Praktiken auf der anderen Seite zu unterscheiden.

12.1 Hinweise auf Kinderhandel und irreguläre Praktiken bis Ende der 1980er-Jahre

Aufgrund der staatlichen Misswirtschaft und der fehlgeleiteten Industriepolitik war Rumänien seit Ende der 1970er-Jahre mit einer andauernden Wirtschaftskrise konfrontiert. Die vom rumänischen Staat durchgesetzte Bevölkerungspolitik, die auf Bevölkerungswachstum abzielte, beinhaltete ein Verbot von Schwangerschaftsverhütung und -abbruch und hatte eine weite Verbreitung von Kinderheimen in Rumänien zur Folge, in denen geschätzt 170'000 Kinder und Jugendliche unter schlimmen Bedingungen aufwuchsen.⁵¹⁹ Verschiedene Heime boten Kinder für die internationale Adoption an.

⁵¹⁸ Siehe: Anhang 1 bis 3.

⁵¹⁹ Vgl. Greene, Melissa Fay, Die verlorenen Kinder, in: Republik, 2.4.2021, siehe <https://www.republik.ch/2021/04/02/die-verlorenen-kinder>, Zugriff am 9.9.2022.

Die schweizerische Botschaft berichtete 1981 dem Direktor des Bundesamts für Justiz, dass eine «veritable Inflation von Kindesannahmen durch französische Interessenten» stattfindet.⁵²⁰ Ein der Botschaft in Bukarest übermittelter Zeitungsartikel schilderte, wie der rumänische Staat in westlichen Zeitungen, vor allem in Frankreich, Anzeigen publizierte, in denen Kinder aus rumänischen Heimen zur Adoption angeboten wurden.⁵²¹ Die schweizerische Botschaft bestätigte diese Praxis.⁵²² Im Brief an den Direktor des Bundesamts für Justiz berichtete sie 1981, wie das Verfahren in Rumänien ablief: «Das Adoptionsverfahren wird in der Regel durch einen Rechtsanwalt des staatlichen Anwaltskollegiums in Bukarest vollzogen. Die Adoptiveltern entrichten für eine Adoption 600 harte Dollars.»⁵²³ In den Unterlagen ist ein Fall dokumentiert, bei dem schweizerische Adoptiveltern ein Anwaltshonorar von 1'800 Schweizer Franken mit einem «grosszügigen Zuschuss» bezahlten, «was möglicherweise zur Beschleunigung des Verfahrens beitrug».⁵²⁴ In einem Zeitungsartikel aus der Romandie ist von mehr als 20'000 Franken die Rede, die Adoptiveltern für «voyages et formalités administratives et juridiques» ausgaben.⁵²⁵

Zusammenarbeit mit rumänischen Anwälten und Blockierung durch negative Medienberichte

Die schweizerische Botschaft arbeitete seit 1985 mit dem rumänischen Anwalt Luis Radu* zusammen. Dieser Anwalt hatte sich auf «Adoptionsangelegenheiten» spezialisiert, da dies die «gefahrlosere, angenehmere Arbeit sei als der Verkehr mit Gerichtsbehörden». In der Aktennotiz der Botschaft wurde festgehalten, «dass auch ein starkes finanzielles Interesse vorhanden ist».⁵²⁶ Luis Radu spielte aufgrund seiner Beziehungen zum Personal von Kinderheimen eine wichtige Rolle in der Vermittlung von rumänischen Adoptivkindern in die Schweiz.⁵²⁷ Wie die schweizerische Botschaft wusste, hatte der Anwalt «zwei 'Quellen' für Adoptivkinder», ein «Entbindungsheim» und ein Kinderheim, das dem Pädiatrischen Institut der Universität in Bukarest angegliedert war: «Me [Monsieur, Anm. d. Verfasserinnen] Radu geht bei Kindern aus dem Entbindungsheim in der Regel so vor, dass er die Mutter eine Blankoerklärung unterschreiben lässt, in welche der Name der Adoptiveltern erst später eingesetzt wird. Die Mutter weiss also nicht, wer das Baby adoptiert.»⁵²⁸ Rechtsanwälte hatten Zugang zu Säuglingsheimen und Waisenhäusern – in Rumänien «crèches» genannt –, «um adoptierbare Kinder zu finden».⁵²⁹ Luis

⁵²⁰ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Yves Renner*, Schweizerischer Geschäftsträger ad interim, vertraulich an Direktor Bundesamt für Justiz, EJPD, 17.8.1981. Die internationalen Adoptionen würden auch mit dem Bestreben der rumänischen Staatsführung zusammenhängen, so der schweizerische Geschäftsträger, sich so ausländische Devisen zu beschaffen.

⁵²¹ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Georges Dupoy, Ceaușescu vend même les enfants abandonnées, in: Le Quotidien de Paris, 21.4.1983.

⁵²² CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Yves Renner*, Schweizerischer Geschäftsträger ad interim, vertraulich an Direktor Bundesamt für Justiz, EJPD, 17.8.1981.

⁵²³ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Yves Renner*, Schweizerischer Geschäftsträger ad interim, vertraulich an Direktor Bundesamt für Justiz, EJPD, 17.8.1981.

⁵²⁴ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Vertrauliche Aktennotiz des Schweizer Botschafters in Bukarest, 5.7.1982.

⁵²⁵ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Roger de Diessbach,, Adoption d'enfants roumains par des foyers suisses: Le président distille l'angoisse, in: La Liberté, 7./8.12.1987.

⁵²⁶ Beide Zitate aus: CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Aktennotiz der schweizerischen Botschaft in Bukarest, 25.3.1985.

⁵²⁷ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Aktennotiz der schweizerischen Botschaft in Bukarest, 3.12.1983.

⁵²⁸ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Aktennotiz der schweizerischen Botschaft in Bukarest, 16.3.1985.

⁵²⁹ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Aktennotiz der schweizerischen Botschaft in Bukarest zuhanden des Schweizer Botschafters in Bukarest, des EDA und des Bundesamts für Justiz, 28.4.1987.

Radu war auch für die Zusammenarbeit der schweizerischen Botschaft mit den rumänischen Behörden eine Schlüsselperson. Dies zeigte sich beispielsweise, als ab 1987 die Adoptionsverfahren von rumänischen Behörden blockiert und die Eröffnung neuer Verfahren «grundsätzlich gestoppt» wurde. Der Anwalt skizzierte gegenüber Hansjörg Widmer*, Schweizer Botschafter in Bukarest, wie aufgrund seiner Beziehungen zu einflussreichen Personen dennoch neue Gesuche eingereicht werden konnten: Notwendig sei, dass das Gesuch «'politisch' genügend untermauert ist». Der Anwalt bemerkte, dass er noch «einige Verzichtserklärungen von Müttern 'en blanc' auf Vorrat» habe.⁵³⁰

Die rumänischen Behörden reagierten empfindlich auf Pressemeldungen über Kinderhandel und drohten mit der Suspendierung von internationalen Adoptionen.⁵³¹ Massnahmen zur Verhinderung von Kinderhandel wurden jedoch von rumänischer Seite keine ergriffen. Die Drohung der rumänischen Regierung, Adoptionen in bestimmte Länder nicht mehr zuzulassen, war gleichwohl ernst zu nehmen. So wurden – zumindest eine Zeitlang – keine Adoptionen mehr nach Frankreich bewilligt. Der rumänische Anwalt bestätigte im Gespräch mit der schweizerischen Botschaft in Bukarest den Zusammenhang zwischen französischen Zeitungsberichten über Kinderhandel und diesem Stopp: «Der Hinweis dürfte eine [Wort wurde weg-getippt, Anm. d. Verfasserinnen] Warnung sein, über die finanzielle Seite der Adoptionen Diskretion walten zu lassen», rapportierte die schweizerische Botschaft ans EDA.⁵³²

Einflussnahme zugunsten von Adoptiveltern

Trotz den Presseberichten über Kinderhandel stieg die Zahl der internationalen Adoptionsverfahren mit rumänischen Kindern gemäss eines EDA-Berichts ab 1986 an. Das EDA vermutete, dass dies bei den rumänischen Behörden, allenfalls sogar beim Staatspräsidenten Nicolae Ceaușescu selbst, zunehmend für Missfallen sorgte, wollte Rumänien doch «seine Bevölkerung anwachsen sehen».⁵³³ Die abgelegten Unterlagen dokumentieren, wie ab Frühjahr 1987 der Abschluss von Adoptionsverfahren durch die rumänischen Behörden blockiert und verzögert wurde. Daraufhin gelangten Adoptiveltern mit dem Anliegen ans EDA, dass dieses sich bei den rumänischen Behörden dafür einsetze, die hängigen Verfahren so rasch als möglich abzuschliessen.⁵³⁴ Eine Aktennotiz gibt Einblick in die Abwägungen der Botschaft: «Sie alle [die Adoptiveltern, Anm. d. Verfasserinnen] haben vermutlich die offizielle Anwaltsgebühr über die Anwaltskammer entrichtet. Wenn die Situation allzu lange blockiert bleibt, dürfte eine Intervention

⁵³⁰ Zitate aus: CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Aktennotiz Hansjörg Widmer, Schweizer Botschafter in Bukarest, 15.1.1988.

⁵³¹ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Aktennotiz der schweizerischen Botschaft in Bukarest vertraulich, 5.7.1982; Aktennotiz der schweizerischen Botschaft in Bukarest, 16.3.1985; Aktennotiz der schweizerischen Botschaft in Bukarest, 9.7.1987.

⁵³² CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Aktennotiz der schweizerischen Botschaft in Bukarest, 16.3.1985. Vier Jahre zuvor war – eher als Vorbehalt gegenüber Adoptionen von Kindern aus Rumänien und im Kontext des Kalten Krieges zu sehen – Thema, dass die Behörden der kommunistischen Länder die Adoptivkinder als Einfallstor für Spionagetätigkeiten nutzten und «Adoptivkinder Opfer möglicher späterer Erpressungsversuche werden könnten». Zitat aus: CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Yves Renner*, Schweizerischer Geschäftsträger ad interim, vertraulich an Direktor Bundesamt für Justiz, EJPD, 17.8.1981.

⁵³³ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Bericht «EDA und Adoptionsfälle aus Rumänien», 14.3.1988.

⁵³⁴ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Bericht «EDA und Adoptionsfälle aus Rumänien», 14.3.1988.

gerechtfertigt sein. Werden Adoptionsgesuche entgegengenommen, haben die zukünftigen Adoptiveltern doch auch ein gewisses Recht zu erfahren, wie lange das Verfahren ungefähr dauert.»⁵³⁵ Das EDA – ebenfalls mit Nachfragen von Adoptiveltern konfrontiert – teilte diese Einschätzung: «Das überaus heikle Thema der Adoptionen rechtfertigt unsererseits nach wie vor eine gewisse Zurückhaltung.»⁵³⁶

Doch diese Zurückhaltung war je länger je weniger mit dem Ziel zu vereinbaren, die laufenden Verfahren zugunsten der schweizerischen Adoptiveltern abzuschliessen. So machte der Anwalt Luis Radu der Botschaft gegenüber klar, dass «[o]hne Interventionen (von hohen Politikern, den Aussenministerien, Regierungen usw.) [...] praktisch keine Adoptionen mehr bewilligt [würden]. Waren diese früher nach den Dossiernummern behandelt worden, so entschieden heute die angetönten Interventionen über den Zeitraum und das Gelingen.»⁵³⁷ Die angehenden Adoptiveltern machten so viel Druck, dass sich Bundespräsident Pierre Aubert, Vorsteher des EDA, im August 1987 bereit erklärte, die «Fälle in einem Schreiben Präsident Ceaușescu zu unterbreiten».⁵³⁸ Der Brief des Bundespräsidenten führte in einer Begleitliste acht Fälle auf, die schon seit längerer Zeit blockiert waren.⁵³⁹ Für den Schweizer Botschafter war es eine heikle Mission, Auberts Schreiben dem für Westeuropa zuständigen Direktor des rumänischen Aussenministeriums zu übergeben. Dieser verlangte nämlich den Besuch des EDA-Staatssekretärs in Rumänien. Obwohl der Schweizer Botschafter dieses Begehren mit «dessen extrem ausgelastete[m] Terminkalender»⁵⁴⁰ abwies, zeigte die Intervention von Bundespräsident Pierre Aubert offenbar Wirkung, denn die rumänische Seite genehmigte die acht im Brief genannten Verfahren, worauf die rumänischen Kinder in die Schweiz ausreisen konnten.⁵⁴¹

Offenbar waren auf der Liste, die dem Brief des Bundespräsidenten an Ceaușescu beigefügt war, nicht alle dem EDA bekannten laufenden Adoptionsverfahren aufgeführt.⁵⁴² Die nicht genannten angehenden Adoptiveltern richteten Vorwürfe an das EDA, das den Schweizer Botschafter angesichts dieser «situation embarrassante» bat, alle Informationen zu sämtlichen hängigen Verfahren ans EDA zu übermitteln und die Adoptiveltern, die sich an die Botschaft gewendet hatten, «avec tact, patience et comprehension» zu behandeln.⁵⁴³ Der Schweizer Botschafter in Bukarest sah persönlich das Dossier durch.⁵⁴⁴

⁵³⁵ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Aktennotiz der schweizerischen Botschaft in Bukarest, 28.4.1987.

⁵³⁶ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, EDA, Sektion für konsularischen Schutz, an schweizerische Botschaft in Bukarest, 11.5.1987.

⁵³⁷ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Aktennotiz der schweizerischen Botschaft in Bukarest, 9.7.1987.

⁵³⁸ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, EDA, Sektion für konsularischen Schutz, an schweizerische Botschaft in Bukarest, 11.5.1987; EDA an Schweizer Ehepaar, Juli 1987; Telex EDA an schweizerische Botschaft in Bukarest, 26.8.1987.

⁵³⁹ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Pierre Aubert, Le Président de la Confédération Suisse, an Son Excellence, Monsieur Nicolae Ceaușescu, Président de la République Socialiste de Roumanie, le 27 août 1987.

⁵⁴⁰ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Telex schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA, 11.9.1987.

⁵⁴¹ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Telex schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA, 28.9.1987.

⁵⁴² CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, EDA, Sektion für konsularischen Schutz, an schweizerische Botschaft in Bukarest, 16.10.1987; Telex EDA an schweizerische Botschaft in Bukarest, 5.11.1987; Telex Widmer*, Schweizer Botschafter in Bukarest, an EDA, für politische Direktion, 13.11.1987.

⁵⁴³ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Telex EDA an schweizerische Botschaft in Bukarest, 5.11.1987.

⁵⁴⁴ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Telex Hansjörg Widmer*, Schweizer Botschafter in Bukarest, an EDA, 25.11.1987.

Anfang Dezember 1987 berichtete die französischsprachige Schweizer Zeitung *La Liberté*, dass die Schweizer Behörden «avec grande difficulté» für ein knappes Drittel der noch hängigen Adoptionsverfahren von den rumänischen Behörden grünes Licht erhalten hatten.⁵⁴⁵ Der Druck stieg, die übrigen noch hängigen Verfahren erfolgreich abzuschliessen. Gleichzeitig wurden offenbar die rumänischen Behörden immer restriktiver, Besuche von künftigen Adoptiveltern in Heimen waren nicht mehr möglich.⁵⁴⁶ In der Folge traten sie gegenüber den Schweizer Behörden noch fordernder auf. Die rumänischen Behörden informierten den Schweizer Botschafter, dass Verfahren nur noch aufgrund der Intervention von «gewichtigen Persönlichkeiten» abgeschlossen würden. Diskretion habe dabei oberste Priorität und Berichte in der schweizerischen Presse könnten «negative Wirkungen zeitigen».⁵⁴⁷ Am 9. Dezember 1987 wandte sich Bundespräsident Pierre Aubert kurz vor seinem Rücktritt und am 5. Mai 1988 nochmals als Alt-Bundesrat erneut an Staatspräsident Ceaușescu, und bat um eine wohlwollende Prüfung der noch hängigen Adoptionsverfahren.⁵⁴⁸

Adoptionen von Kindern aus Rumänien sind Thema im Nationalrat

Der erwähnte Bericht in der Zeitung *La Liberté* war Auslöser für eine Einfache Anfrage durch Nationalrätin Lili Nabholz. Sie bat den Bundesrat um eine Stellungnahme zu den hängigen Verfahren und forderte die schweizerischen Behörden auf, die Adoptiveltern zu unterstützen.⁵⁴⁹ In seiner Antwort verwies der Bundesrat darauf, dass «das EDA [...] wiederholt auf verschiedenen Ebenen bei den rumänischen Behörden vorstellig geworden» sei. Da «in der Zwischenzeit [...] glücklicherweise eine Anzahl Adoptionsfälle mit Rumänien geregelt werden» konnte, sei der Bundesrat «entschlossen, weiterhin das in seiner Macht stehende zu tun, um den Familien zu helfen». Er wies auf den «Ausnahmecharakter seiner Intervention» hin und riet von Adoptionen aus Rumänien ab, da «deren Ausgang äusserst ungewiss bleibt und in die alleinige Kompetenz der rumänischen Behörden fällt».⁵⁵⁰ In den Unterlagen ist ein vom

⁵⁴⁵ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Roger de Diessbach, Adoption d'enfants roumains par des foyers suisses: Le président destille l'angoisse, in: *La Liberté*, 7./8.12.1987.

⁵⁴⁶ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Telex Hansjörg Widmer, Schweizer Botschafter in Bukarest, an EDA, Sektion für konsularischen Schutz, 10.12.1987.

⁵⁴⁷ Beide Zitate aus: CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Telex Hansjörg Widmer, Schweizer Botschafter in Bukarest, an EDA, 22.12.1987.

⁵⁴⁸ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Pierre Aubert, Président de la Confédération Suisse, an Son Excellence, Monsieur Nicolae Ceaușescu, Président de la République Socialiste de Roumanie, le 5 mai 1988. In diesem Schreiben erwähnte Alt-Bundesrat Pierre Aubert sein vorangegangenes Schreiben vom 9. Dezember 1987. Vgl. dazu auch Generalsekretariat EDA an Schweizer Botschafter in Bukarest, 4.5.1988.

⁵⁴⁹ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, 87.732 Nationalrat, Einfache Anfrage Nabholz vom 18. Dezember 1987, Adoptionsfälle in Rumänien, 123.320 – AM (schreibmaschinenschriftliches Dokument) mit Stempel versehen: Vom Bundesrat am 17. Feb. 1988 gutgeheissen.

⁵⁵⁰ Alle Zitate aus: CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, 87.732 Nationalrat, Einfache Anfrage Nabholz vom 18. Dezember 1987, Adoptionsfälle in Rumänien. In der Antwort führte der Bundesrat weiter aus: «Der Bundesrat hat [...] nicht die Absicht, die Mittelsleute zu unterstützen, die von der Schweiz aus anscheinend zur Adoption rumänischer Kinder ermuntern, ohne in der Lage zu sein, den Erfolg dieses Unternehmens zu garantieren. Der Bundesrat weist alle potentiellen Adoptiveltern rumänischer Kinder auf die Schwierigkeiten hin, die mit solchen Adoptionsprozeduren verbunden sind, deren Ausgang äusserst ungewiss bleibt und in die alleinige Kompetenz der rumänischen Behörden fällt. Der Bundesrat macht die interessierten Kreise auf den Ausnahmecharakter seiner Interventionen aufmerksam, welchen von der Souveränität des erwähnten Staates auf diesem Gebiet Grenzen gesetzt sind.»

März 1988 datiertes Dokument des EDA abgelegt, das die bisherigen Ereignisse im Kontext der Einfachen Anfrage zusammenfasste und zeigte, dass «das Departement [...] in letzter Zeit jede Gelegenheit wahrgenommen [hat], und [...] es weiterhin auch tun [wird], um neue Adoptionseilern auf die zu erwartenden Schwierigkeiten aufmerksam zu machen, die sich bei Adoptionen in Rumänien ergeben.»⁵⁵¹

Das zweite Schreiben des Bundespräsidenten vom Dezember 1987 an Nicolae Ceaușescu, kurz bevor Pierre Aubert Ende Jahr als Bundesrat zurücktrat, hatte nicht die gleiche Wirkung wie das erste Schreiben vom August 1987. Die Adoptionsbegehren blieben von rumänischer Seite weiterhin blockiert.⁵⁵² Der Schweizer Botschafter meldete nach Bern, dass er keinen Zugang zu den Entscheidungsträgern habe.⁵⁵³ Pierre Aubert setzte sich nochmals für schweizerische Adoptiveltern ein, dies unter anderem auf Bitte eines Bekannten. Im März 1988 gelangte dieser an Pierre Aubert, inzwischen Alt-Bundesrat, und bat ihn um «une intervention à titre personnel auprès du président roumain». Pierre Aubert hatte dem Adoptionsinteressenten offenbar im Rahmen des offiziellen Empfangs seines Nachfolgers im Bundesrat, René Felber, angeboten, nochmals auf ihn zuzukommen, falls sein Schreiben vom Dezember 1987 nicht die gewünschte Wirkung erzielen sollte.⁵⁵⁴ Alt-Bundesrat Pierre Aubert kontaktierte das Generalsekretariat des EDA und Bundesrat René Felber, der neue Vorsteher des EDA, gab sein Einverständnis zu dieser persönlichen Intervention.⁵⁵⁵ Im dritten Schreiben an Nicolae Ceaușescu erwähnte Pierre Aubert neben einer «quinzaine d'enfants de votre pays en instance d'adoption par des familles suisses» den Fall des ihm bekannten Adoptionsinteressenten namentlich in einem separaten Absatz.⁵⁵⁶

In den Sachdossiers sind keine Dokumente aus der Zeit zwischen Oktober 1988 und 3. Januar 1989 abgelegt. Erst aus einem Telex des EDA an den Schweizer Botschafter in Bukarest von Anfang Januar 1989 geht hervor, dass die Verfahren weiterhin blockiert waren: «[la] question adoption enfants roumains de la part couples suisses constitue l'un des points plus délicats et difficiles à résoudre, dans le cadre de nos relations bilatérales avec la Roumanie. Ceci malgré plusieurs interventions entreprises à différents niveaux de notre part [...], et donc les résultats se sont malheureusement révélés forts limités jusqu'à ce jour.»⁵⁵⁷ Nach wie vor stand die Befürchtung im Raum, dass Rumänien eine Gegenleistung

⁵⁵¹ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Bericht «EDA und Adoptionsfälle aus Rumänien», März 1988.

⁵⁵² CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, EDA an schweizerische Botschaft in Bukarest, 4.5.1988; Telex von Hansjörg Widmer*, Botschafter in Bukarest, 11.5.1988.

⁵⁵³ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Hansjörg Widmer, Schweizer Botschafter in Bukarest, an EDA, Dienst für konsularischen Schutz, 14.4.1988; Telex Hansjörg Widmer, Schweizer Botschafter in Bukarest, 11.5.1988.

⁵⁵⁴ Zitat aus: CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Adoptionsinteressent an Pierre Aubert, 10.3.1988.

⁵⁵⁵ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Generalsekretariat EDA an Schweizer Botschafter in Bukarest, 4.5.1988. Vgl. dazu auch Hansjörg Widmer*, Schweizer Botschafter in Bukarest, an Adoptionsinteressenten, 18.5.1988; Telex EDA an schweizerische Botschaft in Bukarest, 31.3.1989.

⁵⁵⁶ CH-BAR, E2200.15#1997/212#18*, Pierre Aubert, Président de la Confédération Suisse, an Son Excellence, Monsieur Nicolae Ceaușescu, Président de la République Socialiste de Roumanie, le 5 mai 1988.

⁵⁵⁷ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13, EDA an schweizerische Botschaft in Bukarest, 3.1.1989.

verlangen könnte, beispielsweise in Form einer «politischen Geste».⁵⁵⁸ Gleichzeitig hielten die Adoptiveltern ihren Druck auf das EDA aufrecht.⁵⁵⁹ Alt-Bundesrat Pierre Aubert wollte, so in einer Notiz festgehalten, nach «Lösung der Adoptionsfälle [...] nichts mehr mit Rumänien zu tun haben».⁵⁶⁰

Unübersichtliche Zustände im Jahr 1989

Die Situation war im Verlaufe des Jahres 1989 aufgrund der politischen Entwicklungen in Rumänien zusehends verworren. Im April berichtete die schweizerische Botschaft dem EDA, Sektion für konsularischen Schutz, dass die zuständigen rumänischen Behörden mit der administrativen Bewältigung der Adoptionsdossiers überfordert schienen.⁵⁶¹ Die Zuständigkeiten von Personen und rumänischen Behörden sowie geltende Regelungen änderten sich ständig oder widersprachen sich, was es für die schweizerische Botschaft schwierig machte, den Überblick zu behalten.⁵⁶² Die Belegschaft wusste nicht mehr, wo sich die Adoptivkinder befanden: «Es ist bedenklich, dass nicht einmal mehr die Angaben der verschiedenen Instanzen über die Aufenthaltsorte der Kinder übereinstimmen, doch besteht [...] keine Möglichkeit, die eine oder andere Version zu überprüfen.»⁵⁶³ Der Schweizer Botschafter vermutete, dass es niemand mehr wage, Ceaușescu die Adoptionsdossiers zur Unterschrift vorzulegen.⁵⁶⁴

Angehende Adoptiveltern drängten weiterhin darauf, die blockierten Verfahren wieder in Gang zu bringen.⁵⁶⁵ Vor der französischen Botschaft in Bukarest war ein Adoptivvater in Hungerstreik getreten. Neben dem belgischen und dem italienischen Botschafter versuchte auch der Schweizer Botschafter, den Mann zum Abbruch zu bewegen, da «seine Aktion möglicherweise kontraproduktiv wirken könnte».⁵⁶⁶ Die schweizerische Botschaft setzte sich einzelfallbezogen für die Adoptiveltern ein. So bemühte sich ein Mitarbeiter, durch persönliches Vorsprechen bei den rumänischen Vormundschaftsbehörden Informationen über den Verbleib der Adoptivkinder zu erhalten, begleitet vom rumänischen Anwalt Luis Radu*: «Die 'Expedition' fängt sehr rumänisch an. Kaum bin ich mit Me R. [Monsieur Radu, Anm. d. Verfasserinnen] im wartenden Taxi, erklärt er, dass die Fahrerin eine sehr gute Bekannte sei, deren Tochter unbedingt Medikamente brauche ... [sic]». Luis Radu verschaffte dem Botschaftsmitarbeiter Zugang zum Gebäude: «Das Gebäude ist mit [...] viel Miliz umstellt und ich verstehe Me R's Nervosität, da er mich ja ohne Bewilligung und entsprechendem Risiko für alle Beteiligten 'reinschmuggelt'.» Der Botschaftsmitarbeiter schilderte, wie neben der Taxifahrerin auch sämtliche Auskunftspersonen bei den

⁵⁵⁸ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Hansjörg Widmer, Schweizer Botschafter in Bukarest, an EDA, 9.1.1989; Hansjörg Widmer*, Schweizer Botschafter in Bukarest, an EDA, 19.7.1989.

⁵⁵⁹ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, EDA an schweizerische Botschaft in Bukarest, 7.2.1989.

⁵⁶⁰ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Aktennotiz der schweizerischen Botschaft in Bukarest, 20.4.1989.

⁵⁶¹ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Aktennotiz der schweizerischen Botschaft in Bukarest, 26.4.1989, mit Kopie an EDA, Sektion für konsularischen Schutz.

⁵⁶² CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Hansjörg Widmer, Schweizer Botschafter in Bukarest, an EDA, 25.10.1989; Schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA, 29.11.1989.

⁵⁶³ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA, 5.12.1989.

⁵⁶⁴ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Aktennotiz von Hansjörg Widmer, Schweizer Botschafter in Bukarest, 27.6.1989.

⁵⁶⁵ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, EDA an schweizerische Botschaft in Bukarest, 7.2.1989.

⁵⁶⁶ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Telex Hansjörg Widmer, Schweizer Botschafter in Bukarest, an EDA, PA I und Sektion für konsularischen Schutz, 14.12.1989.

Behörden Kaffee und Zigaretten erhielten. Sie alle baten um Stillschweigen über die Begegnung. Dennoch brachte der Botschaftsmitarbeiter nichts über den Verbleib der angehenden Adoptivkinder in Erfahrung.⁵⁶⁷

In den Unterlagen wird ein weiterer rumänischer Anwalt namens Petr Popescu* erwähnt.⁵⁶⁸ Beide Anwälte setzten eigene finanzielle Mittel ein. Luis Radu zahlte den Unterhalt von rumänischen Adoptivkindern in den «crèches» und «écoles préscolaires», solange deren Verfahren hängig waren. Mit dieser Bezahlung, die «immer natürlich auch verbunden [waren] mit gewissen Geschenken wie Kaffee, Zigaretten», sorgte der Anwalt dafür, dass «die ganze Situation so bestehen bleibt, wie sie im Moment ist, d. h. dass die Kinder dort sein können, wo sie sind und möglichst keine leibliche Mutter einen Rückzieher macht». Der Teufelskreis, wie Luis Radu die Situation gegenüber der schweizerischen Botschaft beschrieb, bestand darin, dass die Adoptiveltern nicht gewillt waren, diese Unterhaltskosten zu übernehmen, «solange sie die Kinder nicht haben». Die leiblichen Mütter ihrerseits verweigerten Zahlungen, da «die Kinder ja bereits den Adoptiveltern 'gehören'», oder sie überlegten sich, «ihr Kind nicht doch zurück [zu] nehmen, wenn sie schon dafür bezahlen». ⁵⁶⁹ Die Frage, wie diese Auslagen dem Anwalt zurückerstattet wurden, erörterten das EDA, die schweizerische Botschaft und Luis Radu, ohne dass indes in den Unterlagen eine Lösung dokumentiert ist.⁵⁷⁰ Das EDA signalisierte jedoch, dass von Seiten der Adoptiveltern «Zahlungsbereitschaft [...] vorhanden wäre, falls es nur darauf ankäme». ⁵⁷¹

12.2 Hinweise auf Kinderhandel und irreguläre Praktiken bis Ende der 1990er-Jahre

Der Sturz des rumänischen Staatspräsidenten Nicolae Ceaușescu am 22. Dezember 1989 und dessen Hinrichtung drei Tage später stellte auch in Bezug auf die internationalen Adoptionen eine Zäsur dar. In den Unterlagen ist eine Chronologie für die Zeit vom 30. Dezember 1989 bis 11. Januar 1990 abgelegt, die ein Botschaftsmitarbeiter erstellt hatte.⁵⁷² Das Dokument zeigt, wie die schweizerische Botschaft dafür sorgte, dass rumänische Adoptivkinder innert weniger Tage in die Schweiz ausreisen konnten.

⁵⁶⁷ Alle Zitate aus: CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA, 8.12.1989.

⁵⁶⁸ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA, 4.12.1989.

⁵⁶⁹ Alle Zitate aus: CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA, 29.11.1989.

⁵⁷⁰ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA, 29.11.1989.

⁵⁷¹ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, EDA an Hansjörg Widmer, Schweizer Botschafter in Bukarest, 5.12.1989.

⁵⁷² CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA, 16.1.1990.

Rasche und unkonventionelle Abwicklung der Adoptionsverfahren

Am 27. Dezember 1989 bat der Botschafter in Bukarest das EDA, «Eltern zurückzuhalten, da Formalitäten zur Adoption und zur Ausreise immer noch unumgänglich sind».⁵⁷³ Am 30. Dezember 1989 informierten die rumänischen Behörden die Botschaft, dass alle Adoptionen bewilligt wurden und es vier Wochen dauern würde, bis alle Formalitäten für die Ausreise der Kinder abgeschlossen seien.⁵⁷⁴ Doch als am 3. Januar 1990 bekannt wurde, dass die französischen Behörden aufgrund der Intervention von Regierungsmitgliedern eine «Vorzugsbehandlung» erreicht hatten und die Adoptivkinder mit einem eigens gecharterten Flugzeug aus Bukarest nach Frankreich geflogen wurden, drängten die schweizerischen Adoptiveltern ebenfalls darauf, dass die schweizerischen Behörden einen Extraflug zur Verfügung stellten.⁵⁷⁵ Daraufhin besuchte ein Botschaftsmitarbeiter die Kinder in den Heimen bzw. versuchte ihren Aufenthaltsort ausfindig zu machen.⁵⁷⁶ Die Botschaft organisierte auch einen Fotografen, um Passbilder zu erstellen, und beschaffte die Geburtsurkunden und Adoptionsurkunden.⁵⁷⁷ Unterstützung leisteten dabei der Anwalt Luis Radu, das IKRK und die Swissair.

Die Behörden in Bern reagierten rasch und unkonventionell, «aucune difficulté n'a été rencontrée dans toute cette affaire liquidée selon une procédure d'urgence et sans trop de formalisme (mais avec les précautions nécessaires) vu les circonstances».⁵⁷⁸ Die Botschaft in Bukarest stellte nach Rücksprache mit dem EDA Einreisevisa für die rumänischen Adoptivkinder aus, obwohl deren Einreisebewilligungen durch das Bundesamt für Ausländerfragen bereits abgelaufen waren.⁵⁷⁹ Erst kurz vor dem Abflug traf die neue schriftliche Bestätigung des Bundesamts für Ausländerfragen in Bukarest ein.⁵⁸⁰ Am 12. Januar 1990 landete ein Swissair-Flugzeug mit neun rumänischen Adoptivkindern in Kloten, begleitet von positiven Presseberichten.⁵⁸¹ Die Botschaft übernahm die «Taggeldkosten» und Spesen für Pässe, «CH-Visa wurden gratis abgegeben».⁵⁸² Im Nachgang schlug die Botschaft dem EDA vor, diese Gebühren nicht in Rechnung zu stellen: «Die Adoptionsfälle erstreckten sich bekanntlich über einen Zeitraum von mehr als einem Jahr, während dessen die Botschaft unzählige Male bei verschiedenen Behörden wie auch bei den mandatierten Anwälten intervenieren und vorsprechen musste. Eine Rekapitulation all dieser Bemühungen lässt sich heute nicht mehr machen. [...] Von daher wäre es vielleicht eher unklug, den betroffenen Adoptionseletern im Nachhinein Gebührenverfügungen zuzustellen.»⁵⁸³

⁵⁷³ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Telex Hansjörg Widmer, Schweizer Botschafter in Bukarest, an EDA, 27.12.1989.

⁵⁷⁴ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA, 30.12.1989.

⁵⁷⁵ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA, 3.1.1990.

⁵⁷⁶ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA, 3.1.1990; Schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA, 16.1.1990.

⁵⁷⁷ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA, 16.1.1990.

⁵⁷⁸ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Aktennotiz EDA, 10.1.1990.

⁵⁷⁹ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA, 3.1.1990.

⁵⁸⁰ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, EDA an schweizerische Botschaft, 10.1.1990.

⁵⁸¹ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Catherine Dubouloz, L'heure des retrouvailles, in: Zeitung unbekannt, 12.1.1990; Pierre-André Rion, Bienvenue, Ioana!, in: Zeitung unbekannt, 13.1.1990.

⁵⁸² CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA, 16.1.1990.

⁵⁸³ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA, 2.4.1990.

In den politischen Wirren kommt es zu Kinderhandel

Nach dem Sturz des Regimes von Nicolae Ceaușescu rückte die grosse ökonomische Not der rumänischen Bevölkerung in den Blick der Weltöffentlichkeit. Zahlreiche Reportagen berichteten auch von den desolaten Zuständen in den Kinderheimen. Viele Kinder, so die Berichte, hatten AIDS, Hepatitis oder wiesen Mangelkrankungen auf.⁵⁸⁴ Im Sommer 1990 wurde ein neues rumänisches Adoptionsgesetz verabschiedet.⁵⁸⁵ Neu genehmigten Gerichte und nicht mehr der Staatspräsident die Auslandsadoptionen. Dennoch kam es weitverbreitet zu Kinderhandel. Reportagen in schweizerischen und internationalen Medien berichteten, wie Adoptiveltern aus westlichen Ländern auf eigene Initiative nach Rumänien reisten und für wenige Dollar oder im Tausch gegen Konsumgüter ein Kind mit nach Hause nahmen.⁵⁸⁶ Auch Schweizerinnen und Schweizer wollten offenbar rumänische Kinder adoptieren. Das Bureau Genevois d'Adoption, Terre des hommes Lausanne und der Service d'adoption du Mouvement Enfance et Foyers bemühten sich offenbar im Januar 1990 bei den rumänischen Behörden um eine Zulassung.⁵⁸⁷

Die schweizerische Botschaft in Bukarest war nach dem Sturz von Ceaușescus Regime mit einem «Adoptionsboom» und vielen Anfragen konfrontiert.⁵⁸⁸ Angesichts der Erfahrungen der eben mit grossem Aufwand abgeschlossenen Verfahren waren das EDA und die Botschaft jedoch zurückhaltend, sie würden sich «in operationeller Hinsicht» nicht mit Adoptionsfällen befassen.⁵⁸⁹ Die schweizerische Botschaft vermittelte lediglich noch den Kontakt zum Collège des avocats in Bukarest sowie zum Anwalt Petr Popescu*.⁵⁹⁰ Luis Radu* war ab Beginn der 1990er-Jahre nicht mehr in der Vermittlung tätig.⁵⁹¹

Zwischen der Botschaft in Bukarest und den Bundesbehörden kam es zu Misstönen. Der Botschafter wies das EJPD und das Bundesamt für Ausländerfragen darauf hin, dass «sich die Fälle von adoptionswilligen Eltern [mehrten], die zwecks Visumerteilung bei dieser Vertretung vorsprechen, ohne dass eine Bewilligung Ihres Bundesamts vorliegt.» Da er die Missachtung des korrekten Verfahrens auf «mangelhafte oder gar falsche Auskünfte seitens der kantonalen Behörden» zurückführte, entwarf er ein Schreiben, das über das korrekte Vorgehen für die Adoption von rumänischen Kindern informierte und an die kantonalen Behörden verschickt werden sollte.⁵⁹² Den Bedarf für ein solches Schreiben sah das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen nicht gegeben, monierte hingegen, dass in den Geburtscheinchen der rumänischen Kinder nicht deren Geburtsort eingetragen wurde, sondern der Wohnsitz der

⁵⁸⁴ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Rumänien will den Adoptionsboom brechen, in: Der Bund, 12.6.1991; Romanian Adoption Information Sheet der US-Botschaft in Bukarest, Dezember 1990.

⁵⁸⁵ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA, 8.8.1990; Deutsche Übersetzung des Gesetzes über die Bewilligung der Adoption eines Kindes, undatiert.

⁵⁸⁶ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Zu verkaufen: ein dreijähriges Kind für 200 Franken, in: Badener Tagblatt, 25.1.1990; Michael Meyer, Romania's Adoption Bazar: 'It was as if I were shopping for shoes', in: Newsweek, 3.12.1990.

⁵⁸⁷ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an Bundesamt für Justiz, Sektion Internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 7.4.1990.

⁵⁸⁸ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Luca Hänggi*, Schweizer Botschafter in Bukarest, an EJPD, Bundesamt für Ausländerfragen, 4.12.1990.

⁵⁸⁹ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an Vermittlungs- und Beratungsstelle des Basler Frauenvereins am Heuberg, 24.4.1990.

⁵⁹⁰ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, EDA an schweizerische Botschaft in Bukarest, 25.1.1990.

⁵⁹¹ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, EDA an schweizerische Botschaft in Bukarest, 25.1.1990.

⁵⁹² Zitate aus: CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Luca Hänggi*, Schweizer Botschafter in Bukarest, an EJPD, Bundesamt für Ausländerfragen, 4.12.1990.

Adoptiveltern zum Zeitpunkt der Adoption.⁵⁹³ Auch das Bundesamt für Ausländerfragen unterstützte das Anliegen des Schweizer Botschafters nicht und wies die Botschaft an, «Visa an Adoptivkinder in jedem Fall nur nach Rücksprache mit unserem Amt zu erteilen.»⁵⁹⁴ Dieser Hinweis erfolgte vor dem Hintergrund, dass das Bundesamt für Ausländerfragen «in letzter Zeit wiederholt mit Fällen von Kinderhandel (allerdings nicht aus Rumänien) konfrontiert» gewesen war.⁵⁹⁵

In den Unterlagen ist die Stellungnahme eines Botschaftsmitarbeiters dokumentiert, der ein Visum ausgestellt hatte, ohne dass eine Einreisebewilligung des Bundesamts für Ausländerfragen vorlag: «Tatsächlich habe ich für das Adoptivkind [...] ein Visum ausgestellt, ohne dass eine Einreisebewilligung des BFA vorlag. Das Ehepaar [...] war nach mühsamen Erfahrungen rund um die Adoption nervlich angeschlagen, und das Kind bedurfte medizinischer Betreuung, welche in Rumänien nicht möglich ist. Nachdem von rumänischen Behörden ein Ausreisepass vorlag, konnte ich von einem korrekten Adoptionsverfahren gemäss rumänischem Recht ausgehen (eine Kindsentführung konnte ich demnach ausschliessen). Im Dilemma, eine Einreisebewilligung nachträglich einzuholen und damit die Eltern einer weiteren Geduldprobe auszusetzen und im Wissen, dass Einreisebewilligungen leider oft auf sich warten lassen, oder dem Kind ein Visum zu gewähren, um eine medizinische Behandlung zu ermöglichen, habe ich mich für die humanitäre Alternative entschieden.» Diese Stellungnahme ist Teil eines Schreibens des Schweizer Botschafters Luca Hänggi*, das dieser im Auftrag des EDA an den Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen richtete, um die Vorgehensweise der Botschaft zu rechtfertigen. Offenbar hatten einzelne Adoptionsinteressierte mit Klagen wegen der langen Wartezeiten gedroht. Der Schweizer Botschafter führte dazu aus, dass es wegen der verzögerten Zustellung von Einreisebewilligungen vorkomme, «dass die betreffenden Schweizer, wegen der Verzögerung erbost, Beschwerden formulieren, die Beamten beleidigen, und einmal hat der diese Petenten vertretende Anwalt sogar mit einer Klage gedroht; [...] Sie sehen, dass es nicht immer leicht ist, in jedem Fall den den Umständen entsprechenden richtigen Entscheid zu treffen.»⁵⁹⁶ In diesem Beispiel zeigt sich, wie die schweizerische Botschaft unter Druck stand, zwischen drängenden angehenden Adoptiveltern, korrekten Verfahren und Schutz des Kindeswohls zu handeln.

Kantonale Behörden, das Bundesamt für Justiz und die Botschaft in Bukarest diskutierten nach dem Sturz des Ceaușescu-Regimes über die Rechtmässigkeit von Einverständniserklärungen von leiblichen Eltern, die noch aus der Zeit vor 1989 stammten. Das Bundesamt für Justiz machte deutlich, dass das Fehlen von Einverständniserklärungen in der neuen Situation nicht mehr akzeptiert werden konnte: «Nach unseren Vorschriften können wir uns nicht mit der Zustimmung des Staatspräsidenten begnügen, solange nicht auch gleichzeitig die Zustimmungserklärung der Eltern oder eine behördliche Erklärung

⁵⁹³ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen an schweizerische Botschaft in Bukarest, 4.10.1990.

⁵⁹⁴ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Bundesamt für Ausländerfragen an schweizerische Botschaft in Bukarest, 21.1.1991.

⁵⁹⁵ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Bundesamt für Ausländerfragen an schweizerische Botschaft in Bukarest, 6.12.1990.

⁵⁹⁶ Alle Zitate aus: CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Luca Hänggi, Schweizer Botschafter in Bukarest, an Herr Direktor, Bundesamt für Ausländerfragen, 20.12.1990.

vorliegt, wenn die elterliche Zustimmung nicht beigebracht werden kann (vgl. Art. 6 und 8 PAVO).»⁵⁹⁷ Auch ein kantonales Jugendamt äusserte Bedenken: «Da verschiedene Berichte bekannt sind, wonach das bisherige Regime in Rumänien den Eltern die Kinder weggenommen hat, fragen wir uns, ob die Zustimmungen der Eltern wiederholt werden müssten.»⁵⁹⁸ Der schweizerische Geschäftsträger ad interim war dagegen der Meinung, «dass die [...] erwähnten Berichte, wonach das alte Regime in Rumänien den Eltern Kinder weggenommen habe, völlig unzutreffend sind.»⁵⁹⁹

Austausch unter den Botschaften der westeuropäischen Länder und den USA

Verschiedene Botschaften in Bukarest standen miteinander im Kontakt. Die Konsulin der französischen Botschaft hatte die schweizerische Botschaft vor einem Anwalt gewarnt, der «für die 'Vermittlung' bis Dollar 5'000 fordere».⁶⁰⁰ Die amerikanische Botschaft verfasste ein Informationsblatt. Dieses Engagement hing damit zusammen, dass sie mit vielen Adoptionsbegehren konfrontiert war.⁶⁰¹ Die rumänische Gesetzgebung vermochte in den Augen der westlichen Botschaften nur eine ungenügende Kontrolle zu gewährleisten: «Die direkten oder privaten Adoptionen führen weiterhin zu Menschenhandel, bei dem es um viel Geld geht. Nicht selten tragen schwangere Frauen ihre Kinder auf Bestellung und gegen Bezahlung aus. [...] Der Begriff 'verlassene Kinder' ist nicht klar definiert. Willkürliche Interpretation des Begriffs wird systematisch vorgenommen. Von praktisch allen adoptionsfähigen Kindern ist die Mutter bekannt, in sehr vielen Fällen auch der Vater. [...] Ein weitgefächertes Interesse an den internationalen Adoptionen, beginnend bei der Kindsmutter bis hin zum Taxifahrer, kann nicht übersehen werden. [...] Anlass zu Sorgen gibt sodann die zunehmende Zahl an Adoptionen von neugeborenen Kindern, meistens direkt aus Frauenspitälern. Nicht selten handelt es sich um nur ein paar Tage alte Kinder, die schon als ungeborene Kinder von Adoptionsvermittlern erfasst worden sein dürften.»⁶⁰² Der Bericht des Botschaftsmitarbeiters schloss mit einem Appell: «Es muss dringend etwas geschehen, um das bazarhafte Feilschen um Kinder und der damit zusammenhängende Profit von skrupellosen Mitbeteiligten zu verhindern und die Stellung des adoptionsfähigen Kindes allgemein zu verbessern.»⁶⁰³ Selbst rumänische Politiker standen in Verdacht, Kinderhandel zu betreiben, wie die schweizerische Botschaft ans EDA und ans EJPD berichtete.⁶⁰⁴ Doch «[w]ir als Botschaftsangehörige können diese Adoptionen nicht verhindern, und wir wollen es auch nicht tun, da der Wunsch eines Ehepaares, ein Kind zu adoptieren, als

⁵⁹⁷ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, an schweizerische Botschaft in Bukarest, 7.8.1990.

⁵⁹⁸ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Kantonales Jugendamt [...] an Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 5.6.1990.

⁵⁹⁹ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerischer Geschäftsträger ad interim, i. A., an Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 10.7.1990.

⁶⁰⁰ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Aktennotiz schweizerische Botschaft in Bukarest, 20.3.1992.

⁶⁰¹ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Romanian Adoption Information Sheet der US-Botschaft in Bukarest, Dezember 1990.

⁶⁰² CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Aktennotiz schweizerische Botschaft in Bukarest, 8.3.1991.

⁶⁰³ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Aktennotiz schweizerische Botschaft in Bukarest, 8.3.1991.

⁶⁰⁴ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizer Botschafter in Bukarest, i. A., an Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 5.12.1991, mit Kopie an EDA, Sektion für konsularischen Schutz und EJPD, Bundesamt für Ausländerfragen.

natürlich zu bezeichnen ist». Zuständig seien die eigenen, «heimatliche[n] Behörden». Sie sollten «Rumänien dergestalt beeinflussen, dass deren Behörden die Gesetzgebung an die internationalen Normen anpassen. Schon mit einem kleinen Schritt könnte dem Schwarzhandel merklich Einhalt geboten werden: durch Förderung der nationalen Adoption.»⁶⁰⁵ Die schweizerische Botschaft berichtete über Kinderhandel: «Am 1. August 1990 trat das neue Adoptionsgesetz in Kraft. Aller Erwartungen gemäss bewährte sich dieses Gesetz nicht. Es erschwerte die nationale Adoption, ermöglichte oder besser gesagt, begünstigte die Adoption durch Ausländer, die die Kinder meist auf privater Basis und oft nach Mass adoptierten. In der Folge entwickelte sich ein richtiger Kinderhandel, bei dem es um viel Geld geht. Nicht selten werden bereits ungeborene Kinder von skrupellosen Vermittlern im Hinblick auf die Adoption erfasst.»⁶⁰⁶

Neues rumänisches Adoptionsgesetz von 1992

Gemäss Auskunft der schweizerischen Botschaft in Bukarest adoptierten Ausländerinnen und Ausländer allein im Jahr 1990 3'200 rumänische Kinder.⁶⁰⁷ Ein Ende der Nachfrage war nicht abzusehen. Für die ersten drei Monate des folgenden Jahres berichteten Medien, dass 3'158 rumänische Kinder ins Ausland vermittelt worden seien.⁶⁰⁸ Dabei rissen die internationalen Medienberichte über illegale Praktiken und Kinderhandel in Rumänien nicht ab.⁶⁰⁹ Der internationale Druck auf Rumänien, gegen den Kinderhandel im eigenen Land vorzugehen, zeigte Wirkung. Mitte April 1991 berichtete die schweizerische Botschaft in Bukarest, dass Rumänien – «offensichtlich vom Ausland immer mehr bedrängt» – die UNICEF beauftragt habe, «die Adoptionsproblematik in Rumänien durch eine neutrale Kommission begutachten und Verbesserungsvorschläge ausarbeiten» zu lassen.⁶¹⁰ Diese Kommission bestand aus den in Genf ansässigen Institutionen Défense des Enfants International (DEI) und Service Social International (SSI).⁶¹¹ Bis das neue rumänische Gesetz, das weitgehend den Empfehlungen der Kommission folgte, rechtskräftig war, wurden im Frühjahr 1991 alle Verfahren sistiert, um «administrative, organisatorische und personelle Adaptionen vorzunehmen».⁶¹² Am 1. April 1992 wurde die Sistierung aufgehoben, internationale Adoptionen von rumänischen Kindern waren wieder möglich. Mit dem Gesetz wurde

⁶⁰⁵ Sämtliche Zitate aus: CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Aktennotiz schweizerische Botschaft in Bukarest, 8.3.1991.

⁶⁰⁶ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA und EJPD und Bundesamt für Ausländerfragen, 22.5.1991.

⁶⁰⁷ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an EDA und EJPD und Bundesamt für Ausländerfragen, 22.5.1991.

⁶⁰⁸ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, 3'158 Minderjährige von Ausländern adoptiert, in: Neuer Weg, 8.5.1991.

⁶⁰⁹ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Jean Luque, Voyage dans les coulisses de l'adoption : des Roumains à tout prix..., in: Le Pays, 30.4.1991; Romania's Lost Children, in: World Press, August 1991.

⁶¹⁰ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Aktennotiz schweizerische Botschaft in Bukarest, 15.4.1991.

⁶¹¹ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Aktennotiz schweizerische Botschaft in Bukarest, 15.4.1991. Im Dossier CH-BAR, E2200.15#1999/345#13* sind Unterlagen zur Arbeit dieser Kommission abgelegt: EDA an schweizerische Botschaft in Bukarest, 8.5.1991; Service Social International Section Suisse an EDA, 18.3.1991; Bericht «Romania: the adoption of romanian children by foreigners. Report of a group of experts on the implementation of the convention on the rights of the child regarding inter-country adoption» von Defense for Children International und International Social Service, April 1991.

⁶¹² CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Aktennotiz schweizerische Botschaft in Bukarest, 20.5.1991.

in Rumänien ein zentrales nationales Organ für die Koordination und Überwachung der Adoptionen geschaffen, das Comité Roumain pour les Adoptions.⁶¹³

Das rumänische Gesetz sah vor, dass das neue Adoptionskomitee als zentrale Behörde in Rumänien nur noch «im Einvernehmen mit zentralen Behörden im Ausland» internationale Adoptionen durchführte. In den Unterlagen ist Korrespondenz abgelegt zur Frage, welche zentrale Stelle in der Schweiz diese Funktion übernehmen könnte.⁶¹⁴ Das rumänische Adoptionskomitee wollte «un seul organisme officiel avec lequel le Comité Roumain pour les Adoptions pouvait collaborer en ce qui concerne l'adoption internationale».⁶¹⁵ Das Bundesamt für Justiz stellte sich dagegen auf den Standpunkt, dass wie bei der bisherigen Praxis die kantonalen Pflegeplatzbewilligungen anzuerkennen waren und angehende Adoptiveltern nicht gezwungen werden durften, Adoptivkinder ausschliesslich über eine Vermittlungsstelle zu suchen: «Es erscheint uns wichtig, dass das besagte Adoptionskomitee darüber im Klaren ist, dass gemäss der heutigen schweizerischen Gesetzgebung und Praxis 80 bis 90% der Adoptionen sogenannte unabhängige Adoptionen sind, wobei den zukünftigen Adoptiveltern kein Zwang auferlegt werden dürfe, über eine kantonale Stelle zu gehen (handle es sich um eine kantonale Pflegekinderaufsichtsbehörde oder eine andere zugelassene Vermittlerstelle).» Es sei wenn schon den Kantonen zu überlassen, eine Stelle einzurichten.⁶¹⁶

Als erste schweizerische Vermittlungsstelle schloss das Bureau Genevois d'Adoption im Frühjahr 1992 mit dem rumänischen Adoptionskomitee eine Vereinbarung.⁶¹⁷ Bald folgte Terre des hommes Lausanne.⁶¹⁸ Für einige Jahre waren dies, soweit sich das aus den Sachdossiers rekonstruieren lässt, die einzigen in Rumänien aktiven Vermittlungsstellen aus der Schweiz, bemühte sich doch der Service d'adoption du Mouvement Enfance et Foyers mehrmals vergeblich um eine Zulassung von rumänischer

⁶¹³ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Comité Roumain pour les Adoptions an schweizerische Botschaft in Bukarest, undatiert. In den Dossiers sind verschiedene Unterlagen zum rumänischen Adoptionsgesetz sowie Übersetzungen und Zeitungsberichte abgelegt, die die wichtigsten rechtlichen Bestimmungen für die Adoption von rumänischen Kindern zusammenfassen: CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Paul Schuster-Stein, Einen Riegel vorgeschoben: Erläuterungen zu den Änderungen im rumänischen Adoptionsgesetz, in: Neuer Weg, 21.8.1991; Rumänien will den Adoptionsboom brechen, in: Der Bund, 12.6.1991; Kampf Rumäniens gegen den Adoptionshandel, in: NZZ, 15.7.1991. In Zusammenarbeit mit der Botschaft in Bukarest versandte das Bundesamt für Justiz ein Schreiben an die kantonale Vormundschaftsdirektorenkonferenz, um auf diesem Weg die zuständigen Zentralbehörden der Kantone über die neue Gesetzeslage bei Adoptionen von Kindern aus Rumänien zu informieren: CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 4.12.1991; Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, an Konferenz der kantonalen Vormundschaftsdirektoren, 25.2.1992.

⁶¹⁴ Zitat aus: CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Aktennotiz schweizerische Botschaft in Bukarest, 14.10.1991.

⁶¹⁵ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Comité Roumain pour les Adoptions an schweizerische Botschaft in Bukarest, 17.1.1992.

⁶¹⁶ Zitat aus: CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, an schweizerische Botschaft in Bukarest, 7.1.1991 [falsche Jahresangabe, muss 1992 heissen].

⁶¹⁷ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Aktennotiz schweizerische Botschaft, 18.2.1991; Schweizerische Botschaft in Bukarest an Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 7.4.1992; Schweizerische Botschaft in Bukarest an Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 22.4.1992.

⁶¹⁸ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Aktennotiz schweizerische Botschaft, 18.2.1991; Schweizerische Botschaft in Bukarest an Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 7.4.1992. CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an Bundesamt für Justiz, Sektion Internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 24.6.1993.

Seite.⁶¹⁹ Der Grund dafür kann aufgrund der eingesehenen Unterlagen nicht rekonstruiert werden. Ab 1997 war neu auch RomAdopt in Rumänien tätig.⁶²⁰

Kinderhandel bleibt in den 1990er-Jahren weiterhin Thema

Für die Jahre ab 1992 sind in den Sachdossiers Unterlagen zum rumänischen Adoptionsverfahren, Korrespondenz der schweizerischen Botschaft in Bukarest, Zeitungsartikel sowie Akten zum Haager Übereinkommen abgelegt. Die Dossiers aus dieser Zeit weisen im Vergleich zu denjenigen der vorangehenden Jahre einen geringeren Umfang auf. Kinderhandel und illegale Praktiken waren weiterhin ein Thema, wie die abgelegten Medienberichte dokumentieren.⁶²¹ Die Nachfrage nach rumänischen Adoptivkindern blieb, international gesehen, anhaltend hoch, während die Zahl der «registrierten adoptionsfähigen» Kinder im Frühjahr 1992 auf wenige Dutzend sank.⁶²² In einer Aktennotiz der schweizerischen Botschaft wurden als Ursachen für diesen Rückgang aufgeführt, dass «[...] die Formalitäten, ein Kind 'adoptionstauglich' zu erklären, infolge des neuen Gesetzes rechtlich umständlich und zeitaufwendig seien. Darüber hinaus werde ein schwindendes Interesse rumänischerseits beobachtet, Kinder zur Adoption freizugeben, zumal die Adoption im Vergleich zu früher keine materiellen Anreize mehr biete.»⁶²³ Das Bureau Genevois d'Adoption bestätigte gegenüber der Botschaft in Bukarest deren Einschätzung, dass es angesichts der Nachfrage «viel zu wenige» rumänische Adoptivkinder gebe. Darum verweise die Vermittlungsstelle Interessierte «auf die Adoptionsmöglichkeiten in den hierfür traditionellen Ländern».⁶²⁴

Adoptionsinteressierte scheinen in einzelnen Fällen bereit gewesen zu sein, illegale Wege zu beschreiten, um ein rumänisches Kind zu erhalten, wie eine Anfrage zeigt: «Wie kann man legal (oder allenfalls auch illegal) einem Kind verhelfen, in die Schweiz rechtsgültig zur Adoption zu gelangen?»⁶²⁵ In einem anderen Fall schlossen die Adoptiveltern mit der leiblichen rumänischen Mutter eine Vereinbarung ab. In der Verzichtserklärung wurde festgehalten, dass «ihr Kind zur Adoption durch das schweizerische Ehepaar bestimmt sei». Das rumänische Adoptionskomitee taxierte dies als «widerrechtlich, ja strafbar». Zudem sei das Kind beim Adoptionskomitee zu spät registriert worden, als dass die gesetzlich vorgeschriebene Wartefrist von sechs Monaten bis zur Adoption eingehalten werden könne, weswegen die Adoption in diesem Fall sehr wahrscheinlich nicht genehmigt werde. Die Botschaft entschuldigte das

⁶¹⁹ CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Service d'adoption du Mouvement Enfance et Foyers an Département de la Santé Fribourg, 9.12.1996; Service d'adoption du Mouvement Enfance et Foyers an schweizerische Botschaft in Bukarest, 2.6.1997; Schweizerische Botschaft in Bukarest an Service d'adoption du Mouvement Enfance et Foyers, 19.6.1997.

CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an adoptionsinteressierte Schweizerin, 30.5.1995.

⁶²⁰ CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, RomAdopt an schweizerische Botschaft in Bukarest, 11.12.1997.

⁶²¹ CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Babyhandel aufgeflogen, in: Allgemeine Deutsche Zeitung, 27.2.1993; Handel mit rumänischen Kindern, in: Allgemeine Deutsche Zeitung, 5.3.1993.

⁶²² CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Aktennotiz schweizerische Botschaft in Bukarest, 16.4.1992.

⁶²³ CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Aktennotiz schweizerische Botschaft in Bukarest, 16.4.1992.

⁶²⁴ Beide Zitate aus: CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Aktennotiz schweizerische Botschaft in Bukarest, 9.4.1992.

⁶²⁵ CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Adoptionsinteressierte Person an schweizerische Botschaft in Bukarest, 22.5.1995.

Verhalten der angehenden Adoptiveltern mit Unwissen: «Ich mache [...] deutlich, dass [die Adoptiveltern, Anm. d. Verfasserinnen] sich nichts zuschulden kommen liessen. Ganz im Gegenteil, sei ihnen doch daran gelegen, das Kind nur im Rahmen der schweizerischen und rumänischen Gesetzgebung zu adoptieren».⁶²⁶ An die schweizerische Botschaft war das Gerücht herangetragen worden, dass das Bureau Genevois d'Adoption «adoptionswillige Eltern ermuntere, rumänische Kinder zu einem Erholungsaufenthalt in die Schweiz einzuladen, um dann von dort aus ein Adoptionsverfahren einzuleiten». Die Botschaft konstatierte gegenüber dem Bundesamt für Justiz, dass «ein solches Vorgehen natürlich im Widerspruch zum rumänischen Gesetz [ist]»:⁶²⁷ «Ich halte es allerdings als wenig wahrscheinlich, dass das Genfer Büro eine solche Empfehlung abgibt.»⁶²⁸ Das rumänische Adoptionskomitee erläuterte seinerseits die Verfahrensabläufe: Bevor die Botschaft Visa für die rumänischen Adoptivkinder ausstelle, müsse eine Bestätigung des Komitees vorliegen, dass es die Adoption durch eine Ausländerin oder einen Ausländer genehmigt hatte.⁶²⁹

Schweizer Vermittlungsstellen ziehen sich mehrheitlich aus Rumänien zurück

Ab Juli 1997 wollten die rumänischen Behörden nur noch ausländische Vermittlungsorganisationen in Rumänien zulassen, deren Heimatländer das Haager Übereinkommen ratifiziert hatten.⁶³⁰ Da es sich abzeichnete, dass die Unterzeichnung dieses Übereinkommens in der Schweiz längere Zeit dauern würde, bemühten sich das Bundesamt für Justiz und die schweizerische Botschaft, mit den rumänischen Behörden ein alternatives Verfahren auszuhandeln.⁶³¹ Im Fokus stand dabei als Übergangslösung nicht ein bilaterales Abkommen, sondern ein Abkommen zwischen dem rumänischen Adoptionskomitee und den in Rumänien tätigen Vermittlungsorganisationen Bureau Genevois d'Adoption und Terre des hommes Lausanne.⁶³² Adoptionsinteressierte Schweizerinnen und Schweizer konnten so weiterhin entweder direkt mit rumänischen Vermittlungsstellen zusammenarbeiten oder via Bureau Genevois d'Adoption oder Terre des hommes Lausanne ein Kind in Rumänien suchen.⁶³³ Die rumänische Seite bestand einzig darauf, dass die Bewerbungsdossiers der Adoptiveltern von der schweizerischen Botschaft an das Adoptionskomitee übermittelt wurden und die Adoptiveltern mit rumänischen Vermittlungsstellen zusammenarbeiteten. Die Seriosität dieser rumänischen Vermittlungsstellen konnte die schweizerische

⁶²⁶ Alle Zitate aus: CH-BAR, E2200.15#1999/345#13*, Aktennotiz schweizerische Botschaft in Bukarest, 16.4.1992.

⁶²⁷ Beide Zitate aus: CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an Bundesamt für Justiz, Sektion internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 18.5.1993.

⁶²⁸ CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an Bundesamt für Justiz, Sektion internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 18.5.1993.

⁶²⁹ CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Ministère des Affaires étrangères an schweizerische Botschaft in Bukarest, 8.2.1993.

⁶³⁰ CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Aktennotiz Bundesamt für Justiz, Sektion internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 16.7.1997.

⁶³¹ CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an Bundesamt für Justiz, Sektion internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 23.5.1997.

⁶³² CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Bundesamt für Justiz, Sektion internationales Privat- und Zivilprozessrecht, an schweizerische Botschaft in Bukarest, 22.7.1997.

⁶³³ CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an Bureau Genevois d'Adoption, 22.10.1997; Schweizerische Botschaft in Bukarest/Rumänien an Terre des hommes in Lausanne, 30.10.1997; Aktennotiz schweizerische Botschaft in Bukarest/Rumänien, 22.10.1997.

Botschaft aus Ressourcengründen nicht überprüfen.⁶³⁴ Adoptionsanfragen von Schweizerinnen und Schweizern, die nicht mit schweizerischen Vermittlungsstellen zusammenarbeiteten, übermittelte die Botschaft an die Stiftung Miscarea Copiilor, um «zu verhindern, dass wir mit unzähligen verschiedenen Stiftungen zusammenarbeiten müssen».⁶³⁵

Ende der 1990er-Jahre nahm die Zahl der rumänischen Vermittlungsstellen zu und verunmöglichte es der schweizerischen Botschaft, «ein Urteil über deren Seriosität abzugeben».⁶³⁶ Auch auf Schweizer Seite traten neue Akteurinnen und Akteure auf. In den Unterlagen ist der Fall von Petra Gross*, Informationsstelle für rumänische Adoptionen, dokumentiert, die sich auf den Standpunkt stellte, für ihre Tätigkeit keine Bewilligung von den kantonalen Behörden zu benötigen.⁶³⁷ Die Botschaft bestand gegenüber Petra Gross darauf, dass sie eine Bewilligung einzuholen hatte. Es sind auch Korrespondenzen der zuständigen kantonalen Aufsichtsbehörde abgelegt, die mit ihren Fragen zur Bewilligungserteilung im Dezember 1997 an das Bundesamt für Justiz gelangt war.⁶³⁸

Ein Jahr früher nahm RomAdopt eine Vermittlungstätigkeit für Kinder aus Rumänien auf. Im ersten Betriebsjahr löste RomAdopt, vom Kanton Aargau aus tätig, eine kritische Nachfrage durch die zuständige kantonale Aufsichtsbehörde aus. Die Sektion Bürgerrecht im Aargauer Departement des Innern war im Zusammenhang mit dem ersten Jahresbericht darauf aufmerksam gemacht worden, dass Adoptiveltern neben den üblichen Vermittlungsgebühren zusätzlich 3'500 US-Dollar bezahlten.⁶³⁹ Das Bundesamt für Justiz leitete die Anfrage an die schweizerische Botschaft in Bukarest weiter mit der Bitte um Abklärung. Die Botschaft antwortete dem Bundesamt für Justiz, diese Zahlung sei eine Angelegenheit zwischen RomAdopt und der rumänischen Vermittlungsorganisation: «Il y a un travail administratif considérable à faire. En Roumanie, chaque pas administratif, voire judiciaire (!), peut être accéléré ou même rendu possible par le versement d'un 'à côté' dont le montant semble être hiérarchiquement déterminé. Tel semble être particulièrement le cas dans ce qu'on pourrait appeler 'le commerce des orphelins'. Il est tout à fait pensable que la majeure partie des USD 3'500 soit utilisée à ces fins et que l'Association Cuore [die rumänische Vermittlungsorganisation, Anm. d. Verfasserinnen] ne prélève qu'un honoraire raisonnable. Le prix de USD 3'500.– semble, d'après mes informations, être à peu près celui pratiqué par d'autres fondations. En d'autres termes: c'est une pratique courante en Roumanie, elle ne porte pas

⁶³⁴ CH-BAR, E2200.15#208/127#25*, Schweizerische Botschaft in Bukarest an Bundesamt für Justiz, Sektion internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 22.10.1997.

⁶³⁵ CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Aktennotiz schweizerische Botschaft in Bukarest, 11.2.1998.

⁶³⁶ CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Schweizerische Botschaft in Bukarest, Botschaftsrat, an Petra Gross*, 25.3.1998.

⁶³⁷ CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Petra Gross an schweizerische Botschaft in Bukarest, 19.3.1998.

⁶³⁸ Vgl. die entsprechende Korrespondenz in: CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, zum Beispiel: Petra Gross*, Informationsstelle für rumänische Adoptionen, an schweizerische Botschaft in Bukarest, 19.3.1998; Schweizerische Botschaft in Bukarest an Petra Gross, 25.3.1998. Petra Gross, Informationsstelle für rumänische Adoptionen, an schweizerische Botschaft in Bukarest/Rumänien, 16.9.1999; Aufsichtsbehörde im zuständigen Kanton an Bundesamt für Justiz, 2.12.1997; Bundesamt für Justiz, Hauptabteilung Privatrecht, Zivilgesetzbuch, an Aufsichtsbehörde im zuständigen Kanton, 10.12.1997.

⁶³⁹ CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Departement des Innern Kanton Aargau, Sektion Bürgerrecht und Personenstand, an Bundesamt für Justiz, Sektion internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 21.9.1998.

à priori un préjudice à l'égard d'un intermédiaire. L'Ambassade n'a pas connaissance d'éléments négatifs à l'égard de l'Association Cuore.»⁶⁴⁰

Die Vermittlungsstelle Pro Kind Adopt Inform aus dem Kanton Zürich, die bereits in Chile und Brasilien tätig war, erhielt 1998 eine Zusatzbewilligung für die Adoptionsvermittlung von Kindern aus Rumänien.⁶⁴¹ 1999 stellte offenbar das Bureau Genevois d'Adoption wegen Kinderhandels seine Tätigkeit in Rumänien ein, zusammen mit anderen Vermittlungsstellen aus der Schweiz: «[L]es conditions actuelles fixées par les fondations roumaines ne satisfont plus les bureaux suisses susmentionnés qui considèrent qu'il s'agit plutôt d'un trafic d'enfants que de dossiers d'adoption. Il semble que les montants demandés par les fondations roumaines en couverture des frais de dossiers aient doublé durant les 6 derniers mois (env. \$ 5'000.– au lieu 2'500 auparavant) [sic].»⁶⁴² Die schweizerische Botschaft nannte in einem anderen Dokument noch höhere Beträge. Die rumänischen Vermittlungsstellen würden zwischen 1'000 und 15'000 US-Dollar pro Kind verlangen. Im gleichen Schreiben wurde vermutet, dass die rumänischen Behörden absichtlich nur wenige Kinder auf die Adoptionsliste setzten, um die Preise in die Höhe zu treiben. Die EU habe deswegen bei Rumänien interveniert. Gemäss Schreiben arbeiteten zu diesem Zeitpunkt Terre des hommes, Service d'adoption du Mouvement Enfance et Foyer, Bureau Genevois d'Adoption und Pro Kind Adopt Inform nicht mehr in der Adoptionsvermittlung. Nur noch RomAdopt mit Standort im Kanton Aargau vermittelte rumänische Adoptivkinder in die Schweiz.⁶⁴³

Über illegale Praktiken und Kinderhandel wurde in schweizerischen und rumänischen Zeitungen um die Jahrtausendwende oft berichtet,⁶⁴⁴ und auch für die Zeit nach 2000 sind in den Unterlagen der schweizerischen Botschaft verschiedene Zeitungsartikel über Kinderhandel abgelegt.⁶⁴⁵ Im Jahr 2000 wurde in Rumänien eine Gesetzesrevision in Angriff genommen, und die laufenden Adoptionsverfahren, die nach dem 14. Dezember 2000 aufgenommen worden waren, wurden suspendiert.⁶⁴⁶

⁶⁴⁰ CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Conseiller, Schweizerische Botschaft in Bukarest, an Bundesamt für Justiz, Sektion internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 6.10.1998.

⁶⁴¹ CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Bewilligung des Amtes für Jugend- und Berufsberatung des Kantons Zürich, Oktober 1998.

⁶⁴² CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Aktennotiz schweizerische Botschaft in Bukarest, 8.9.1999.

⁶⁴³ CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Mitarbeiter der schweizerischen Botschaft in Bukarest an schweizerische Botschaft in [...], 6.1.2000. Das Schreiben ist eine Antwort auf eine persönliche Anfrage eines Botschaftsmitarbeiters in einem anderen Residenzland betreffend Adoption eines rumänischen Kindes. Im Sachdossier CH-BAR, E2200.15#2008/127#25* ist zu RomAdopt eine weitere Korrespondenz mit einem adoptionsinteressierten Paar aus der Schweiz abgelegt. Die Tätigkeit von RomAdopt führte zu einer Interpellation im Nationalrat von Vreni Hubmann, SP Kanton Zürich. Aus der Antwort des Bundesrates geht hervor, dass das Bundesamt für Justiz als Aufsichtsbehörde RomAdopt am 18.4.2004 unter Strafandrohung jede weitere Tätigkeit im Zusammenhang mit der Weiterbearbeitung der hängigen Dossiers sowie Geldzahlungen an Partnerorganisationen in Rumänien verboten hatte. Siehe: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20043527>, Zugriff am 25.5.2022. Vgl. auch UNICEF Schweiz 2007, S. 25. Seit 2003 lag die Aufsicht über die schweizerischen Vermittlungsstellen nicht mehr bei den Kantonen, sondern beim Bundesamt für Justiz. Vgl. Kapitel 2.2.

⁶⁴⁴ CH-BAR, E2200.15#2008/127#25*, Bran Mirel, Adoption: Les enfants roumains continuent de partir illégalement, in: L'impartial, 18.12.1998; Complicele avocatei luca la o fundatie pentru copii, in: Libertatea, 10.11.1998.

⁶⁴⁵ CH-BAR, E2200.15#2016/161#26.

⁶⁴⁶ CH-BAR, E2200.15#2016/161#26, Romanian Committee for Adoptions an schweizerische Botschaft in Bukarest, 15.8.2001.

13 Bestand zum Bundesamt für Ausländerfragen

Der Bestand des Bundesamts für Ausländerfragen ist für die Fragestellung unseres Berichts zentral. Das Bundesamt verfügte in Sachen internationale Adoptionen über Expertise und war Anlaufstelle für Fragen unterschiedlicher Provenienz. Es stand in regem Austausch mit den schweizerischen Vertretungen in den Herkunftsländern der Kinder sowie mit den kantonalen Behörden und wurde teilweise auch von Adoptionsinteressierten direkt kontaktiert. Der Bestand zeigt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesamts auf diese Weise einen breiten Überblick über problematische Aspekte und illegale Praktiken zu Adoptionen aus unterschiedlichen Ländern hatten. So liefert etwa die umfangreiche Korrespondenz Hinweise darauf, welche Praktiken bei Auslandsadoptionen umstritten waren und wie das Amt darauf reagierte. Für die Bestandesaufnahme sind Sachdossiers des Bundesamts für Ausländerfragen gesichtet worden, die Auswahl erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Im Bestand des Bundesamts für Ausländerfragen existieren zwei Dossiers, die mit «Kinderhandel»⁶⁴⁷ beschriftet sind und somit explizit illegale Adoptionen zum Thema haben. Das erste Dossier ist eine dünne Mappe, die mehrheitlich Zeitungsartikel⁶⁴⁸ sowie Korrespondenz des Bundesamts für Ausländerfragen mit den schweizerischen Vertretungen in verschiedenen Ländern enthält. Sie bietet Einblick in die Frage, was das Bundesamt für Ausländerfragen in den 1980er- und 1990er-Jahren über Kinderhandel wusste. So thematisierte die schweizerische Vertretung in Brasilia in einem Schreiben an das EJPD, Sektion für internationales Privatrecht, 1992 Kinderhandel in Brasilien, im selben Jahr war auch Guatemala Thema.⁶⁴⁹

Von besonderem Interesse in diesem Dossier ist ein Dokument des Bundesamts für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, von 1981 zum internationalen Verkauf von kolumbianischen Kindern, weil es detailliert beschreibt, wie Kinderhandel funktionierte.⁶⁵⁰ Rechtsanwälte, Notare, Jugendrichter, Sekretärinnen und Kinderheimangestellte waren in den Skandal in Kolumbien verwickelt. Müttern wurde vorgemacht, ihre Kinder seien tot geboren worden. Die Kinder wurden mit fiktivem Namen und fiktiven Ausweispapieren in den öffentlichen Registern eingetragen. Dieselbe Frau, die im Geburtsregister gefälscht als leibliche Mutter des gestohlenen Kindes eingetragen war, unterzeichnete die Erklärung, dass sie das Kind, das vorgetäuscht ihres war, den ausländischen Ehegatten übergab, die dafür 7'500 bis

⁶⁴⁷ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#475*.

⁶⁴⁸ Siehe z. B.: CH-BAR, E4300C-01#2021/3#475*, Paulo David, Ces enfants que l'on vend, in: Journal de Genève et Gazette de Lausanne, 22.7.1993; Extranjeros compran menores que son vendidos por campesinos, in: El Diario, 20.8.1993.

⁶⁴⁹ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#475*, Schweizerische Vertretung Brasilia an EJPD, Sektion für internationales Privatrecht, 18.3.1992, betreffend «Brésil: trafic de bébés vers l'extérieur»; Cresce trafico de bébés do Brasil para o exterior, in: Correio Braziliense, 8.3.1992; Bundesamt für Ausländerfragen an schweizerische Botschaft Guatemala, 7.4.1992; Schweizerische Vertretung Guatemala an Bundesamt für Ausländerfragen, 26.5.1992, betreffend «Adoption von Kindern – möglicher Missbrauch in Guatemala». Vgl. Kapitel 6. Das Dossier enthält weiter Korrespondenz des EDA an Bundesamt für Justiz, verschiedene Sektionen, 31.8.1993, betreffend «Anfrage des Spezialberichterstatters der UNO-Menschenrechtskommission zum Thema Kinderhandel». Der Spezialberichterstatter forderte Informationen zu konkreten Fällen und zu allgemeinen Fragen bezüglich Kinderhandel.

⁶⁵⁰ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#475*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, Dokument «Internationaler Handel mit kolumbianischen Kindern», 7.9.1981. Vgl. Kapitel 8.

15'000 Dollar bezahlen.⁶⁵¹ Dieser Skandal von 1981 führte dazu, dass die schweizerische Botschaft in Bogotá restriktivere Kontrollen einführen wollte bezüglich der «autorizzazioni, che ora vengono concesse solamente dietro richiesta scritta del 'Bienestar Familiar'.»⁶⁵² Die schweizerische Botschaft forderte vom Bundesamt für Ausländerfragen, den kantonalen Behörden «una normativa precisa e concisa» zu erlassen. Es sei unnötig, die künftigen Adoptiveltern anzuweisen, sich unmittelbar nach ihrer Ankunft in Bogotá auf die Botschaft zu begeben, um eine Aufenthaltsbewilligung für das Kind zu erhalten. Vielmehr müssten die Adoptionsinteressierten «svolgere le pratiche di adozione nella città designata, indi chiedere al 'Bienestar' l'autorizzazione di espatrio per l'adottato e, per ultimo, presentarsi od inviare all'ambasciata l'anzidetta autorizzazione.»⁶⁵³

Das Beispiel zeigt, dass die schweizerischen Vertretungen bisweilen Missstände in die Schweiz meldeten und die zuständigen Behörden zum Handeln aufforderten. So auch im Falle von Bolivien. Die schweizerische Botschaft in La Paz meldete im Mai 1982 dem Bundesamt für Justiz, dass in den vergangenen Jahren bolivianische Kinder zu Adoptionszwecken in die Schweiz vermittelt worden waren und «dabei den Anforderungen des bolivianischen Rechts möglicherweise nicht in allen Teilen nachgelebt wurde.»⁶⁵⁴ Das Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, schrieb diesbezüglich dem Bundesamt für Ausländerfragen: «Fälle und Gerüchte betreffend nicht ganz einwandfreie Adoptivkindervermittlungen sind in der letzten Zeit verschiedentlich aufgetreten. Deshalb sollte man auch die vorliegende Meldung ernst nehmen. Wir möchten der Sache nachgehen und vor allem die Identität der Schweizer Bürgerin eruieren, die jene Adoptivkinder vermittelt haben soll.»⁶⁵⁵ Die Sektion für internationales Privatrecht ersuchte das Bundesamt für Ausländerfragen um Angaben über die Zahl eingereister Pflegekinder aus Bolivien in den vergangenen fünf Jahren und um den Namen der betreffenden Vermittlerin. Den Unterlagen ist nicht zu entnehmen, ob und welche weiteren Abklärungen stattfanden.

Das zweite Dossier zu Kinderhandel⁶⁵⁶ umfasst vor allem Dokumente zu anderen als den zehn Herkunftsländern von Kindern, die für diesen Bericht ausgewählt wurden. Es enthält primär Informationen zu Kinderhandel aus Zaire zwischen 1995 und 1997 sowie aus Somalia 1996. Weiter finden sich eine Weisung und ein Briefwechsel zwischen dem Schweizer Botschafter in New Delhi und dem Bundesamt für Ausländerfragen von 1996 und 1997. Der Botschafter machte auf Korruption bei indischen Pass- und Visa-Ämtern aufmerksam. Zur Vermeidung von «child-smuggling» wies er an, dass «no visa is issued for passports which include child(ren). Authorization for exceptions can only be given by the

⁶⁵¹ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#475*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, Dokument «Internationaler Handel mit kolumbianischen Kindern», 7.9.1981.

⁶⁵² CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Schweizerische Botschaft in Bogotá an Bundesamt für Ausländerfragen, 15.9.1981.

⁶⁵³ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Schweizerische Botschaft in Bogotá an Bundesamt für Ausländerfragen, 15.9.1981.

⁶⁵⁴ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1778*, Hans Steiner*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, an Bundesamt für Ausländerfragen, 25.5.1982.

⁶⁵⁵ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1778*, Hans Steiner*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privatrecht, an Bundesamt für Ausländerfragen, 25.5.1982.

⁶⁵⁶ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#269*.

Swiss responsible for visas»⁶⁵⁷. Weiter beinhaltet das Dossier die Information, dass portugiesische Jugendliche bei portugiesischen Familien in der Schweiz mit Schwarzarbeit ausgebeutet würden.⁶⁵⁸

13.1 Zunahme internationaler Adoptionen verunsichert die Behörden

Zu Beginn des Untersuchungszeitraums zeugen die Akten von der Verunsicherung und Überforderung der zuständigen kantonalen Behörden sowie der schweizerischen Vertretungen angesichts des neuen Phänomens der internationalen Adoptionen. Als diese ab Mitte der 1970er-Jahre stark zunahmen, häuften sich Anfragen hierzu bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei.

Missstände schon in den 1970er-Jahren

1975 fragte beispielsweise das Jugendamt des Kantons Neuenburg die Eidgenössische Fremdenpolizei, wie man sich angesichts der zunehmenden Zahl von Paaren verhalten solle, die u. a. in Kolumbien, Vietnam oder Israel ein Kind zu Adoptionszwecken suchten. Auf Anraten der kantonalen Fremdenpolizei verlangten die Paare vom Jugendamt, dass dieses ihnen eine Art «certificat de notoriété» ausstellte, welches ihre Fähigkeiten zur Kindererziehung belegte und mit dem sie im jeweiligen Land ein Einreisevisum erhielten. Für den starken Kinderwunsch der Paare brachte das Neuenburger Jugendamt Verständnis auf, es äusserte aber auch die Befürchtung, mit einem solchen Vorgehen Kinderhandel Vorschub zu leisten. Im Schreiben an die Eidgenössische Fremdenpolizei erwähnte das Jugendamt einen Fall, in dem die zukünftigen Adoptiveltern 10'000 Schweizer Franken für ein Kind bezahlt hätten. «Certes nous comprenons le désir violent de ceux qui veulent se créer une famille. [...] Mais nous ne voudrions pas pour autant avoir l'air de contribuer à un 'marché' unilatéral au profit seulement de ceux qui en ont les moyens, sans une certaine garantie morale ou assurance d'agir régulièrement et dans la légalité.» Das Jugendamt befürchtete illegale Praktiken und benannte explizit die Gefahr von Kinderhandel. Es wollte von der Eidgenössischen Fremdenpolizei daher «exactement et officiellement» wissen, wie bei solchen Anfragen vorzugehen sei.⁶⁵⁹

⁶⁵⁷ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#269*, Interne Weisung N. Dachslér*, Schweizer Botschafter in New Delhi, 24.10.1996.

⁶⁵⁸ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#269*, Schreiben Roth*, Bundesamt für Ausländerfragen, an Chefs der kantonalen Fremdenpolizeien, 22.1.1997.

⁶⁵⁹ Alle Zitate aus: CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Jugendamt Kanton Neuenburg an Eidgenössische Fremdenpolizei, 4.2.1975.

In seinem Antwortschreiben hielt Stefan Koch* von der Eidgenössischen Fremdenpolizei fest, dass die vom Jugendamt genannte Summe von 10'000 Franken nichts Missbräuchliches habe. Flug und Anwaltskosten könnten durchaus so hoch sein. Wenn das Jugendamt aber von konkreten Missbrauchsfällen wisse, werde die Fremdenpolizei eine Untersuchung einleiten und bei den schweizerischen Vertretungen vor Ort intervenieren.⁶⁶⁰ Koch äusserte sich nicht genauer zu den Anwaltskosten, auch bleibt offen, wie er «konkrete Missbrauchsfälle» definierte. Er signalisierte aber Bereitschaft zu Untersuchungen. Ob solche tatsächlich vorgenommen wurden, kann anhand des von uns gesichteten Materials nicht beantwortet werden.

Weiter antwortete Koch dem Jugendamt, dass Missstände bei Auslandsadoptionen auch der Eidgenössischen Fremdenpolizei bekannt seien. Konkret nannte er die Einreise ohne vorgängige Bewilligung. Glücklicherweise verlasse aber kaum ein Kind sein Land ohne gültigen Pass und Einverständnis der dortigen Behörden für einen dauerhaften Aufenthalt in der Schweiz im Hinblick auf eine Adoption, so Koch. Pflegeeltern, die Vorschriften nicht einhielten, würden primär aus Unwissenheit und Unkenntnis so handeln. In diesen Fällen verzichte die Eidgenössische Fremdenpolizei auf ein «refoulement inhumain». Wichtig sei deshalb vorgängige Aufklärungsarbeit: «[I]l faut donc éduquer et informer».⁶⁶¹ Koch legte den Fokus auf die Unwissenheit der Adoptiveltern. Nicht zutreffend ist die Einschätzung Kochs, dass kaum ein Kind ohne gültige Dokumente einreise, wie die von uns konsultierten Unterlagen im Schweizerischen Bundesarchiv zeigen. Wiederholt thematisierten die Bundesbehörden, dass Kinder ohne gültige Papiere in die Schweiz reisten, darin wesentliche Informationen fehlten oder die Dokumente fiktive Einträge enthielten. Die Eidgenössische Fremdenpolizei machte 1975 beispielsweise darauf aufmerksam, dass bei durch Terre des hommes Lausanne in die Schweiz vermittelten Kindern Ungenauigkeiten in der Personalienübermittlung vorkämen, zum Beispiel Differenzen zwischen dem vorgelegten Gesuch und der erteilten Einreisebewilligung. Falsche Namensangaben und Geburtsdaten wurden aber auf Übersetzungsfehler zurückgeführt und die mangelhaften Dokumente kaum problematisiert. Die Direktion für internationale Organisationen des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD) schrieb an die schweizerische Botschaft in Dhaka: «Solche Ungenauigkeiten seien aber von untergeordneter Bedeutung. Die Bewilligung werde für das notleidende Kind erteilt. Entscheidend sei deshalb, welches Kind von der Vertreterin von Terre des hommes als für die Einreise in die Schweiz bestimmt bezeichnet werde.»⁶⁶²

⁶⁶⁰ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, an Direktor Jugendamt Kanton Neuenburg, 10.2.1975.

⁶⁶¹ Beide Zitate aus: CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, an Direktor Jugendamt Kanton Neuenburg, 10.2.1975.

⁶⁶² CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1307*, Direktion für internationale Organisationen, EPD, an schweizerische Botschaft in Dhaka, 30.1.1975. Auch Bitter, Bangerter und Ramsauer zeigen für Sri Lanka, dass seit 1977 verschiedentlich darauf aufmerksam gemacht wurde, dass Kinder ohne gültige Dokumente in die Schweiz reisten. Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 199, 202.

Kantonale Spezifika förderten die Unsicherheit der kantonalen Behörden im Umgang mit internationalen Adoptionen. Es wurde deshalb verschiedentlich eine Harmonisierung und Vereinheitlichung der kantonalen Richtlinien gefordert.⁶⁶³ Zugleich wurden Forderungen nach eidgenössischen Weisungen laut. Anfang 1976 schrieb ein Mitarbeiter der Eidgenössischen Fremdenpolizei an Direktor Silvio Mancini*: «Am 14.8.1975 [...] haben wir in Deinem Bureau mit Herrn Koch zusammen die Frage der Pflege- und Adoptivkinder diskutiert und festgestellt, dass mehrere Kantone nicht recht wissen, wie sie sich diesen Fällen gegenüber verhalten sollen. Einige Kantone haben denn auch den Wunsch nach eidgenössischen Weisungen geäußert.» In der Folge beauftragte Mancini Koch mit dem Entwurf eines Kreis-schreibens.⁶⁶⁴

Eidgenössische Fremdenpolizei setzt auf Aufklärung

Als Auslandsadoptionen in der Schweiz allmählich zunahmen, waren verschiedene Vollzugsprobleme des Adoptionsprozesses, wie die Einreise von Kindern ohne vorgängige Bewilligung, bereits offenkundig. Als Ursache hierfür wurde primär fehlendes Wissen von Behörden und Privatpersonen genannt. Wie es Stefan Koch im Schreiben von 1975 an das Neuenburger Jugendamt bereits in Aussicht gestellt hatte, reagierte die Eidgenössische Fremdenpolizei deshalb mit einer Art Informationskampagne. Allen voran wurde Koch selbst zum Experten und Ansprechpartner. In einem Schreiben an die kantonalen Fremdenpolizeien wies die Eidgenössische Fremdenpolizei darauf hin, dass sie bei Fragen zu internationalen Adoptionen ihren Spezialisten Stefan Koch kontaktieren könnten.⁶⁶⁵ Regelmässig wiederholte Koch in Briefen an die schweizerischen Vertretungen und die kantonalen Aufsichtsbehörden, in Vorträgen, Publikationen oder persönlichen Gesprächen die für eine Adoption eines Kindes aus dem Ausland nötigen Voraussetzungen und Richtlinien und versuchte dabei die Praxis der Kantone zu koordinieren.⁶⁶⁶

Weiter erhoffte sich die Eidgenössische Fremdenpolizei eine Sensibilisierung der breiten Bevölkerung über die Medien. In den von uns konsultierten Unterlagen des Bundesarchivs existieren Hinweise, dass 1974 hierzu Zeitungsartikel sowie im März 1975 ein Beitrag im Westschweizer Fernsehen erschienen.⁶⁶⁷ Koch klärte auch in Referaten über internationale Adoptionen auf. Dass er zu einem Spezialge-

⁶⁶³ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#610*, Dokument «Accueil d'enfants étrangers abandonnés ou orphelins par des parents nourriciers», Entwurf zu einem Schreiben der Eidgenössischen Fremdenpolizei an die kantonalen Fremdenpolizeien, ohne Datum, wahrscheinlich 1975.

⁶⁶⁴ Zitat aus: CH-BAR, E4300C-01#1998/299#610*, Bruno Zimmermann* an Silvio Mancini*, 21.1.1976.

⁶⁶⁵ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#610*, Dokument «Accueil d'enfants étrangers abandonnés ou orphelins par des parents nourriciers», Entwurf zu einem Schreiben der Eidgenössischen Fremdenpolizei an die kantonalen Fremdenpolizeien, ohne Datum, wahrscheinlich 1975.

⁶⁶⁶ Vgl. z. B. CH-BAR, E4300C-01#1998/299#610*, Referat Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, anlässlich der Tagung der Arbeitsgruppe für Adoptivfragen der Schweiz. Landeskongress für Sozialwesen am 12.5.1975; CH-BAR, E4300C-01#1998/299#610*, Dokument «Accueil d'enfants étrangers abandonnés ou orphelins par des parents nourriciers», Entwurf zu einem Schreiben der Eidgenössischen Fremdenpolizei an die kantonalen Fremdenpolizeien, ohne Datum, wahrscheinlich 1975.

⁶⁶⁷ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, an Direktor Jugendamt Kanton Neuenburg, 10.2.1975.

biet referierte, über das man bei Bund und Kantonen noch wenig wusste, wurde innerhalb der Eidgenössischen Fremdenpolizei verschiedentlich als positiv beurteilt.⁶⁶⁸ «Ich finde es sehr nützlich, wenn Herr Koch die Adoptionsstellen über die fremdenpolizeilichen Voraussetzungen für die Adoption ausländischer Kinder und über das richtige Vorgehen orientiert. Fälle, in denen ein *Fait accompli* geschaffen wird, sind recht häufig. Präsumptive Adoptiveltern sind oft sehr ungeduldig und wollen nicht verstehen, dass im Interesse des Kindes darauf bestanden werden muss, dass wir die Einreise nur bewilligen wollen, wenn die spätere Adoption tatsächlich auch möglich ist.»⁶⁶⁹ Die Notiz belegt, dass Einreisen von Kindern, bei denen die gesetzlichen Vorgaben nicht eingehalten wurden, häufig waren. Weiter verweist sie darauf, dass bei den Behördenmitgliedern bereits 1974 ein klares Bewusstsein für die Thematik des Kindeswohls existierte. Die Zuständigen in der Schweiz handelten jedoch unter dem Druck adoptionsinteressierter Paare, wodurch das Kindesinteresse, das sie beachten wollten, oft in den Hintergrund rückte.

In diesem Kontext steht der Vortrag von Koch an der Tagung der Arbeitsgruppe für Adoptivfragen der Schweizerischen Landeskonferenz für Sozialwesen im Mai 1975 in Bern. In seinem Referat «Die ausländischen Adoptivkinder im Lichte der Vorschriften und der Praxis der Eidgenössischen Fremdenpolizei»⁶⁷⁰ forderte Koch, dass die Einreisebestimmungen zum Wohle des Kindes korrekt eingehalten wurden. Kinder könnten ausschliesslich zu Adoptionszwecken einreisen, da nur die Adoption ein festes Rechtsverhältnis und den Kindern die nötige Sicherheit für die Zukunft biete. Kochs auf Französisch gehaltenes Referat wurde auf Deutsch übersetzt und vielfach verschickt. Es findet sich in den Beständen der schweizerischen Vertretungen und wurde auch in der Schweizerischen Zeitschrift für Gemeinnützigkeit sowie in der Zeitschrift für Vormundschaftswesen veröffentlicht.⁶⁷¹ Diese vielgelesenen Zeitschriften wandten sich an die Fachleute beim Bund, in den Kantonen und Gemeinden.

In einem Vortrag, den Koch 1978 vor den kantonalen Fremdenpolizei-Vertretern in Savognin hielt, problematisierte er wiederum, dass sich Adoptionsinteressentinnen und -interessenten teilweise direkt vor Ort nach einem Kind umsähen, ohne eine von den Behörden anerkannte Vermittlungsstelle beizuziehen, und dass die schweizerischen Vertretungen nicht immer über die erforderlichen Informationen verfügten, um diese zu beraten. Er betonte, dass ausländische Kinder nur durch anerkannte Vermittlerinnen und Vermittler platziert werden dürften. Das Problem sei, dass diese Regelung wenig nütze, wenn sich die Eltern je länger je mehr selbst vor Ort begäben. Im Vortrag rief Koch deshalb nochmals die wichtigsten Punkte in Erinnerung: Erstens müsse bereits vor der Ankunft des Kindes abgeklärt werden, ob alle Voraussetzungen für eine Adoption gegeben seien. Zweitens könnten nur Kinder einreisen, die

⁶⁶⁸ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#610*, Notiz Bruno Zimmermann* an Silvio Mancini*, 21.4.1975.

⁶⁶⁹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#610*, Notiz Bruno Zimmermann, 20.11.1974.

⁶⁷⁰ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#610*, Résumé des Referats «Die ausländischen Adoptivkinder im Lichte der Vorschriften und der Praxis der Eidgenössischen Fremdenpolizei» von Stefan Koch anlässlich der Tagung der Arbeitsgruppe für Adoptivfragen der Schweizerischen Landeskonferenz für Sozialwesen am 12.5.1975 in Bern.

⁶⁷¹ Vgl. z. B. Stefan Koch, «Die ausländischen Adoptivkinder im Lichte der Vorschriften der Praxis der Eidgenössischen Fremdenpolizei», in: Schweiz. Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, Heft 4/1975, S. 76ff.; ebenso in: Zeitschrift für Vormundschaftswesen 1976, Heft 1, S. 12ff. Diese Artikel stiessen auf Resonanz, so wurden sie etwa von Hess-Häberli 1976 zitiert.

für eine Adoption bestimmt seien. Drittens müssten zukünftige Adoptiveltern eine Verpflichtung unterzeichnen, dass sie für den Unterhalt des aufgenommenen Kindes aufkamen.⁶⁷²

Warnungen an die schweizerischen Vertretungen in den Residenzländern

Eine Kopie dieses Vortrags schickte die Eidgenössische Fremdenpolizei auch schweizerischen Vertretungen im Ausland.⁶⁷³ Anlass war die Erwartung, dass sich mit dem neuen Adoptionsgesetz der Kreis adoptionswilliger Eltern erweitere. «Es gibt Ehepaare, die sich über die Formalitäten, die vorgängig zu erfüllen sind, teilweise hinwegsetzen; sie begeben sich direkt an Ort und Stelle, in der Hoffnung, mit einem Kind heimkehren zu können. Erst dann setzen sie sich mit der zuständigen schweizerischen Vertretung in Verbindung.»⁶⁷⁴ Erwähnt wurden auch Personen, «die anlässlich einer Ferienreise einem dieser unglücklichen Kinder begegnen und dabei den Wunsch empfinden, es mit heimzunehmen.»⁶⁷⁵ Da die schweizerischen Vertretungen auf diesem Gebiet «vermutlich nicht über die erforderlichen Unterlagen verfügen, wird es ihnen nicht immer möglich sein, entsprechende Auskünfte zu geben.»⁶⁷⁶ Kochs Ausführungen sollten hier Abhilfe schaffen. Dass Schweizer Paare aus den Ferien ein Kind mit in die Schweiz nahmen, ohne sich vorgängig um ein Visum oder andere für eine Adoption erforderliche Unterlagen zu kümmern, geht auch aus einem Schreiben eines Amtsvormundes hervor, das dieser an die zuständige kantonale Fremdenpolizei richtete. Diese wiederum meldete diesen Fall dem Bundesamt für Ausländerfragen weiter.⁶⁷⁷

Eltern, die sich vor Ort auf eigene Initiative nach einem Kind umsahen, missachteten das System der Schweizer Vermittlungsstellen. Angesichts des steigenden Interesses an Adoptivkindern aus dem Ausland mahnte Koch diesbezüglich auch die schweizerischen Vertretungen wiederholt zur Vorsicht. 1977 schrieb er an das schweizerische Generalkonsulat in Rio de Janeiro, dass Adoptionen aus der Dritten Welt seit dem neuen Adoptionsrecht eine solche Tragweite erreicht hätten, «que nous sommes obligés de recommander à nos représentations une certaine prudence, de sorte qu'un enfant ne soit pas confié prématurément à un couple sur le plan étranger, alors qu'il est possible que nous devions en refuser l'entrée parce que les conditions d'une future adoption ne sont pas remplies sur le plan suisse. Il est indispensable d'attendre une autorisation de notre part avant d'entreprendre quelque démarche que ce soit sur place. [...] Nous vous saurions gré de recommander dans la mesure du possible aux autorités

⁶⁷² CH-BAR, E2200.64#1994/251#23*, Referat «Die Praxis hinsichtlich der Erteilung von Aufenthaltsbewilligungen für ausländische Pflege- und Adoptivkinder in der Schweiz» von Stefan Koch, Adjunkt bei der Eidg. Fremdenpolizei, anlässlich der Regionalkonferenz der Fremdenpolizeichefs und deren Stellvertreter aus den ostschweizerischen Kantonen am 8./9. Juni 1978 in Savognin.

⁶⁷³ Vgl. zum Beispiel Kapitel 5.2 zu den Adoptionen aus Chile.

⁶⁷⁴ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#557*, Silvio Mancini*, Eidgenössische Fremdenpolizei [zu diesem Zeitpunkt bereits Bundesamt für Ausländerfragen, Anm. d. Verfasserinnen], an die schweizerischen Vertretungen im Ausland, 28.8.1979.

⁶⁷⁵ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#557*, Silvio Mancini, Eidgenössische Fremdenpolizei, an die schweizerischen Vertretungen im Ausland, 28.8.1979.

⁶⁷⁶ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#557*, Silvio Mancini, Eidgenössische Fremdenpolizei, an die schweizerischen Vertretungen im Ausland, 28.8.1979.

⁶⁷⁷ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1778*, Korrespondenz zwischen Bundesamt für Ausländerfragen, Kantonale Fremdenpolizei [...] und Amtsvormundschaft [...] von 1982.

brésiliennes compétentes de n'accepter aucune demande de placement sans autorisation d'entrée préalable de notre part.»⁶⁷⁸

Koch beharrte immer wieder auf der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und der korrekten Reihenfolge im Verfahren. 1979 forderte er beispielsweise die schweizerischen Vertretungen in New Delhi und Bombay auf, bei den indischen Autoritäten zu intervenieren, damit verhindert werde, dass die indischen Ausreiseformalitäten – die richterliche Erlaubnis, ein Kind zum Zwecke späterer Adoption ausreisen zu lassen und die Ausstellung des Passes – erfolgten, bevor seitens der Schweiz eine fremdenpolizeiliche Einreisebewilligung vorlag.⁶⁷⁹

Diskussionen über einen möglichen Kurswechsel bei internationalen Adoptionen

Angesichts der Zunahme der Auslandsadoptionen ab Mitte der 1970er-Jahre erörterten Exponenten der Eidgenössischen Fremdenpolizei verschiedentlich, ob ein Kurswechsel angebracht wäre. 1975 wurde diskutiert, «ob wir [...] den Dingen freien Lauf lassen sollen, oder wir versuchen müssen, die Adoptionswelle zu steuern.»⁶⁸⁰ Auch 1981 wurde eine Richtungsänderung der Politik zu internationalen Adoptionen in Betracht gezogen. Anlass waren u. a. Medienberichte in der ecuadorianischen Presse über Misshandlungen adoptierter Kinder in Italien, die die schweizerische Vertretung in Quito dem EDA weiterleitete. Der zuständige Minister habe per sofort jegliche Adoptionen durch Ausländerinnen und Ausländer verboten. Es seien Gerüchte im Umlauf, dass in Zukunft diejenigen Länder, die mit Ecuador ein Adoptionsabkommen abgeschlossen hätten, bevorzugt würden. Für die schweizerische Botschaft in Quito stellte sich deshalb die Frage, ob es nicht auch für die Schweiz von Nutzen wäre, ein solche Abkommen zu unterzeichnen.⁶⁸¹

In ihrer Stellungnahme hierzu stellte die Sektion für internationales Privatrecht des Bundesamts für Justiz grundsätzlich zur Diskussion, ob sich das föderale Schweizer «Privatvermittlungssystem» – in der Schweiz existierten keine staatlichen Vermittlungsstellen – bewährt habe. Die Sektion kam zum Schluss, dass die Zahl der «'wilden'» Beschaffungen von Kindern dagegenspreche, und prognostizierte, «dass der Bundesrat seine Politik auf dem Gebiet der internationalen Adoptionen mit der Zeit grundsätzlich überdenken müssen, auch und gerade mit Bezug auf die vielen 'wilden' Adoptivkindbeschaffungen.»⁶⁸² Neben dem «Privatvermittlungssystem» wurde mit den als wild apostrophierten Beschaffungen eine Problematik angesprochen, die seit Mitte der 1970er-Jahre bei den Bundesbehörden

⁶⁷⁸ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1205*, Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, an schweizerisches Generalkonsulat Rio de Janeiro, 20.10.1977.

⁶⁷⁹ CH-BAR, E2200.64#1994/251#23*, 1975–1984, AZ 123.320, Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, an EDA, Politische Abteilung II, 1.5.1979. Zu Kochs Interventionen zum Beispiel in Brasilien, Chile, Korea, Kolumbien oder Libanon vgl. die vorangehenden Kapitel zu den schweizerischen Vertretungen in den zehn Herkunftsländern.

⁶⁸⁰ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#610*, Notiz Bruno Zimmermann* an Silvio Mancini*, 12.8.1975.

⁶⁸¹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Schweizerische Botschaft in Quito an EDA, Politische Abteilung II, 23.7.1981.

⁶⁸² Sämtliche Zitate aus: CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Stellungnahme Sektion für internationales Privatrecht an Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen, betreffend «Abschluss eines Adoptionsabkommens mit Ecuador», 25.8.1981.

konstant Thema war und weiter unten in diesem Kapitel nochmals zur Sprache kommt. Zudem stellte die kantonale Aufsicht über die Vermittlungsstellen ein Problem dar.

13.2 Zusammenarbeit mit adoptionsinteressierten Paaren

Die mehrfach angesprochene Problematik, dass adoptionswillige Paare ohne anerkannte Vermittlungsstelle und auch ohne vorgängige Bewilligung oder die vorgeschriebenen Sozialberichte ein Kind in die Schweiz brachten, war den Bundesbehörden bekannt und wurde wiederholt diskutiert. 1978 meldete die Eidgenössische Fremdenpolizei an die kantonalen Fremdenpolizeien, dass die Mehrheit der Ehepaare ihre Kinder im Ausland selbst auswählten und infolgedessen die kantonalen Behörden über das Mass hinaus in Anspruch nähmen.⁶⁸³ 1979 zeigte sich Stefan Koch besorgt darüber, dass mittlerweile fast alle Kinder von ausserhalb Europas adoptiert würden «sans ne plus passer par un bureau agréé en matière d'adoptions à caractère international ou interracial, c'est-à-dire un bureau qui a les connaissances exigées par la loi, qui n'hésite pas à appliquer des critères sélectifs et qui traite lui-même avec le correspondant à l'étranger offrant les garanties nécessaires.»⁶⁸⁴ Mit dieser Aussage taxierte Koch die Mehrheit der Adoptionen als problematisch. Das notwendige Wissen über das Herkunftsland, das die entsprechende Verordnung für die Vermittlung von ausländischen Kindern vorschrieb, kam in diesen Fällen deshalb nicht zum Zug, weil gar keine Vermittlungsstelle in das Verfahren involviert war.

Auch der Vizedirektor Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements⁶⁸⁵, Beat Vollenweider*, schrieb 1977 an die Eidgenössische Fremdenpolizei, dass immer mehr Personen, «darunter gerade auch solche, die wegen fehlender Eignung für ein schweizerisches Kind überhaupt nicht in Frage kämen, sich mit allen Mitteln – selbst dem der nichtbewilligten 'Selbsthilfe' – ein ausländisches Kind, zumal aus Asien oder Südamerika, zu verschaffen [versuchten]. Die Grenzorgane, die Fremdenpolizeistellen, aber auch die Kinderschutzbehörden werden dadurch immer wieder vor bedauerliche 'faits accomplis' gestellt.»⁶⁸⁶ Der Vizedirektor zog 1977 deshalb eine «unbedingte Kostenpflicht» der Personen, die ausländische Kinder in die Schweiz brachten, in Betracht. Dies «würde nicht nur eine klare Rechtsgrundlage» schaffen. Die Kostenpflicht «wäre auch geeignet, dem oft unbedachten und eigenmächtigen Verbringen ausländischer Kinder in die Schweiz entgegenzuwirken.»⁶⁸⁷ Da das ZGB

⁶⁸³ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#610*, Eidgenössische Fremdenpolizei an Fremdenpolizeichefs verschiedener Kantone, 11.12.1978.

⁶⁸⁴ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, an Beat Vollenweider*, Vizedirektor Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartments, 26.7.1979.

⁶⁸⁵ Ab 1979 in Bundesamt für Justiz umbenannt, vgl. Bundesamt für Justiz 2002, S. 2.

⁶⁸⁶ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#252*, Beat Vollenweider*, Vizedirektor Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartments, an Eidgenössische Fremdenpolizei, 2.3.1977.

⁶⁸⁷ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#252*, Beat Vollenweider, Vizedirektor Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartments, an Eidgenössische Fremdenpolizei, 2.3.1977.

nur inländische Verhältnisse regle, sei eine Aufnahme der entsprechenden Bestimmung ins Ausländergesetz zu erwägen.⁶⁸⁸ Die vom Vizedirektor geforderte Kostenpflicht floss schliesslich in die PAVO ein.

Hinweise auf gesetzeswidrige Adoptionen

Die Akten des Bundesamts für Ausländerfragen belegen konkrete Fälle, in denen angehende Adoptiveltern Kinder unter fragwürdigen Umständen in die Schweiz brachten. So nahm ein Schweizer Paar 1979 bei einem Aufenthalt in Paraguay ein Kind mit, wobei die Akten keinen Hinweis darauf geben, wie das Ehepaar zum Kind kam. Vor der Rückreise in die Schweiz hielt sich das Paar mit dem Kind für einige Monate in Brasilien auf. Das schweizerische Generalkonsulat in São Paulo setzte sich bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei für die Schweizerin und den Schweizer ein: «[Wir] sind [...] an den Beginn einer menschlichen Tragödie gelangt. In der Tat können die Genannten das ihnen mit behördlicher Urkunde in Pflege anvertraute Kleinkind nicht in sein Elend nach Paraguay zurückbringen. Für dessen Rückführung ins Ungewisse entstanden zwischen Pflegemutter und Kind schon zuviele emotionelle Kontakte. Seiner vorübergehenden Unterbringung in Brasilien stünden fast unüberwindbare Schwierigkeiten im Wege. Die Pflegeeltern werden sich noch etwa zwei bis drei Monate hier aufhalten und mit diesem Generalkonsulat in Fühlung bleiben. Ich wäre Ihnen in Anbetracht der geschilderten Umstände zu ausserordentlichem Dank verpflichtet, wenn Sie das beiliegende Einreisegesuch mit Wohlwollen und Grosszügigkeit behandeln würden. Den beiden seriösen jungen Menschen sind in Unkenntnis der harten Realität die Herzen durchgebrannt. Ich frage mich, ob nicht alle unsere Vertretungen in Ländern, die für Kinder-Adoptionen potenziell in Frage kommen, eingehend über die schweizerischerseits existierenden Vorschriften unterrichtet werden sollten. Das von Herrn Stefan Koch verfasste Exposé würde sich für diese Aufklärung ausgezeichnet eignen.»⁶⁸⁹ Der Generalkonsul rechtfertigte das *Fait accompli* mit dem Unwissen, der romantischen Naivität und dem jungen Alter des Paares und forderte eine bessere Aufklärung der schweizerischen Vertretungen. Er argumentierte mit der bereits existierenden Mutter-Kind-Bindung und bat die Eidgenössische Fremdenpolizei resp. das Bundesamt für Ausländerfragen, das Gesuch wohlwollend zu behandeln.

Die Reaktion des Bundesamts für Ausländerfragen ist in den Unterlagen der Sachdossiers nicht überliefert,⁶⁹⁰ hingegen für einen anderen Fall, bei dem ein Ehepaar 1976 ein Kind unter dubiosen Umständen aus Peru in die Schweiz brachte. Das Ehepaar hatte das im peruanischen Recht für Adoptiveltern vorgeschriebene Alter noch nicht erreicht. Darauf trug der Zivilstandsbeamte die Ehepartner als biologische Eltern im Geburtsregister ein. Die Eidgenössische Fremdenpolizei ging nicht auf dieses irreguläre Prozedere im Herkunftsland ein, kritisierte aber, dass das Kind ohne Bewilligung in die Schweiz

⁶⁸⁸ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#252*, Beat Vollenweider, Vizedirektor Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartments, an Eidgenössische Fremdenpolizei, 2.3.1977.

⁶⁸⁹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1205*, Schweizer Generalkonsul in São Paulo an Eidgenössische Fremdenpolizei [zu diesem Zeitpunkt bereits Bundesamt für Ausländerfragen, Anm. d. Verfasserinnen], 25.6.1979.

⁶⁹⁰ Es wäre separat im Bestand der zuständigen schweizerischen Vertretung zu prüfen, ob es ein Einzelfalldossier dazu gibt.

einreiste und die Eltern über keine Pflegeplatzbewilligung verfügten. Sie ermahnte die schweizerische Botschaft in Lima, die Fremdenpolizei zu informieren, wenn Adoptionsinteressierte sich direkt bei der Botschaft meldeten, und die peruanischen Behörden darauf hinzuweisen, «de ne pas autoriser un placement adoptif ou nourricier dans notre pays sans autorisation d'entrée préalable de nos services». ⁶⁹¹

In diesem Fall war die Eidgenössische Fremdenpolizei nicht bereit, dem Aufenthalt zuzustimmen, ohne dass die Gründe des *Fait accompli* abgeklärt wurden. Kürzlich sei ein ähnlicher Fall von einer Vormundschaftsbehörde geschildert worden: «Wenn das Kind bereits da ist, wird das ganze Adoptionsverfahren daher fast zur Farce. Wir [...] sind oft erstaunt darüber, wie wenig sich Vormundschaftsbehörden, Jugendämter und auch Fremdenpolizeibehörden an solchen 'Fait-Accompli' stossen. Die so Vorgehenden werden nicht einmal verzeigt, und die korrekt handelnden Pflegeeltern, welche eine längere Wartezeit zwecks Abklärungen in Kauf nehmen müssen, sind somit benachteiligt.» ⁶⁹² Was im Adoptionsfall aus Peru weiter geschah, geht aus den Unterlagen im Sachdossier nicht hervor. Es wäre zusätzlich das allenfalls vorhandene Einzelfalldossier zu analysieren.

«Wilde Adoptionen»

In der Korrespondenz zwischen der Eidgenössischen Fremdenpolizei und der schweizerischen Botschaft in Mexiko kommt ein Fall aus dem Jahr 1979 zur Sprache, bei dem ein Schweizer Ehepaar ein Kind aus Mexiko in die Schweiz holte, ohne bei der Botschaft die Aufenthaltsbewilligung einzuholen. Bei der Botschaft entstand der Eindruck, dass das Paar Mexiko so schnell wie möglich verlassen habe, um keine Schwierigkeiten zu bekommen. Die Eidgenössische Fremdenpolizei hielt fest: «[...] nous entendons fixer des conditions d'admission plus sévères dans le cadre des prescriptions de police des étrangers lorsqu'il s'agit d'un enfant provenant d'un pays extraeuropéen. Sinon, c'est la porte ouverte à tous les abus possibles qui ne manquent pas et que certains milieux chez nous qualifient d'adoptions sauvages ou même de trafic d'enfants. Dans le cas des [Nachnamen], il suffirait que l'avocat ait remis une certaine somme à la mère pour que ce soit déjà un commerce; il n'est d'autre part pas difficile d'animer des femmes seules à abandonner leur enfant, comme cela fut le cas en Corée et en Thaïlande il y a peu de temps encore et d'en tirer profit.» Die Eidgenössische Fremdenpolizei sprach von Kinderhandel. Allerdings relativierte sie mit dem Zusatz, dass gewisse Kreise diese missbräuchlichen Praktiken so nennen würden. Wiederum erwähnte sie zudem, dass einzelne Paare für alles bereit wären, um ihren Kinderwunsch zu erfüllen. «C'est la raison pour laquelle nous avons fixé des règles bien précises», zum Beispiel, dass das Kind verlassen oder Waise sein müsse, eine Bestimmung, die in der Praxis

⁶⁹¹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1152*, Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, an schweizerische Botschaft in Lima, 28.1.1977.

⁶⁹² CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1152*, Notiz zum Schreiben Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, an schweizerische Botschaft in Lima, 28.1.1977.

jedoch äusserst dehnbar war. Weiter müssten die Vermittlerinnen und Vermittler vor Ort offiziell anerkannt sein für Adoptionen ins Ausland.⁶⁹³

Wie diese Beispiele verdeutlichen, gibt es in dem von uns gesichteten Material in den Sachdossiers Vorfälle, in denen Adoptionsinteressierte gesetzeswidrig handelten. Die Bundesbehörden sprachen in schwerwiegenden Fällen auch das Thema Kinderhandel an und erachteten selbst eine Verzeigung der adoptionswilligen Paare durch die zuständigen kantonalen und kommunalen Behörden für angebracht. Die Behörden beim Bund und in den Kantonen sprachen von *Fait accompli*. Damit einher ging ein zweiter argumentativer Notbehelf, nämlich die Unterscheidung von korrekt handelnden Adoptionswilligen, die zusammen mit einer anerkannten Vermittlungsstelle einen hohen Aufwand auf sich nahmen, und solchen, die auf eigene Initiative handelten. Die Tatsache, dass es auch bei vermittelten Auslandsadoptionen Missstände gab, fiel bei dieser Argumentation ausser Acht.

13.3 Versuche der Einflussnahme durch das Bundesamt für Ausländerfragen

Stefan Koch ortete Probleme nicht nur bei den adoptionsinteressierten Ehepaaren, sondern auch bei den kantonalen und kommunalen Behörden. Er kritisierte deren fehlende Rechtskenntnisse und deutete auch zwischenbehördliche Konflikte an. In einer Notiz an seinen Vorgesetzten Silvio Mancini* hielt Koch 1975 fest: «Certains services cantonaux ou communaux de l'enfance, souvent par ignorance, s'estiment seuls compétents pour décider du placement d'un enfant étranger, c'est-à-dire en faisant abstraction de la police des étrangers. Ils délivrent une autorisation de placement qui, aux yeux des autorités étrangères, tient lieu de pièce valable [...]. Les polices des étrangers sont souvent placées devant un fait accompli, l'enfant n'est parfois déclaré qu'après un temps d'essai concluant, ou si le canton est sollicité dès le début»⁶⁹⁴.

1979 kritisierte Koch wiederum die Vollzugspraxis der kantonalen Behörden. Da es in der Schweiz und insbesondere in der Deutschschweiz zu wenige Vermittlungsstellen gäbe, würden sich die Eltern an die Jugendämter wenden. Diese würden häufig unterschreiben, was durch das neue Adoptionsgesetz nicht strikt verboten sei. «C'est ainsi que nous avons la plus grande panoplie des critères d'accueil et qui nous lient, car nous ne pouvons refuser un cas que pour des motifs de police des étrangers et non pour

⁶⁹³ Alle Zitate im Absatz aus: CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Eidgenössische Fremdenpolizei an schweizerische Botschaft in Mexiko, 5.2.1979. Als weitere Regeln nannte das Schreiben die Zustimmung der ausländischen Behörde zum Aufenthalt des Pflegekindes in der Schweiz, die Bekanntgabe der Motive für die Adoption und die Zustimmung der rechtlichen Vertreterin oder des rechtlichen Vertreters des Kindes zur Adoption sowie das Vorliegen eines gültigen Passes.

⁶⁹⁴ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#610*, Notiz Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, an Silvio Mancini*, Direktor Eidgenössische Fremdenpolizei, 12.8.1975.

d'autres motifs [...]. Si une suggestion m'est permise, c'est bien celle qui consisterait à adresser des recommandations aux autorités tutélaires et autres services compétents qui ne savent guère sur quelle pratique se fonder.»⁶⁹⁵ In diesem Fall empfahl er wiederum die bessere Aufklärung der kantonalen Aufsichtsbehörden, um die Adoptionspraxis kriteriengeleitet zu gestalten. Er bedauerte zudem, dass seine Behörde Einreisen zu Adoptionszwecken nur aus fremdenpolizeilichen, nicht hingegen aus inhaltlichen Gründen zurückweisen konnte.

Die hier angeführten Beispiele aus den Akten machen deutlich, dass dem Bundesamt für Ausländerfragen die Vollzugsprobleme bekannt waren. Stefan Koch pochte bei den schweizerischen Vertretungen und den kantonalen Behörden auf die Einhaltung der Richtlinien. Die hingegen eher kulante Haltung gegenüber den angehenden Adoptiveltern bei den Behörden von Bund und Kantonen wurde teils von Fachleuten kritisiert. So wies 1981 ein Lausanner Amtsvormund in einem Referat darauf hin, dass das Bundesamt für Ausländerfragen Eltern, die ein Kind ohne die gesetzlich vorgeschriebenen Schritte in die Schweiz gebracht hätten, bis anhin nur ermahnt habe. Er fragte sich, ob nicht energischere Massnahmen angebracht wären.⁶⁹⁶

Auseinandersetzungen zwischen Bund und Kantonen

Die Eidgenössische Fremdenpolizei – bzw. das Bundesamt für Ausländerfragen als ihre Nachfolgebehörde – nahm im Bereich der internationalen Adoptionen eine Leadfunktion ein und versuchte hier über Jahre, Einfluss zu nehmen. Besonders Stefan Koch war eine zentrale Figur. Diese für einen schweizerischen Beamten eher atypische Rolle sowie die schwelenden Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Vormundschaftsbehörden und der Fremdenpolizei führten auch zu offenen Auseinandersetzungen.

Kochs Einflussnahme auf die Praxis der Kantone stiess nicht nur auf Zustimmung. Die Genfer Behörden beispielsweise erachteten seine Interventionen als Einmischung und verwiesen auf die föderalistischen Zuständigkeiten und die Kompetenzen der Vormundschaftsbehörden beziehungsweise der Gerichte.⁶⁹⁷ 1976 klagte die Genfer Vormundschaftskammer gegenüber dem Präsidenten des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons Genf, dass sich Koch bereits zum wiederholten Male erlaube, in eine Adoptionsangelegenheit einzugreifen. In diesem Fall habe er sich eingemischt «au sujet du bien fondé [sic] d'une demande d'adoption, demande soumise à la Chambre des tutelles qui au vu d'un rapport du Service de protection de la jeunesse a préavisé favorablement.»⁶⁹⁸ Dasselbe sei bereits zuvor zwei Mal

⁶⁹⁵ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, an Beat Vollenweider*, Vizedirektor Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartments, 26.7.1979. Der Wunsch nach einer einheitlichen Bewilligungspraxis im Kanton Zürich zeigt sich auch in einem Schreiben der Leiterin Abteilung Mutter und Kind, Jugendamt Kanton Zürich, an Fremdenpolizei Kanton Zürich, 17.12.1979.

⁶⁹⁶ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Referat Marcel Perrin, Amtsvormund Lausanne. Quelques aspect pratiques de l'adoption, Expériences vaudoises 1973–1980, in: Droit de la filiation et de l'adoption, Zürich 1981.

⁶⁹⁷ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#611*, Vormundschaftskammer Kanton Genf an Präsident Justiz- und Polizeidepartement Kanton Genf, 25.5.1976.

⁶⁹⁸ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#611*, Vormundschaftskammer Kanton Genf an Präsident Justiz- und Polizeidepartement Kanton Genf, 25.5.1976.

vorgekommen. Es liege nicht an Koch zu beurteilen, ob die vom Gesetz vorgeschriebenen Bedingungen vorlägen. Er müsse den Einreisebewilligungen zustimmen oder sie ablehnen, sich aber nicht in die Entscheidungen der Vormundschaftsbehörden einmischen.⁶⁹⁹ Es folgte eine Klage bei Bundesrat Kurt Furgler, Koch überschreite seine Kompetenzen und mische sich in einen Aufgabenbereich ein, der in Genf dem Richter vorbehalten sei. In einem Fall habe Koch moniert, dass die Frau berufstätig sei, in einem anderen Fall, dass die Kinder mit fünf und sechs Jahren für eine Einreise in die Schweiz zwecks Adoption zu alt seien. Der Präsident des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons Genf erachtete die Vorgehensweise der Eidgenössischen Fremdenpolizei als «pas satisfaisante»: «Je souhaite que celle-ci soit revue»⁷⁰⁰.

Bundesrat Furgler antwortete, dass die Anträge auf Einreisebewilligungen nicht immer die nötigen Informationen enthielten, insbesondere wenn die Kinder nicht durch eine anerkannte Vermittlungsstelle in die Schweiz kämen. Mitarbeiter seines Departements müssten in solchen Fällen deshalb Präzisierungen einfordern. Das Antwortschreiben Furglers erweckte den Eindruck, dass Probleme insbesondere bei sogenannt unabhängigen Adoptionen existierten. Bundesrat Furgler schlug in der Folge eine Aussprache zwischen Koch und Behördenmitgliedern vor, die am 13. Oktober 1976 stattfand.⁷⁰¹ Das Protokoll dieser Sitzung macht das Bestreben der Eidgenössischen Fremdenpolizei deutlich, die Kriterien für eine Platzierung bzw. die Sozialberichte kantonsübergreifend zu vereinheitlichen.⁷⁰²

Koch selbst betonte, «[nous] ne modifions pas un préavis d'un organe de protection de l'enfance», man frage vielmehr nach zusätzlichen Informationen oder lege die Aufmerksamkeit auf wunde Punkte, wie das Alter oder die Berufstätigkeit beider Elternteile. Die Verantwortung der Einreise des Kindes liege bei der Fremdenpolizei. Es wäre verantwortungslos, die Einreise ohne komplettes Dossier zu ermöglichen, da eine Rückkehr der Kinder zumeist nicht möglich sei. Die vom Präsidenten des Justiz- und Polizeidepartements erwähnten Fälle habe man bewilligt, «nous n'avons fait qu'éclaircir certains points, car une autorisation d'entrée engage tout l'avenir d'un enfant. [...] Nous ne nous immisçons jamais dans une adoption et la séparation des pouvoirs est entière. Mais en cas d'échec, c'est bien notre autorisation d'entrée qui sera remise en cause si le cas n'a pas été examiné comme il aurait dû l'être dès le début.»⁷⁰³

In einer Stellungnahme an Bundesrat Furgler erachtete auch der Direktor der Eidgenössischen Fremdenpolizei, Silvio Mancini*, die Kritik aus Genf als nur teilweise gerechtfertigt. Alle Einreisegesuche würden bei Koch zentralisiert, «um eine einheitliche Praxis zu gewähren.»⁷⁰⁴ «Es ist vorgekommen, dass

⁶⁹⁹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#611*, Vormundschaftskammer Kanton Genf an Präsident Justiz- und Polizeidepartement Kanton Genf, 25.5.1976.

⁷⁰⁰ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#611*, Le conseiller d'état chef du département de justice et police Genève an Bundesrat Kurt Furgler, Juli 1976.

⁷⁰¹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#611*, Bundesrat Kurt Furgler an le conseiller d'état chef du département de justice et police Kanton Genf, 30.8.1976.

⁷⁰² CH-BAR, E4300C-01#1998/299#611*, Protokoll Sitzung 13.10.1976 «Politique d'accueil d'enfants étrangers en vue d'adoption», Vertreter der Genfer Behörden, des Bundesamts für Justiz und der Eidgenössischen Fremdenpolizei.

⁷⁰³ Beide Zitate aus: CH-BAR, E4300C-01#1998/299#611*, Stefan Koch, Rapport sur la procédure d'accueil et d'examen relative aux enfants adoptifs provenant du Tiers Monde et des états voisins, 11.8.1976.

⁷⁰⁴ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#611*, Silvio Mancini*, Eidgenössische Fremdenpolizei, 26.8.1976.

Herr Koch ab und zu von den Kantonen Auskünfte verlangt hat, die bereits von den Sozialstellen eingeholt worden waren. Er behandelt nämlich die Fälle mit grosser Sorgfalt, und seine Zusammenarbeit mit Terre des hommes und den andern Sozialwerken ist ausgezeichnet.»⁷⁰⁵

Das Beispiel zeigt, dass die Bemühungen der Eidgenössischen Fremdenpolizei um Vereinheitlichung und Fachlichkeit im Adoptionswesen in den Kantonen an ihre Grenzen stiessen. Koch hatte Fälle auch inhaltlich beurteilt, was im Kanton Genf als Einmischung empfunden wurde. So ortete er das Problem in obigem Fall weniger bei der Einreise des Kindes bzw. der Frage, wie das Kind überhaupt in die Schweiz kam, sondern sah eine bestimmte Idealvorstellung der Adoptivfamilie als nicht erfüllt. Koch scheint ein klassisches Rollenbild bzw. ein Ernährerlohn-Hausfrauen-Modell vor Augen gehabt zu haben. Zuständigkeitskonflikte verlagerten sich auf diesen Nebenschauplatz internationaler Adoptionen. Ungeklärte Einreisen rückten demgegenüber in den Hintergrund.

Auffallend ist, dass die Einreisen in dem von uns gesichteten Material in den Sachdossiers in fast allen Fällen bewilligt wurden, auch wenn die Eidgenössische Fremdenpolizei resp. das Bundesamt für Ausländerfragen Bedenken hatte.⁷⁰⁶ Tatsächlich waren die Kompetenzen beschränkt. Im November 1979 bekannte Bruno Zimmermann*, Abteilungsleiter beim Bundesamt für Ausländerfragen, «offenherzig [...], dass es seinem Vorgänger, Herrn Koch, nicht geglückt sei, die erforderlichen fremdenpolizeilichen Bewilligungen für die Aufnahme von ausländischen Pflegekindern im Hinblick auf die Adoption zu verweigern, obwohl dies in Berücksichtigung der ganzen sozialen Situation verschiedentlich notwendig gewesen wäre (adoptionswillige Pflegeeltern im Alter von Grosseltern, beide Eheleute ganzzeitig erwerbstätig [...]).»⁷⁰⁷ 1981 wurden an der schweizerischen Konferenz der kantonalen Jugendleiter deshalb erneut klarere und einheitlichere Kriterien für die Auswahl der Pflegeeltern gefordert.

Das Bundesamt für Ausländerfragen hatte also kaum die Möglichkeit, Einreisen aus fremdenpolizeilichen Gründen abzulehnen, wenn die vorgängigen Berichte der kantonalen Fremdenpolizeien und der Vormundschaftsbehörden positiv ausfielen. Es konnte die zuständigen kantonalen Behörden einzig auffordern, in ihren Kantonen klare Vorgaben zu schaffen und die Pflegeeltern sorgfältig abzuklären.⁷⁰⁸ Dies wurde beispielsweise anlässlich einer illegalen, durch Schwester Hildegard* vermittelten Adoption eines Kindes aus Indien deutlich.⁷⁰⁹ Der Skandal hatte nicht nur umfassende Abklärungen und Forderungen nach einer Revision der Adoptionspraxis zur Folge, sondern machte nochmals die beschränkten Möglichkeiten der Bundesbehörde deutlich. In einer internen Notiz an den stellvertretenden Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen, Norbert Länzlinger*, war festgehalten: «Pur avendo tutte le responsabilità che gli derivano dalle decisioni prese, il nostro Ufficio ha tuttavia, in pratica, limitate competenze.» Die ganze Vorarbeit werde durch die zuständigen kantonalen Behörden ausgeführt. Wenn ein

⁷⁰⁵ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#611*, Silvio Mancini, Eidgenössische Fremdenpolizei, 26.8.1976.

⁷⁰⁶ Hier braucht es eine zusätzliche systematische historische Analyse zu den vorhandenen Einzelfalldossiers.

⁷⁰⁷ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#559*, Bruno Zimmermann*, Bundesamt für Ausländerfragen, zit. in: Unterlagen zu Schweizerische Konferenz der kantonalen Jugendamtsleiter vom 29.10.1981.

⁷⁰⁸ Vgl. Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 172.

⁷⁰⁹ Vgl. Kapitel 7 zu Indien.

Fall zum Bundesamt für Ausländerfragen komme, sei er in der Regel durch einen positiven Vorentscheid der kantonalen Fremdenpolizei begleitet. Das Bundesamt habe deshalb keinen Anlass «per rifiutare e ci limitiamo praticamente a trasmettere l'autorizzazione con una generale osservazione alle nostre Rappresentanze.» Wenn im Herkunftsland jedoch Irregularitäten oder gar ein Skandal auftauchten, stehe das Bundesamt für Ausländerfragen und dessen Entscheidungen in Kritik. Der Verfasser der Notiz erachtete es deshalb als notwendig, «fissare una prassi più severa e meno incoraggiante che contempli anche maggiori possibilità decisionali per il nostro Ufficio.» Er stellte ein Kreisschreiben in Aussicht, das die Kantone aufforderte, gegenüber den Adoptiveltern zu präzisieren, «a quali condizioni il nostro Ufficio può dar seguito alla loro istanza. Ritengo infine necessario centralizzare tutte le pratiche.»⁷¹⁰

Kreisschreiben des Bundesamts für Ausländerfragen

Im selben Jahr 1983 verfasste das Bundesamt für Ausländerfragen ein Kreisschreiben an die schweizerischen Vertretungen im Ausland und an die Fremdenpolizeibehörden der Kantone. Das zentrale Dokument fasste die in den 1970er- und Anfang der 1980er-Jahre diskutierten Probleme komprimiert zusammen und reagierte auf diese.⁷¹¹ Es verdeutlicht die Bestrebungen des Bundesamts für Ausländerfragen, die geltenden Bestimmungen für die Adoption eines Kindes aus dem Ausland zu präzisieren und für heikle Aspekte der Adoptionspraxis zu sensibilisieren. Kreisschreiben gehören wie Richtlinien zu den Verwaltungsverordnungen und enthalten generell-abstrakte Regeln, die den Rechtsunterworfenen nicht in unmittelbar verbindlicher Weise Rechte verleihen oder Pflichten auferlegen, sondern den Vollzug des verbindlichen Rechts lenken sollen.⁷¹²

Das Kreisschreiben von 1983 forderte eine Kurskorrektur der Behörden bei Auslandsadoptionen.⁷¹³ Zunächst wurde nochmals allgemein festgehalten, dass die Adoption ausländischer Kinder nicht unproblematisch sei. Oft würden die Pflegeeltern die Einreiseformalitäten nicht einhalten, oder sie versuchten, die ausländischen Ausreisebestimmungen zu umgehen. Dies führe zu kritischen Reaktionen in der Öffentlichkeit und bei den ausländischen Behörden. Weiter fasste das Bundesamt seinen Aufgabenbereich zusammen und verwies auf Zuständigkeiten: Für die Prüfung eines Gesuchs um Aufnahme eines Kindes seien die kommunalen und kantonalen Behörden zuständig. Das Bundesamt selbst könne die Einreise eines Kindes in die Schweiz nur aufgrund der Zustimmung der kantonalen und kommunalen Behörden bewilligen. Um diesen «Schwierigkeiten entgegenzutreten und die Zulassungspraxis transparenter zu gestalten», erliess das Bundesamt verschiedene Weisungen: Erstens werde die Einreise eines Kindes vom Bundesamt für Ausländerfragen nur bewilligt, wenn es bereits geboren sei und seine Identität feststehe. Die Gesuchsteller müssten zudem bekanntgeben, wo sich das Kind aktuell befinde.

⁷¹⁰ Alle Zitate aus: CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1778*, Interne Notiz an Sign. Länzlinger*, Stellvertretender Direktor Bundesamt für Ausländerfragen, bezüglich «Adozione di fanciulli indiani», 18.1.1983.

⁷¹¹ CH-BAR, E4300C-01#1960/27#577*, Kreisschreiben Nr. 10/83: Adoption ausländischer Kinder vom 13.6.1983.

⁷¹² Bundesamt für Justiz, Gesetzgebungsleitfaden, S. 143.

⁷¹³ Vgl. Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 211.

Zweitens würden nur Einreisen für im Stich gelassene Kinder oder elternlose Kinder bewilligt. Drittens sei eine Abklärung vorgeschrieben, ob die zukünftigen Adoptiveltern für die «Aufnahme und Erziehung eines Kindes aus einem anderen ethnischen Milieu fähig» und die Voraussetzungen für eine spätere Adoption erfüllt seien. Dabei habe das Kindeswohl Vorrang vor den Interessen der zukünftigen Adoptiveltern. Schliesslich wurde nochmals auf die Gefahren internationaler Adoptionen aufmerksam gemacht. Die zukünftigen Adoptiveltern müssten sich mit den offiziellen Vermittlungsstellen des Heimatstaats des Kindes in Verbindung setzen. Dies sei wichtig, «da sie sonst Gefahr laufen, das Kind, das ihnen als Waisenkind oder als ein im Stich gelassenes Kind anvertraut wurde, der Mutter oder den Eltern, die irreführt wurden und denen es weggenommen worden war, zurückgeben zu müssen.»⁷¹⁴

Das Kreisschreiben enthielt weiter explizite Anweisungen für die schweizerischen Vertretungen im Ausland. Auch diese zielten auf die Verhinderung missbräuchlicher Praktiken ab. Die Vertretungen wurden angewiesen, vor der Visumerteilung die Gültigkeit aller für die Auswanderung notwendigen Dokumente sowie das Gerichtsurteil⁷¹⁵ zu prüfen und sich zu vergewissern, ob die lokalen Gesetze eingehalten wurden. Das Bundesamt für Ausländerfragen wies darauf hin, dass das Kind einen gültigen heimatlichen Pass und ein Einreisevisum brauche. Weiter forderte es die schweizerischen Vertretungen dazu auf, «periodisch über alles zu orientieren», was die Adoption ausländischer Kinder betreffe: Es verlangte Berichte über die Verhältnisse vor Ort, über aufgedeckte Missbräuche sowie die Reaktion der Presse und der Behörden und schliesslich auch über alle Änderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften, die eine Anpassung der schweizerischen Praxis notwendig machten. Weiter ersuchte es die Vertretungen, die Tätigkeit der Vermittlungsstellen zu überprüfen und diejenigen Personen zu melden, die «den lokalen Gesetzen zuwiderhandeln.»⁷¹⁶

Mit Bezug auf dieses Kreisschreiben verwies das Bundesamt für Ausländerfragen in der Folge darauf, dass Blanko-Bewilligungen und Zusicherungen mit fiktivem Namen nicht mehr möglich seien. In den vergangenen Jahren habe sich gezeigt, dass Pflegeeltern oft versuchten, Einreiseformalitäten und ausländische Ausreisebestimmungen zu umgehen. In einer Aktennotiz hielt Hohler* vom Bundesamt für Ausländerfragen im Oktober 1983 fest: «Um dies zu vermeiden, – Kinderhandel muss unter allen Umständen verhindert werden – kann die formelle Bewilligung für die Einreise eines Kindes nur bewilligt werden, wenn es bereits geboren ist und seine Identität feststeht. Ein Zurückkommen auf unser früheres Verfahren, wo jeweils Bewilligungen mit fiktiven Personalien ausgestellt wurden, ist nicht möglich. Die neue Praxis gemäss unserem Kreisschreiben 10/83 hat sich bewährt [...]. Die sich in letzter Zeit mehrenden Fälle, wo Vermittlungsstellen mit mehreren Schweizerfamilien gleichzeitig ins Ausland fliegen (hauptsächlich Sri Lanka), sich an Ort und Stelle nach einem Kind umsehen und anschliessend um

⁷¹⁴ Kreisschreiben Nr. 10/83: Adoption ausländischer Kinder vom 13.6.1983. Vgl. hierzu auch Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 176.

⁷¹⁵ Hierbei handelte es sich in den meisten Ländern um die Erklärung des nach dem Heimatrecht des Kindes zuständigen gesetzlichen Vertreters über den Zweck der Unterbringung in der Schweiz und um seine Zustimmung. Vgl. CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1778*, Bericht Hohler*, Bundesamt für Ausländerfragen, 11.5.1982, über «Voraussetzungen zur Einreise ausländischer Kleinkinder zwecks späterer Adoption».

⁷¹⁶ Kreisschreiben Nr. 10/83: Adoption ausländischer Kinder vom 13.6.1983. Vgl. hierzu auch Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 176.

unsere telegrafische Einreisebewilligung bitten, birgt gewisse Gefahren in sich, denen von Anfang an begegnet werden muss. Bei einer seriösen Vermittlung kann davon ausgegangen werden, dass die zukünftigen Pflegeeltern vor ihrer Abreise im Besitze der Personalien des Kindes sind. Von der Erteilung von telegrafischen Bewilligungen ist daher im Normalfall abzusehen.»⁷¹⁷ Noch im Mai 1982 hatte Hohler in einem Bericht über «Voraussetzungen zur Einreise ausländischer Kleinkinder zwecks späterer Adoption» erwähnt, dass in den meisten Fällen die Personalien des Kindes bei der Gesuchstellung noch unbekannt seien. «Es wird daher provisorisch mit dem Familiennamen der zukünftigen Eltern sowie einem beliebigen Vornamen und dem gewünschten Geburtsjahr des Kindes gearbeitet. Nach erfolgter Einreise werden (bei der Regelung des weiteren Aufenthalts) die provisorischen Personalien durch die im Reisepass angegebenen ersetzt.»⁷¹⁸ Dennoch hielten sich Blanko-Bewilligungen auch nach 1983 in der Praxis. Mit der Revision der PAVO wurde das Verbot ab 1989 aufgehoben und die jahrelange gesetzeswidrige Praxis legalisiert.⁷¹⁹

Zur Revision der PAVO existiert im Bestand des Bundesamts für Ausländerfragen auch ein Kreisschreiben des Bundesrates an die Aufsichtsbehörden über das Pflegekinderwesen und die Adoptionsvermittlung vom 21. Dezember 1988, das Erläuterungen und Weisungen zu Auslandsadoptionen enthält.⁷²⁰ In der alten Verordnung mussten die Gesuchsteller eine Erklärung des nach dem Heimatrecht des Kindes zuständigen gesetzlichen Vertreters des Kindes über den Zweck der Unterbringung und seine Zustimmung dazu vorlegen. Da diese Kinder häufig keinen gesetzlichen Vertreter hätten, sollte gemäss Bundesrat neu eine staatliche Stelle prüfen, dass die Rechtsvorschriften des Herkunftslandes eingehalten waren und das Kind legal ausreisen durfte. Das Einbeziehen einer staatlichen Stelle richte «eine erwünschte Barriere gegen das Beschaffen von Kindern auf unlautere Art auf.»⁷²¹ Diese Unbedenklichkeitserklärung könne darin bestehen, «dass wie in Indien den Pflegeeltern die Vormundschaft über das Kind anvertraut wird, dass es von Schweizer Pflegeeltern im Herkunftsland adoptiert wird, etwa in verschiedenen südamerikanischen Staaten, dass es durch eine hierzu befugte Amtsstelle vermittelt wird oder dass eine zuständige Behörde bescheinigt, dass der Übergabe des Kindes an die Pflegeeltern in der Schweiz nach dem Recht des Herkunftslandes nichts entgegensteht.»⁷²²

Weiter wies der Bundesrat auf die Erklärung zu Adoption und Pflegekindschaft der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 3. Dezember 1986 hin. Diese erachte eine Adoption über die Landesgrenzen hinweg nur dann als geeignetes Mittel der Kinderfürsorge, wenn das Kind weder bei seiner angestammten Familie noch einer Adoptiv- oder Pflegefamilie seines Herkunftslandes aufwachsen

⁷¹⁷ CH-BAR, E2200.64#1998/111#22*, Aktennotiz Hohler*, Bundesamt für Ausländerfragen, 17.10.1983.

⁷¹⁸ Vgl. CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1778*, Bericht Hohler, Bundesamt für Ausländerfragen, 11.5.1982, über «Voraussetzungen zur Einreise ausländischer Kleinkinder zwecks späterer Adoption».

⁷¹⁹ Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 176f.

⁷²⁰ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#558*, Kreisschreiben des Bundesrates an die Aufsichtsbehörden über das Pflegekinderwesen und die Adoptionsvermittlung vom 21.12.1988.

⁷²¹ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#558*, Kreisschreiben des Bundesrates an die Aufsichtsbehörden über das Pflegekinderwesen und die Adoptionsvermittlung vom 21.12.1988.

⁷²² CH-BAR, E4300C-01#2021/3#558*, Kreisschreiben des Bundesrates an die Aufsichtsbehörden über das Pflegekinderwesen und die Adoptionsvermittlung vom 21.12.1988.

könne. «Nach Auffassung des Bundesrates muss diese Leitlinie auch für die internationale Adoptionspraxis unseres Landes gelten.» Die Aufsichtsbehörden könnten dies aber schwerlich kontrollieren. Dies obliege grundsätzlich den Behörden des Herkunftslandes. Deshalb werde diese Leitlinie in der Verordnung nicht erwähnt. Eltern, die mit einer vorläufigen Bewilligung im Ausland ein Kind suchen, seien aber auf diese anerkannte Leitlinie hinzuweisen.⁷²³

Die von uns konsultierten Sachdossiers des Bundesamts für Ausländerfragen weisen weiter darauf hin, dass es später im Bereich der Auslandsadoptionen zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen kommunalen, kantonalen und eidgenössischen Behörden kam. Belegt ist beispielsweise ein Austausch zwischen der kantonalen Waadtländer Fremdenpolizei, der Adoptionskommission, dem kantonalen Zivilstandsamt sowie dem Service de protection de la jeunesse des Kantons Waadt im Dezember 1990 im Bundesamt für Ausländerfragen. Anlässlich dieses Treffens wurden die Modalitäten der Sozialberichte über die zukünftigen Adoptiveltern, das Adoptionsgeheimnis, drängende Adoptiveltern, die Identitätssuche Adoptierter oder die Einreise von Kindern ohne Bewilligungen diskutiert. Weiter kamen auch illegale Adoptionen aus Brasilien und Chile zur Sprache.⁷²⁴

Haltung gegenüber den Auslandsadoptionen in der Schweiz

Das Kreisschreiben von 1983 verdeutlicht die Haltung des Bundesamts für Ausländerfragen in Bezug auf internationale Adoptionen. Auch weitere Dokumente in seinem Bestand liefern Antwort auf die Frage der Einstellung verschiedener Akteurinnen und Akteure gegenüber internationalen Adoptionen. Stefan Koch äusserte sich wiederholt dahingehend, dass man Kinder nur im Notfall von ihren Herkunftseltern trennen und in die Schweiz bringen solle, «car il est beaucoup plus humain d'aider sur place. Notre intervention doit conserver un caractère humanitaire conforme à la décision du Conseil fédéral en 1967 lorsque se posa le problème de l'accueil des premiers enfants vietnamiens. Il s'agit de sauver des enfants dans la détresse et non de satisfaire un besoin affectif de parents en mal d'adoption.»⁷²⁵ Nicht alle waren dieser Meinung. So befürwortete etwa der schweizerische Geschäftsträger ad interim in Seoul Ende der 1970er-Jahre die Ausreise koreanischer Kinder zu Adoptionszwecken deutlich.⁷²⁶

Vereinzelt finden sich in den eingesehenen Akten Erfahrungsberichte der Pflegeeltern. Im Dossier «Zulassungsbedingungen für Pflege- und Adoptiveltern» existiert ein Schreiben eines Paares an Terre des

⁷²³ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#558*, Kreisschreiben des Bundesrates an die Aufsichtsbehörden über das Pflegekinderwesen und die Adoptionsvermittlung vom 21.12.1988.

⁷²⁴ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#558*, Protokoll Sitzung vom 3.12.1990 im Bundesamt für Ausländerfragen zu internationalen Adoptionen.

⁷²⁵ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Eidgenössische Fremdenpolizei an schweizerische Botschaft in Mexiko, 5.2.1979.

⁷²⁶ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1489*, V. Münger*, Schweizerischer Geschäftsträger ad interim, Seoul an Eidg. Fremdenpolizei, 29.12.1978: «Alle diese menschlichen Unzulänglichkeiten tun indessen der Tatsache keinen Abbruch, dass durch die internationalen Adoptionsvermittler jährlich Tausenden von koreanischen Waisen, Halbweisen und Verstossenen eine lebenswerte Existenz ermöglicht wurde und, solange die Regierung noch eines oder beide Augen schliesst, auch in der Zukunft ermöglichen wird.» Vgl. auch CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1489*, Mitarbeiterin schweizerische Botschaft in Seoul an Eidgenössische Fremdenpolizei, 7.7.1978.

hommes Lausanne. Es berichtete über Probleme mit ihren aus Korea adoptierten Kindern. Eines der Kinder sei mindestens zwei Jahre älter als im Pass angegeben, was zu Schwierigkeiten in der Schule geführt habe: «Wir sind heute überzeugt davon, dass man Menschen in diesem Alter [...] nicht mehr verpflanzen sollte. [...] Die Schwierigkeiten sind für beide Teile sehr gross [...].»⁷²⁷

Schliesslich enthält der Bestand Hinweise auf die Einstellung des Bundesrats zu dieser Thematik. 1979 wollte Nationalrat Gloor in einer einfachen Anfrage dessen «grundsätzliche Einstellung gegenüber der Adoption von Kindern aus benachteiligten Ländern durch Schweizer Familien»⁷²⁸ wissen. Der Bundesrat wies in seiner Antwort vom 27. Februar 1980 darauf hin, dass er sich bereits verschiedentlich mit diesen Fragen befasst habe, u. a. anlässlich des Postulats Bauer vom 24.3.1977, das einen besseren Schutz der Pflegekinder aus der Dritten Welt verlangte. Er stehe «der Adoption von Kindern aus benachteiligten Ländern durch Schweizer Familien grundsätzlich positiv gegenüber. Dabei ist er sich der besonderen Schwierigkeiten bewusst, die mit einer solchen Adoption verbunden sind.»⁷²⁹ Der Bundesrat führte das neue Adoptionsrecht, die Verordnung des Bundesrats über die Aufnahme von Pflegekindern sowie die Zusammenarbeit zwischen den Fremdenpolizeien und Vormundschaftsbehörden als Voraussetzungen dafür an, «dass für die adoptierten Kinder günstige Verhältnisse geschaffen werden. Kommt im Einzelfall eine Adoption in Betracht, sind die schweizerischen diplomatischen und konsularischen Vertretungen im Ausland den betreffenden Familien und humanitären Organisationen soweit wie möglich behilflich.»⁷³⁰ Der Bundesrat war den internationalen Adoptionen gegenüber aufgeschlossen. Er sprach von Schwierigkeiten, die er allerdings nicht konkretisierte. Zudem verwies der Bundesrat auf die zuständigen Behörden und die schweizerischen Vertretungen im Ausland.

13.4 Sachdossiers zu einzelnen Vermittlungsstellen und Herkunftsländern

Die Sachdossiers des Bundesamts für Ausländerfragen liefern anhand von konkreten Vorkommnissen Hinweise auf Probleme und Irregularitäten bei der Vermittlung ausländischer Adoptivkinder. Das Bundesamt für Ausländerfragen hatte zu verschiedenen Herkunftsländern Hinweise auf Kinderhandel und verfügte über Informationen zu problematischen Praktiken einzelner Vermittlerinnen und Vermittler.

⁷²⁷ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#611*, Adoptionsinteressiertes Paar aus der Schweiz an Terre des hommes Lausanne, 8.3.1977.

⁷²⁸ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Einfache Anfrage Gloor im Nationalrat vom 10.12.1979 (79.827) «Adoption von Kindern aus der Dritten Welt».

⁷²⁹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Antwort Bundesrat vom 27.2.1980 auf einfache Anfrage Gloor im Nationalrat vom 10.12.1979 (79.827) «Adoption von Kindern aus der Dritten Welt».

⁷³⁰ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Antwort Bundesrat vom 27.2.1980 auf einfache Anfrage Gloor im Nationalrat vom 10.12.1979 (79.827) «Adoption von Kindern aus der Dritten Welt».

Informationen zu Vermittlerinnen und Vermittlern

Thematisiert wird etwa die Definition der Vermittlungstätigkeit, die stets auch Auslegungssache war. So war es für die Behörden oftmals schwierig zu beurteilen, welche Rolle eine Person wirklich spielte. Im Fall einer im Kanton Zürich wohnhaften Person diskutierten die kantonale sowie die Eidgenössische Fremdenpolizei ab 1977 beispielsweise wiederholt, ob diese lediglich beratend tätig war oder eine bewilligungspflichtige Vermittlungstätigkeit ausübe.⁷³¹ Bitter et al. zeigen für Sri Lanka auf, dass Einzelpersonen im Bereich der Auslandsadoptionen teilweise ohne Bewilligung aktiv waren.⁷³² Dies bestätigen unsere Recherchen. So schrieb etwa das Bundesamt für Ausländerfragen an die kantonale Fremdenpolizei Waadt 1981, es verfüge über Hinweise, dass eine Frau aus einer Waadtländer Gemeinde ohne Bewilligungen Kinder aus Haiti vermittle.⁷³³

Sporadisch gerieten einzelne Vermittlungsstellen ins Zwielficht. 1993 kam aufgrund eines Artikels in der Zeitung *La Liberté* die Frage auf, ob die Freiburger Adoptionsvermittlungsstelle *Service d'adoption du Mouvement Enfance et Foyers* in Kinderhandel aus Libanon involviert sei. Ein französischer Anwalt verlange für libanesischen Kinder «honoraires exorbitants». Das Bundesamt für Ausländerfragen erachtete den Verdacht als unbegründet.⁷³⁴ Bezüglich der Vermittlungstätigkeit zeigt sich als weiterer heikler Punkt die Vermischung von Kompetenzen. Bereits 1968 kritisierte die Eidgenössische Fremdenpolizei, dass *Terre des hommes* sowohl Abklärungsberichte erstellte als auch Adoptivkinder platzierte.⁷³⁵ Teilweise fungierten die Vermittlerinnen in der Pflegephase als Vormundinnen der Kinder, womit sich Eltern- und Kindesinteressen vermischten.⁷³⁶

Spätestens ab den 1980er-Jahren zeigt sich weiter ein Austausch zwischen dem Bundesamt für Ausländerfragen und staatlich anerkannten Vermittlungsstellen wie *Terre des hommes* Lausanne, dem *Bureau Genevois d'Adoption* oder dem *Genfer Divali Adoption Service*. Die Vermittlerinnen und Vermittler versuchten auch Einfluss auf die Adoptionsprozedere zu nehmen. So fragte die Präsidentin des *Bureau Genevois d'Adoption* 1981 beim Bundesamt für Ausländerfragen um eine Vereinfachung der Einreiseregulation an: Ob es nicht möglich sei, diese auf den Namen der zukünftigen Eltern zu erstellen, anstatt einen Namen für das Kind zu erfinden. Dies würde das Verfahren bei den zunehmend grösseren Adoptionszahlen vereinfachen.⁷³⁷ Die Ordensschwester Mutter Teresa, *Missionaries of Charity*, die in Indien Waisenhäuser betrieb, aus denen Kinder auch in die Schweiz zur Adoption vermittelt wurden, forderte

⁷³¹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#609*, Verschiedene Korrespondenz vom Bundesamt für Ausländerfragen 1981/2 bezüglich der genannten Vermittlungsperson. Vgl. auch Korrespondenz von 1981/82 über die Vermittlungstätigkeit des Ehepaars Lüthi*. Enthält weiter ein Schreiben zur Vermittlerin Doris Kälin*. Vgl. hierzu auch das Kapitel zu Indien.

⁷³² Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 106–109.

⁷³³ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Bundesamt für Ausländerfragen an kantonale Fremdenpolizei Waadt, 26.3.1981.

⁷³⁴ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#558*, Notiz von L.-K. Füssli*, Bundesamt für Ausländerfragen, 3.6.1993.

⁷³⁵ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#611*, Gugger*, Eidgenössische Fremdenpolizei, an Einwohnerkontrolle Genf, 21.11.1968.

⁷³⁶ Vgl. Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 94.

⁷³⁷ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Präsidentin des *Bureau Genevois d'Adoption* an Bundesamt für Ausländerfragen, 4.2.1981.

1987 vom Bundesamt für Ausländerfragen ein schnelleres Erledigen der Einreisebewilligung. Oft würde diese spät eintreffen, die Fälle würden dadurch lange beim Gericht pendent bleiben, und die Kinder konnten so nicht frühzeitig genug mit ihren Adoptiveltern zusammengeführt werden.⁷³⁸

Für die Jahre 1979 und 1980 sowie für Mitte der 1980er-Jahre dokumentieren die Akten des Bundesamts für Ausländerfragen weitere Treffen zwischen dem Bundesamt für Ausländerfragen, der Eidgenössischen Justizabteilung, kantonalen Jugendämtern und verschiedenen Vermittlungsstellen, bei denen Kriterien für die Auswahl von Adoptiveltern und eine Optimierung der Adoptionspraxis diskutiert wurden.⁷³⁹ Hierbei waren insbesondere die Westschweizer Vermittlungsstellen federführend.⁷⁴⁰

Der Bestand enthält überdies vielfältige Informationen zu einzelnen Vermittlungsstellen, darunter Bewilligungsgesuche und Jahresberichte sowie Korrespondenzen.⁷⁴¹ Das Bundesamt für Ausländerfragen hatte auch mit Vermittlerinnen zu tun, die unter ungeklärten oder gesetzeswidrigen Umständen Kinder in die Schweiz brachten. Die Akten enthalten ausführliche Informationen zu Margret Bucher*, einer katholischen Ordensschwester aus dem Kanton Appenzell Ausserrhoden, die ohne Bewilligung Kinder aus Indien vermittelte.⁷⁴² Zudem existierten Hinweise auf problematische Zustände in dem von ihr in Indien geführten Kinderheim. Hohler* vom Bundesamt für Ausländerfragen fragte 1980 beim Bundesamt für Justiz nach Möglichkeiten, die Tätigkeit von Schwester Bucher zu unterbinden oder in legale Bahnen zu lenken. Im Antwortschreiben erläuterte das Bundesamt für Justiz die rechtlichen Sanktionsmöglichkeiten gegenüber einer nicht bewilligten Adoptionsvermittlung und gegenüber undurchsichtigen Hilfswerken allgemein, fällte aber kein abschliessendes «Urteil»⁷⁴³. Wenig später verfügte die Gemeindedirektion von Appenzell Ausserrhoden Ordnungsbussen gegen Bucher, da sie indische Kinder vermittelt hatte, ohne hierfür über eine Bewilligung zu verfügen. Dennoch wurde von der Busse abgesehen. Ihr wurde lediglich nochmals mit einer Busse gedroht, falls sie gegen die Verfügung verstossen sollte.⁷⁴⁴

⁷³⁸ CH-BAR, E4300C-01#2021/126#1117*, Schreiben Mutter Teresa an Bundesamt für Ausländerfragen, 12.10.1987.

⁷³⁹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#611*. Vgl. etwa Schreiben der Präsidentin des Bureau Genevois d'Adoption an verschiedene Adoptionsvermittlungsstellen, 10.7.1979. Siehe auch: CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1779*, Protokoll, Groupe de travail sur l'adoption, 13.11.1985.

⁷⁴⁰ In den Akten finden sich Unterlagen zu einer Tagung von Juni 1992 in Tramelan zur Platzierung ausländischer Kinder für eine spätere Adoption. Teil nahmen Westschweizer Vermittlungsstellen (Divali Adoption Service, Terre des hommes Lausanne, Service d'adoption du Mouvement Enfance et Foyers, Fribourg), der Service social du Jura bernois, kommunale Sozialdienste und Jugendämter. Es wurde u. a. über die Anforderungen an Adoptiveltern ausländischer Kinder, zum Adoptionsgeheimnis sowie zu den Modalitäten des Sozialberichts diskutiert. Vgl. CH-BAR, E4300C-01#2021/3#558*, Unterlagen zur Tagung vom 18.6.1992 in Tramelan. Auch die Genfer Vermittlungsstelle Divali Adoption Service war in Austausch mit dem Bundesamt für Ausländerfragen. Ein Rundschreiben von Ursula Smith* des Divali Adoption Service vom 13.2.1989 mit einer Einladung, am 28.2.1989 in Genf-Cointrin der Ankunft des 400. Kindes beizuwohnen, das durch die Vermittlungsstelle in die Schweiz platziert wurde, ging persönlich an den Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen: CH-BAR, E4300C-01#2021/126#1117*.

⁷⁴¹ Insbesondere im Dossier «Adoptionsvermittlungsstellen»: CH-BAR, E4300C-01#1998/299#609*, Verfügung Jugendamt Kanton Zürich vom 23.3.1984 betreffend Bewilligung zur zwischenstaatlichen Adoptionsvermittlung für Indien an Doris Kälin*. Oder die Verfügungen von 1973 an Alba Dos* sowie Ursula Smith* für Indien. Weiter enthält es Unterlagen zum Fall Honegger und zum Sri Lanka-Skandal, so etwa ein Schreiben des Bundesamts für Ausländerfragen an die kantonalen Fremdenpolizeien verschiedener Kantone vom 11.10.1984 bezüglich der Tätigkeit der Vermittlerin Dawn De Silva, Unterlagen zur Gründung der Stiftung Adoptio durch Alice Honegger sowie Korrespondenz zwischen dem Bundesamt für Ausländerfragen und der schweizerischen Vertretung in Colombo, 23.9.1985, betreffend das Gesuch um Bewilligung zur Adoptionsvermittlung von Adoptio. CH-BAR, E4300C-01#2021/3#568* enthält v. a. Adressen der Adoptionsvermittlungsstellen.

⁷⁴² Vgl. Kapitel 7 zu Indien.

⁷⁴³ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Bundesamt für Justiz an Bundesamt für Ausländerfragen, 17.3.1980.

⁷⁴⁴ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Gemeindedirektion Appenzell Ausserrhoden, Verfügung vom 19.8.1980: Sanktionen gegen die Adoptionsvermittlung durch Sr. Margret Bucher*.

In den Akten des Bundesamts für Ausländerfragen hat es auch Dokumente zur Tätigkeit von Alice Honegger in Sri Lanka und Indien. Da dies bereits umfassend Thema des Sri-Lanka-Berichts ist, wird hier nicht darauf eingegangen.⁷⁴⁵ Bei Bucher und Honegger zeigt sich die Zurückhaltung der kantonalen Behörden, bei unerlaubten Vermittlungstätigkeiten einzuschreiten. Auch Honegger hatte zwischenzeitlich wie Bucher keine Bewilligung, vermittelte in dieser Zeit aber trotzdem Kinder aus Sri Lanka.

Brasilien

Es existieren zudem mehrere Sachdossiers zum Thema «Pflegekindschaft und Adoption» zu bestimmten Regionen sowie Dossiers zu einzelnen Ländern. Im Dossier zu Brasilien⁷⁴⁶ gibt es Hinweise auf Kinder, die kurz nach der Geburt Ehepaaren übergeben wurden, die sie auf Grund falscher Angaben ohne Durchführung eines Adoptionsverfahrens wie leibliche Kinder im Zivilstandsregister eintragen liessen. Zur Fälschung kam hinzu, dass die sechswöchige Frist, nach der die leiblichen Mütter erst ihre Zustimmung hätten geben können und die das Schweizer Adoptionsrecht vorschrieb, im Falle der Auslandsadoptionen nicht eingehalten wurde. Das schweizerische Generalkonsulat in São Paulo wandte sich 1979 ans Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen und berichtete, dass es «eine bekannte Tatsache [ist], dass in São Paulo und wahrscheinlich auch anderswo in Brasilien Säuglinge an Ehepaare abgegeben werden, die ohne Durchführung eines Adoptionsverfahrens bei einem Zivilstandsamt als leibliche Kinder registriert werden können. Üblicherweise genügt zur Eintragung einer Geburt ein Ausweis des Spitals, wo das Kind zur Welt kam, sowie eine Heiratsurkunde. Das erstgenannte Dokument kann notfalls gekauft oder gefälscht werden»⁷⁴⁷. Das Generalkonsulat schilderte zwei kürzlich eingetretene Fälle. Im ersten Fall hatte ein Schweizer Paar ein «sehr wahrscheinlich nicht von ihm stammendes Kind [...] eintragen lassen»⁷⁴⁸: Das kinderlose Ehepaar aus der Schweiz sei für angeblich geschäftliche Zwecke nach Brasilien gereist, eine Woche später kam ein Sohn zur Welt. «Meine spezifischen Fragen, wie Flugreisebewilligung für eine hochschwängere Frau, Zeitpunkt des Brasilienaufenthalts, verunsichern den Vater des Kindes keineswegs; er präsentiert spontan eine Bestätigung der Klinik, die über den Aufenthalt der Gattin, das Gewicht des Kindes usw. Auskunft gibt. Obwohl ich keine Beweise habe, kann ich mich des Eindrucks nicht erwehren, dass es sich um ein fremdes Kind handelt.»⁷⁴⁹

Im zweiten Fall habe ein in São Paulo wohnhaftes Ehepaar einen fremden Säugling als eigenes Kind registrieren lassen. Der Ehegatte habe dies dem Generalkonsulat nicht verheimlicht. Auf Rückfragen

⁷⁴⁵ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Pflegekinderfürsorge Winterthur an Stadträte Eggli und Bertschi, 20.5.1980. Die Dossiers, die Sri Lanka betreffen, sind CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1324* sowie CH-BAR, E4300C-01#2021/126#1078*. Vgl. auch CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1778*; zu Sri Lanka vgl. Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020.

⁷⁴⁶ CH-BAR, 4300C-01#1998/299#1205*.

⁷⁴⁷ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1205*, Schweizerisches Generalkonsulat São Paulo an Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen, 7.12.1979.

⁷⁴⁸ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1205*, Schweizerisches Generalkonsulat São Paulo an Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen, 7.12.1979.

⁷⁴⁹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1205*, Schweizerisches Generalkonsulat São Paulo an Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen, 7.12.1979. Vgl. auch Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen an schweizerisches Generalkonsulat São Paulo, 18.3.1980.

habe er geantwortet, dass seine Frau keine eigenen Kinder mehr haben könne und sie schon lange den Wunsch gehabt hätten, ein brasilianisches Kind zu adoptieren. Da das Adoptionsverfahren wegen der unmittelbar bevorstehenden Rückkehr in die Schweiz nicht mehr durchgeführt werden könne, habe er das «sehnlichst erwünschte Kind» als eigenes eintragen lassen. Ansonsten hätte er darauf verzichten müssen. Der Generalkonsul ersuchte beim Eidgenössischen Amt für das Zivilstandswesen um Weisungen, wie solche Vorkommnisse zu behandeln seien: «Ich brauche nicht zu unterstreichen, in welcher heikler Lage ich mich in derartigen Fällen befinde, die ausnahmslos humanitären Charakter haben und je nach Verhalten des Generalkonsulats zweifellos unangenehme Konsequenzen für beide Parteien haben könnten. Ich wäre Ihnen dankbar, wenn Sie sich mit diesem Problem einmal mehr auseinandersetzen und mir genaue Instruktionen für die Behandlung dieser Fälle erteilen würden.»⁷⁵⁰ Ohne auf das strafbare Vorgehen des Ehepaars einzugehen, verwies das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen auf die schwierige Überprüfbarkeit der «Registerwahrheit»: In der Schweiz kontrolliere jeweils ein Zivilstandesbeamter die gemachten Angaben. Würde sich herausstellen, dass Angaben nicht korrekt seien, müssten die angeblichen Eltern mit einer Strafanzeige u. a. wegen Erschleichung einer falschen Beurkundung rechnen. «Wird ein fremdes Kind ohne Prüfung der bestehenden Verhältnisse als leibliches Kind der betreffenden Eheleute eingetragen, so ist die Gefahr grösser, dass das Kind nicht in jene Familie passt und dass die unformelle [sic] 'Kindesannahme' letztlich weder seinem Wohle noch jenem der Eltern dient. Zudem besteht bei einer solchen wenig formellen Übernahme eines fremden Kindes keine Gewähr dafür, dass das Kind nicht dem Berechtigten gegen dessen Willen entzogen worden ist. Es erscheint uns schliesslich auch nicht als ganz unbedenklich, wenn Angehörige eines fremden Staates in ihrem Gastland ein dort geborenes Kind als eigenes ausgeben und auf diese Weise die dortigen Behörden bei der Ausreise des Kindes aus diesem Land täuschen. Es liegt natürlich ausserhalb der Möglichkeiten unserer konsularischen Vertretungen – und es ist auch nicht ihre Aufgabe – die materielle Wahrheit der ihnen vorgelegten, Schweizer Bürger betreffenden ausländischen Zivilstandsurkunden selber zu ergründen.» Würden dem Konsulat Zivilstandsurkunden vorgewiesen, an deren Echtheit gezweifelt werden müsse, so seien diese wie üblich zuhanden der heimatlichen Behörde ans Amt für das Zivilstandswesen weiterzuleiten. Zugleich bat dieses um weitere Informationen. Schliesslich «wäre es nicht unangebracht, wenn die Beteiligten [...] auf die recht unangenehmen Konsequenzen hingewiesen würden, welche eine falsche Registrierung [...] haben kann.» Das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen ergänzte, dass ein solcher Hinweis «rein informativen Charakters [sei] und nicht in einem drohenden Tone gehalten sein [sollte]. Entschliessen sich die angeblichen Eltern Ihnen gegenüber zu einem Geständnis so sollte uns diese Tatsache bei Übermittlung der Geburtsurkunde unbedingt mitgeteilt werden.»⁷⁵¹ Es finden sich im Sachdossier keine weiteren Informationen über dieses Vorgehen, das im Herkunftsland gesetzeswidrig war. Zu prüfen wäre, ob es auch ein Einzelfalldossier gibt.

⁷⁵⁰ Alle Zitate aus: CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1205*, Schweizerisches Generalkonsulat São Paulo an Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen, 7.12.1979. Vgl. auch Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen an schweizerisches Generalkonsulat São Paulo, 18.3.1980.

⁷⁵¹ Alle Zitate aus: CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen an schweizerisches Generalkonsulat São Paulo, 18.3.1980.

1984 berichtete eine Nachrichtensendung in Brasilien wiederholt über den Babyverkauf an Ausländerinnen und Ausländer, der entweder mittels Durchführung einer einfachen Adoption nach brasilianischem Recht oder mittels unwahrer Eintragung im Geburtsregister legalisiert werde. Zielscheibe der Kritik war das Jugendgericht in Curitiba, das im vorangehenden Jahr zehn Prozent aller Adoptionen in Brasilien durchgeführt habe. Die biologischen Mütter seien mittellose ledige Frauen, die mit unwahren Angaben dazu überredet worden seien, ihr Kind einem Ehepaar zur Pflege anzuvertrauen. Als Folge wurden sämtliche Adoptionen von 1983 überprüft. Zudem sollte die Adoption ins Ausland erschwert werden.⁷⁵² 1992 erschien in einer brasilianischen Zeitung erneut ein Artikel zu Babyhandel, den die schweizerische Vertretung in Brasília ans EJPD, Sektion für internationales Privatrecht, weiterleitete.⁷⁵³

Aufschlussreich für die Frage nach irregulären Adoptionspraktiken erscheinen die Korrespondenzen aus dem Jahr 1990 zwischen dem Bundesamt für Ausländerfragen, der schweizerischen Vertretung in São Paulo und dem Schweizer Pfarrer Paul Noser*, der in der Igreja Evangélica Suíça in São Paulo tätig war. Dieser hatte dem Generalkonsulat in São Paulo ein Schreiben – «streng vertraulich» – gesandt mit der Mitteilung, dass Adoptionen aus Brasilien in die Schweiz nicht gut vorbereitet seien. Er erwähnte den Fall eines Paares, dem zwei Buben im Alter von fünf und sieben Jahren «präsentiert» wurden. Der jüngere sei «stark milieugeschädigt» gewesen und habe sich geweigert, mit den potenziellen Adoptiveltern mitzugehen. «Scheinbar hat sich die Mutter auch wieder gemeldet [...] und wollte den Jungen zurückhaben.» Darauf wurde als Ersatz ein siebenjähriges Mädchen aus einem Heim geholt. «Das Mädchen hatte keine Ahnung, wohin es kommt, also keinerlei Vorbereitung. Auch die Adoptiv-Eltern waren hier ohne jegliche Betreuung und fanden dann durch den Richter eine deutsche Frau, die bei der Übersetzung half.» Noser wies auch darauf hin, dass keine ärztlichen Gutachten gemacht würden, wie es die Schweizer Bestimmungen vorschrieben.⁷⁵⁴ Das Generalkonsulat leitete das Schreiben von Pfarrer Noser ans Bundesamt für Ausländerfragen weiter und bat um eine Stellungnahme zuhanden des besorgten Pfarrers. Noser, so das Bundesamt für Justiz, beobachte ein «starkes Ansteigen der schwarzen, zur Adoption freigegebenen Kinder aus Brasilien für die Schweiz mit Besorgnis und ist überzeugt, dass der Aufnahmewille in unserem Lande der grosszügigen Praxis in der Freigabe besonders schwarzer und teilweise milieugeschädigter Kinder durch die brasilianischen Jugendgerichte Vorschub leistet.» Er erachtete «eine strengere Handhabung der gesetzlichen Mittel gegenüber Vermittlerorganisationen (Pro Kind usw.) und strengere Aufnahmebedingungen durch das BFA im Interesse der Kinder und der zukünftigen Eltern»⁷⁵⁵.

⁷⁵² CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1205*, Aktennotiz schweizerisches Konsulat Curitiba, 3.5.1984.

⁷⁵³ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#475*, Schweizerische Vertretung Brasília an EJPD, Sektion für internationales Privatrecht, 18.3.1992. Das Dossier CH-BAR, E4300C-01#2021/126#936* enthält zahlreiche Schreiben der schweizerischen Vertretung in Curitiba in Brasilien an das Bundesamt für Ausländerfragen, denen Zeitungsartikel samt Übersetzung beigelegt waren. So etwa der Artikel *Traficantes de bebês voltam à carga*, in: *Gazeta do Povo*, 7.8.1987, in dem der Leiter des Jugendamtes ein rigoroses Vorgehen gegenüber Babyschmugglern forderte.

⁷⁵⁴ Alle Zitate aus: CH-BAR, E4300C-01#2021/126#936*, Pfarrer Noser*, Igreja Evangélica Suíça in São Paulo, an schweizerisches Generalkonsulat São Paulo, 22.5.1990.

⁷⁵⁵ CH-BAR, E4300C-01#2021/126#936*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, Milena Rochat*, an schweizerisches Generalkonsulat São Paulo, 7.6.1990. Vgl. zu diesem Schreiben auch Kapitel 4.2 zu Brasilien.

Das Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, schrieb im Juni dem schweizerischen Generalkonsulat in São Paulo, dass «Fälle, wie von Herrn Pfarrer Noser zitiert, tatsächlich nicht selten» seien und adoptionswillige Eltern kurz vor der geplanten Rückreise schon wiederholt «vor dem Dilemma [standen]: ein anderes als das erwartete Kind oder keines. Da die formalen Anforderungen erfüllt sind [...], scheinen sich richterliche Behörden leicht für dieses Vorgehen zu entscheiden. Herr Pfarrer Noser fragt somit, ob diese Art der nahezu 'Adoptions-Nötigung' nicht dem wahren Sinn einer Adoption widerspricht.» Die Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht des Bundesamts für Justiz nahm hierzu folgendermassen Stellung: «1. Unser Amt ist sich der oben geschilderten Problematik in Adoptionsfällen mit Drittlandstaaten bsp. Brasilien durchaus bewusst. Wir werden nicht verfehlen, das Anliegen von Herrn Pfarrer Noser an das Bundesamt für Ausländerfragen weiterzuleiten. Soweit möglich, sollten wir möglichst konkrete Angaben besitzen, um Missbräuche zu verhindern. Wir wären Ihnen daher sehr verbunden, wenn Sie Herrn Pfarrer Noser auffordern würden, die ihm bekannten Fälle mit Namensangaben zu schildern.» Überdies verwies die Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht auf die Haager Konferenz für internationales Privatrecht von Juni 1990, die sich der Erarbeitung eines neuen Übereinkommens über zwischenstaatliche Adoptionen widmete, das die alte Haager Konvention vom 15.11.1965 ersetzen sollte. Brasilien nehme daran teil.⁷⁵⁶

In diesem Fall ist interessant, dass der Pfarrer zwar Missstände an die Schweizer Behörden meldete, jedoch selbst Adoptionen ohne Bewilligung vermittelte. Im Juni 1990 schrieb er an das Bundesamt für Ausländerfragen, dass er «in den letzten 9 Jahren 2–3 Adoptionen pro Jahr» vermittelt habe. Nun sei ein neuer Richter im Amt, der nur noch mit einer offiziell anerkannten Vermittlungsstelle in der Schweiz zusammenarbeiten wolle. Der Pfarrer fragte deshalb an, ob eine provisorische Bewilligung per Fax geschickt und das Original nachgereicht werden könne. «Damit wir nicht zu viel Zeit verlieren, und die Kinder in unserem Heim nicht unnötige Wartezeiten haben».⁷⁵⁷ Er präzisierte, dass er Adoptionen nicht als «Hauptbeschäftigung», sondern «als kleine Hilfe für Kinder und Adoptiv-Eltern» vermittele. Das Bundesamt für Ausländerfragen kommentierte nicht, dass der Pfarrer scheinbar seit Jahren ohne Bewilligung Adoptionen in die Wege leitete. Es meldete aber dem Bundesamt für Justiz seine Bedenken bezüglich einer Bewilligung: «Unseres Erachtens dürfte es problematisch sein, Herrn Pfr. Noser in São Paulo, die von ihm gewünschte Bestätigung auszustellen.»⁷⁵⁸ Diese wurde schliesslich nicht erteilt.⁷⁵⁹

⁷⁵⁶ Alle Zitate im Absatz aus: CH-BAR, E4300C-01#2021/126#936*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, Milena Rochat*, an schweizerisches Generalkonsulat São Paulo, 7.6.1990.

⁷⁵⁷ CH-BAR, E4300C-01#2021/126#936*, Pfarrer Noser, Igreja Evangélica Suíça in São Paulo, an Burger*, Bundesamt für Ausländerfragen, 1.6.1990.

⁷⁵⁸ Zitate aus: CH-BAR, E4300C-01#2021/126#936*, Notiz Bundesamt für Ausländerfragen an Bundesamt für Justiz, ohne Datum.

⁷⁵⁹ CH-BAR, E4300C-01#2021/126#936*, Schreiben Bundesamt für Ausländerfragen, 22.8.1990.

Chile, Ecuador, Kolumbien und Peru

In einem Sachdossier zu Pflegekindschaft und Adoption ist eine gesetzeswidrige Einreise dokumentiert, die Ecuador betraf und als Präzedenzfall behandelt wurde. 1978 schrieb die Eidgenössische Fremdenpolizei an die schweizerische Botschaft in Quito, dass eine Schweizer Familie nach Ecuador gereist sei. Sie habe ein Kind heimgenommen ohne Bewilligung der zuständigen kantonalen Fremdenpolizei und ohne vorgängige Prüfung der Situation durch die Vormundschaftsbehörden. Dies sei «inadmissible», die ecuadorianischen Behörden müssten darauf aufmerksam gemacht werden, keine Platzierung in die Schweiz mehr zuzulassen ohne vorgängige Bewilligung der Fremdenpolizei. Die Eidgenössische Fremdenpolizei befürchtete ein negatives Vorbild. Andere Schweizerinnen und Schweizer könnten davon vernehmen und ähnlich vorgehen. Gleichzeitig schickte die Eidgenössische Fremdenpolizei eine Kopie ihres Schreibens an die zuständige kantonale Fremdenpolizei und forderte diese auf, bei der Familie vorstellig zu werden und zu fragen, wie sie zum Kind gekommen sei, wer die Vermittler im In- und Ausland seien und wieso sie das Kind illegal in die Schweiz gebracht habe.⁷⁶⁰

In den Sachdossiers des Bundesamts für Ausländerfragen zu Chile, Peru und Kolumbien existieren verschiedene Zeitungsartikel zum Thema Kinderhandel.⁷⁶¹ Zu Peru findet sich Korrespondenz zwischen der Eidgenössischen Fremdenpolizei und der schweizerischen Botschaft in Lima, in der es um *Faits accomplis* geht.⁷⁶² 1977 kam zudem ein Fall zur Sprache, bei dem die Eltern das Kind unter zweifelhaften Umständen in die Schweiz holten.⁷⁶³ Das Dossier zu Kolumbien enthält Kopien der Verfügungen der kolumbianischen Regierung, Aktennotizen der Schweizer Behörden, Korrespondenz der schweizerischen Vertretung, Formulare der kolumbianischen Regierung für Adoptionsfragen sowie ein zentrales Dokument des Bundesamts für Justiz zum Kinderhandel in Bogotá von 1981.⁷⁶⁴

Libanon und Rumänien

1980 meldete der Service de protection de la jeunesse des Kantons Waadt ans Bundesamt für Ausländerfragen, dass eine gewisse Frau Dallavecchio* mittels eines Zeitungsinserats Patenschaften suche für libanesischen Waisenkinder. Unter der angegebenen Telefonnummer habe eine Person darüber Auskunft gegeben, dass Dallavecchio eine gewisse Anzahl Kinder in der Schweiz platziert habe. Darauf wurde Dallavecchio vorgeladen. Sie behauptete, nie Kinder aus dem Libanon in die Schweiz vermittelt zu haben. Der Service de protection de la jeunesse fragte nun das Bundesamt für Ausländerfragen nach

⁷⁶⁰ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1222*, Eidgenössische Fremdenpolizei an schweizerische Botschaft in Quito, 24.5.1978. Im Sachdossier sind auch die Unterlagen zur Frage eines bilateralen Abkommens mit Ecuador enthalten, die in Kapitel 13.1 behandelt sind. CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Schweizerische Botschaft Quito an EDA, Politische Abteilung II, 23.7.1981. Die Aushandlung von bilateralen Abkommen war wie bei Ecuador auch in Peru und Rumänien ein Thema. Vgl. Kapitel 11 und 12.

⁷⁶¹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1152*, Artikel zu Chile: Babyhandel und Hunger, in: *Volksrecht*, 16.9.1983; Perus Polizei geht gegen Kinderhandel vor, in: *Tages-Anzeiger*, 6.11.1982. Vgl. Artikel in der *NZZ*, Januar 1984: Urteil wegen Kindshandels in Peru.

⁷⁶² CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1152*, Eidgenössische Fremdenpolizei an schweizerische Botschaft in Lima, 28.1.1977.

⁷⁶³ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1152*, Schweizerische Botschaft in Lima an Eidgenössische Fremdenpolizei, 11.2.1977.

⁷⁶⁴ CH-BAR, 4300C-01#1998/299#1240*.

Informationen zu dieser Frau.⁷⁶⁵ Im Dezember 1980 antwortete das Bundesamt für Ausländerfragen bezüglich der möglicherweise illegalen Platzierung der libanesischen Kinder. Dabei erwähnte es eine Vermittlerin aus dem Kanton Waadt und fragte, ob diese in Verbindung zu Dallavecchio stehe.⁷⁶⁶

1987 leitete das Bundesamt für Ausländerfragen der schweizerischen Botschaft in Beirut einen Bericht des Service de protection de la jeunesse des Kantons Waadt weiter. Dieser mache auf eine libanesischen Anwältin aufmerksam, «die sich offenbar mit dem lukrativen Handel von Kindern bereichert. Wir sind Ihnen dankbar, wenn Sie trotz der für Sie gegenwärtig schwierigen Situation im Rahmen Ihrer Möglichkeiten der Sache nachzugehen versuchen.»⁷⁶⁷ Die Botschaft in Beirut antwortete, ihr sei bekannt, «dass nebst Anwälten auch Ärzte, Krankenschwestern und Hebammen sich an der Vermittlung von Kindern bereichern. In Ost-Beirut 'verkaufte' ein recht angesehener Arzt erst kürzlich wieder ein Baby nach Deutschland. Einer hier ansässigen Schweizerin wurde vor ca. vier Jahren ein Kind vom gleichen Arzt verweigert, weil sie damals die Summe von LL 25'000.– (ca. SFr. 8'000.–) nicht aufbringen konnte.» Die Sache werde geprüft und Einreisegesuche würden in Zukunft genauer kontrolliert.⁷⁶⁸

Zwei Monate später berichtete die schweizerische Vertretung in Beirut dem Bundesamt für Ausländerfragen Folgendes: «[J]e vous informe que je ne possède aucun renseignement quant aux candidats d'autres cantons suisses qui ont également utilisé les services de Mme Hadid*. Cependant, je voudrais vous informer que cette Ambassade a pris connaissance de cette filière et qu'à l'avenir je ferai mon possible d'éveiller l'attention des personnes qui voudraient adopter par l'intermédiaire de Mme Hadid.» Diese Nachricht leitete das Bundesamt für Ausländerfragen wiederum an den Service de protection de la jeunesse in Lausanne weiter.⁷⁶⁹ In einem Schreiben von Stefan Koch von der Eidgenössischen Fremdenpolizei an die Botschaft in Beirut hatte dieser bereits 1979 zu grosser Vorsicht gemahnt: Es brauche «extrême prudence lors de l'octroi de visas en faveur de ressortissants suisses de passage qui se présentent chez vous avec un enfant libanais et de nous soumettre toute demande d'autorisation d'entrée pour décision en cas de doute.»⁷⁷⁰ Dem Sachdossier sind keine weiteren Informationen zu entnehmen.

Ab 1990 kam es zu vielen Anfragen für Adoptionen aus Rumänien, und das Bundesamt für Ausländerfragen wurde täglich mit schriftlichen Anfragen und Telefonanrufen kontaktiert. Das Bundesamt sprach auch im Fall von Rumänien von Kinderhandel und diskutierte, ob die Praxis geändert werden müsse: «Il en résulte l'impression (comme d'autre pays d'ailleurs) qu'il existe un commerce certain d'enfant, notamment lorsque les 'parents' s'adressent non pas à un orphelinat mais directement à des privés et sont prêts à échanger une voiture contre un enfant. L'état de santé véritable de ces enfants me semble également représenter un fait préoccupant. La qualité ou véracité des certificats médicaux laisse planer

⁷⁶⁵ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1307*, Service de protection de la jeunesse Kanton Waadt an Bundesamt für Ausländerfragen, 6.10.1980.

⁷⁶⁶ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1307*, Stefan Koch, Bundesamt für Ausländerfragen, an Service de protection de la jeunesse Kanton Waadt, 5.12.1980. Zur erwähnten Vermittlerin B. R. T. K.* siehe auch Kapitel 10.1.

⁷⁶⁷ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1307*, Bundesamt für Ausländerfragen an schweizerische Botschaft in Beirut, 8.8.1987.

⁷⁶⁸ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1307*, Schweizerische Botschaft in Beirut an Bundesamt für Ausländerfragen, 18.8.1987.

⁷⁶⁹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1307*, Schweizerische Botschaft in Beirut an Bundesamt für Ausländerfragen, 12.10.1987.

⁷⁷⁰ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1207*, Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei [zu diesem Zeitpunkt bereits Bundesamt für Ausländerfragen, Anm. d. Verfasserinnen], an schweizerische Botschaft in Beirut, 16.7.1979.

quelques doutes (taux de séropositivité élevé dans ce pays). Ces quelques réflexions m'amènent à poser la question de la nécessité d'une nouvelle procédure à examiner?»⁷⁷¹

Sachdossiers zu anderen Herkunftsländern

Im Aktenbestand des Bundesamts für Ausländerfragen existieren Sachdossiers zu Ländern, die für diesen Bericht nicht im Fokus standen und die v. a. Ende der 1980er- und in den 1990er-Jahren für Auslandsadoptionen wichtig wurden: Darunter sind Albanien, Bolivien, Haiti, Jugoslawien, Philippinen, Portugal, Russland, Ungarn und Vietnam, aber auch afrikanische Staaten wie Madagaskar und Äthiopien.⁷⁷² Diese Sachdossiers nahm das Bundesarchiv während unserer laufenden Forschungsarbeiten in einer zweiten Ablieferung entgegen. Es gehörte zum Mandat, auch diese Dossiers zu sichten.⁷⁷³

Die Akten enthalten allgemeine Hinweise auf problematische Praktiken in diesen Ländern. So schrieb der Geschäftsträger für Madagaskar 1990 ans Bundesamt für Ausländerfragen, dass die Ausreiseverfahren sehr einfach seien und unmittelbar eingeleitet werden könnten, nachdem in Madagaskar die Adoption ausgesprochen worden sei. Er sprach sich gegen dieses, wie er es in Anführungs- und Schlusszeichen nannte, «'cash and carry a child'» aus.⁷⁷⁴ Die Akten enthalten auch Informationen zu konkreten Adoptionsfällen sowie Hinweise auf Kinderhandel. In einem Fall geht es um eine zweifelhafte Adoptionsvermittlung aus den Philippinen durch einen Schweizer Bürger, der zudem der Pädophilie und Kinderprostitution verdächtigt wurde.⁷⁷⁵

Mehrfach lieferte der Internationale Sozialdienst der Schweiz (ISS), Sektion Zürich, dem Bundesamt für Ausländerfragen Hinweise auf Kinderhandel. In zwei Fällen ging es um einen Schweizer in Manila im Jahr 1990.⁷⁷⁶ Auch für Thailand dokumentieren die Akten einen konkreten Fall von Kinderhandel in die Schweiz. Die Sozialarbeiterin des ISS meldete dem Bundesamt für Ausländerfragen, dass ein zirka eineinhalbjähriger Knabe aus Thailand über Amsterdam in die Schweiz gebracht worden sei. Eine Thailänderin habe sich als leibliche Mutter des Kindes ausgegeben. «Die Thailänderin sei mit Eintagesvisa, ohne Deutschkenntnisse, unter Drogeneinfluss mit einer Frau [...] in die Schweiz gefahren und hätte das Kind dort an einem – ihr unbekanntem Ort – Bahnhof zwei Männern und einer Frau übergeben.» Die Sozialarbeiterin des ISS schrieb weiter: «Mir scheint, dass hier Schweigen nicht mehr als adäquate

⁷⁷¹ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#558*, Notiz Ilsa-Louise Kessler*, Bundesamt für Ausländerfragen, 23.5.1991.

⁷⁷² CH-BAR, E4300C-01#2021/126#1379* enthält wenige Informationen zu Äthiopien 1993–1994, darunter Anfrage der Vormundschaftsbehörde Winterthur an das Bundesamt für Ausländerfragen von November 1993, ob von der schweizerischen Botschaft in Addis Abeba bereits Visa für äthiopische Kinder erteilt worden seien, sowie zur äthiopischen Adoptionspraxis. Erwähnt wird, dass die Vermittlungsstelle Pro Kind aus dem Kanton Zürich in Äthiopien aktiv sei.

⁷⁷³ Vgl. Kapitel 1.4, Fussnote 22. Diese zweite Ablieferung ist bei den ungedruckten Quellen auf der letzten Seite zum Bundesamt für Ausländerfragen aufgeführt.

⁷⁷⁴ CH-BAR, E4300C-01#2021/126#1339*, Schweizerischer Geschäftsträger in Madagaskar an Bundesamt für Justiz, 28.12.1990.

⁷⁷⁵ CH-BAR, E4300C-01#2021/126#1237*, Korrespondenz von Februar/März 1989 sowie ausführliche Stellungnahme einer Schweizer Gemeinde.

⁷⁷⁶ CH-BAR, E4300C-01#2021/126#1237*, Internationaler Sozialdienst der Schweiz, Sektion Zürich, an Bundesamt für Ausländerfragen, 8.6.1990.

Reaktion betrachtet werden kann. Es würde mich freuen, wenn diesen Hinweisen nachgegangen werden könnte –, gerade weil auch möglicherweise ein zeitlicher Druck besteht. Sollte das Kind nämlich unter anderem Namen in ein normales Adoptionsprozedere eingegliedert worden sein, so ist damit zu rechnen, dass schon ab Mai 91 eine Adoption ausgesprochen werden könnte ... [sic] Sollte es möglich sein, den Aufenthaltsort des Kindes festzustellen, so erlaube ich mir nochmals darauf hinzuweisen, dass sofort eine fachlich kompetente Stelle (Sozialarbeit!) eingeschaltet werden müsste, welche über Erfahrungen mit dieser Problemstellung verfügt. Leider sind die bisherigen Erfahrungen mit den betroffenen Stellen wenig ermutigend. Es muss sogar festgestellt werden, dass gerade die Einbindung spezialisierter Fachstellen hinausgeschoben – und manchmal auch vermieden – wird.»⁷⁷⁷ Das Bundesamt für Ausländerfragen meldete dem ISS, dass in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz versucht werde, den gegenwärtigen Aufenthaltsort des Kindes in Erfahrung zu bringen, und es erwähnte auch ein Kind, bei dem es sich um den illegal in die Schweiz gebrachten thailändischen Jungen handeln könnte.⁷⁷⁸ Was weiter geschah, ist dem Sachdossier nicht zu entnehmen. Mehr Informationen befinden sich allenfalls in den Unterlagen der schweizerischen Vertretung in Thailand.

Im Juni 1995 erschienen Zeitungsartikel über illegale Adoptionen und Kinderhandel in Taiwan und Russland. Ilse-Louise Kessler*, Adoptionspezialistin für die Romandie im Bundesamt für Ausländerfragen, wies Eduard Duman*, Adjunkt Sektion Westschweiz und Tessin des Bundesamts für Ausländerfragen, darauf hin, dass man Anfragen aus diesen Ländern nun mit Vorsicht behandeln solle.⁷⁷⁹

Weitere Sachdossiers im Bestand des Bundesamts für Ausländerfragen

Im Bestand des Bundesamts für Ausländerfragen existieren weitere Sachdossiers, die für den vorliegenden Bericht nicht eingehend gesichtet wurden, für weiterführende Forschung aber ebenfalls von Interesse sind. So zum Beispiel ein Dossier zu «Weisungen und Gesetze»⁷⁸⁰, das u. a. einen Bericht enthält, der innerhalb des Bundesamts für Justiz von der Arbeitsgruppe «Drittwelt-Adoptionen» erarbeitet worden war und 1986 erschien.⁷⁸¹ Da verschiedene Fragen der Auslandsadoptionen mit der Adoptionsvermittlungsverordnung von 1973 und der Pflegekinderverordnung von 1977 nicht oder nicht befriedigend geregelt würden, hatte die Konferenz der kantonalen Jugendamtsleiter 1983 das Bundesamt für Justiz ersucht, die Teilrevision der beiden Verordnungen zu prüfen. Probleme entstünden insbesondere daraus, dass Pflegeeltern ohne anerkannte Vermittlerinnen und Vermittler ein Kind im Ausland

⁷⁷⁷ Alle Zitate aus: CH-BAR, E4300C-01#2021/126#1264*, Internationaler Sozialdienst der Schweiz, Sektion Zürich, an Bundesamt für Ausländerfragen, 28.11.1990.

⁷⁷⁸ CH-BAR, E4300C-01#2021/126#1264*, Bundesamt für Ausländerfragen an ISS sowie an Bundesamt für Justiz, 12.2.1991. Zu Thailand existiert ein separates Dossier, das wir für diesen Bericht nicht gesichtet haben: CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1479*.

⁷⁷⁹ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#558*, Notiz Ilse-Louise Kessler*, Bundesamt für Ausländerfragen, 26.6.1995.

⁷⁸⁰ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#559*.

⁷⁸¹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1779*, Bericht der Arbeitsgruppe der Sektion ZGB des Bundesamts für Justiz vom 23. Juli 1986 «Adoption von Kindern aus der Dritten Welt».

suchten. Hier bestehe die Gefahr, dass die Kinder auf illegale Weise in die Schweiz kämen. Solche Adoptionen bedeuteten für die öffentliche Jugendhilfe grosse Mehrbelastung.⁷⁸²

Das Dossier «wichtige Dokumente und Referate»⁷⁸³ enthält neben Vorträgen auch Bewilligungen für die Vermittlungstätigkeit sowie Jahresberichte der Vermittlungsorganisationen. Für eine Analyse der Medienberichterstattung zu Auslandsadoptionen aufschlussreich ist das Dossier «Zeitungsartikel»⁷⁸⁴. Statistisches Material des Bundesamts für Ausländerfragen zu den erteilten Einreisebewilligungen an Pflegekinder findet sich in «Statistiken»⁷⁸⁵. Das Dossier «Kinderhilfe: Allgemeines» umfasst u. a. Mappen zu unbegleiteten Minderjährigen, zu «Kinderhilfe Allgemeines, Bolivianische Kinder», «Kinderhilfe Brasil», zu libanesischen und rumänischen Ferienkindern, russischen und tibetischen Kindern, «Guatemalteckische Kinder», darunter Korrespondenz zwischen dem Bundesamt für Ausländerfragen und der schweizerischen Botschaft in Ciudad de Guatemala über die Vermittlung von Kindern durch den Anwalt Antonio Lopez*.⁷⁸⁶ Das Dossier zum Haager Übereinkommen vom 29. Mai 1993 über den Schutz von Kindern beinhaltet verschiedene Dokumente mit Blick auf die Unterzeichnung des Haager Übereinkommens sowie Entwürfe zum Bundesgesetz zum Haager Übereinkommen, Korrespondenz zu Ämterkonsultationen und die Vernehmlassung zur Ratifikation.⁷⁸⁷

⁷⁸² CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1779*, Bericht der Arbeitsgruppe der Sektion ZGB des Bundesamts für Justiz vom 23. Juli 1986 «Adoption von Kindern aus der Dritten Welt».

⁷⁸³ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#560*.

⁷⁸⁴ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#565*.

⁷⁸⁵ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#564*.

⁷⁸⁶ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#556*. Zu Guatemala vgl. Kapitel 6.

⁷⁸⁷ CH-BAR, E4300C-01#2021/3#569*.

14 Bestände zu anderen Bundesbehörden

Neben dem Bestand des Bundesamts für Ausländerfragen befinden sich im Schweizerischen Bundesarchiv Unterlagen weiterer Bundesbehörden zu den Auslandsadoptionen. Für die Bestandesaufnahme sind Sachdossiers des Bundesamts für Justiz, des Generalsekretariats des EJPD und der EDA-Zentrale gesichtet worden. Die Auswahl erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Lediglich summarisch verweisen wir auf die Akten des Eidgenössischen Amtes für das Zivilstandswesen und des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten. Einzelfalldossiers sichteten wir nicht.

14.1 Bundesamt für Justiz

Das Bundesamt für Justiz ist im Kontext von Adoptionen vor allem dann involviert, wenn es um Fragen der Gesetzgebung geht.⁷⁸⁸ Zu den Auslandsadoptionen im engeren Sinne ist der Bestand des Bundesamts für Justiz überschaubar. Für den Bericht gesichtet wurden Dossiers mit Korrespondenz zwischen dem Bundesamt für Justiz und den schweizerischen Vertretungen im Ausland sowie Korrespondenz mit anderen Bundesämtern zu Asien⁷⁸⁹ und zu einzelnen Ländern wie Brasilien, Chile, Guatemala, Kolumbien und Peru.⁷⁹⁰ Zudem wurden ausgewählte Dossiers zu Adoptionsvermittlungen und kantonalen Aufsichtsbehörden angeschaut.⁷⁹¹ Zwei Dossiers betreffen parlamentarische Vorstösse.⁷⁹²

Allgemeine Korrespondenz des Bundesamts für Justiz

Das Dossier zu allgemeiner Korrespondenz ist nicht umfangreich.⁷⁹³ Unter anderem sind verschiedene Ausgaben des Bulletin d'information du Centre international sur la protection de l'enfant dans l'adoption und Unterlagen zu einem Handbuch zur internationalen Adoption abgelegt.⁷⁹⁴ Das Handbuch enthält neben verschiedenen Statistiken auch eine Übersicht über Rekursentscheide bei internationalen Adoptionen seit 1983 mit Falldarstellungen sowie den Text eines Untersuchungsrichters, selbst Adoptivvater,

⁷⁸⁸ Vgl. Kapitel 2.2.

⁷⁸⁹ CH-BAR, E4110-03#2003/262#220*.

⁷⁹⁰ CH-BAR, E4110-03#2003/262#220*; CH-BAR, E4110-03#2003/262#215*; CH-BAR, E4110-03#2003/262#216*; CH-BAR, E4110-03#2003/262#217*; CH-BAR, E4110-03#2003/262#211*; CH-BAR, E4110-03#2003/262#214*.

⁷⁹¹ CH-BAR, E4114A#2012/179#158*; CH-BAR, E4114A#1994/205#747*; CH-BAR, E4114A#1992/246#925*; CH-BAR, E4114A#1999/156#1488*.

⁷⁹² CH-BAR, E4114A#1992/246#213*; CH-BAR, E4114A#1992/246#173*.

⁷⁹³ CH-BAR, E4110-03#2003/262#199*.

⁷⁹⁴ CH-BAR, E4110-03#2003/262#199*.

über Rechtsfragen zur internationalen Adoption.⁷⁹⁵ Im Bestand ist zudem die Korrespondenz zwischen dem Divali Adoption Service, Genfer Behörden und dem Bundesamt für Justiz über die Zulassung einer Vermittlerin abgelegt. Zudem finden sich Unterlagen zur Einführung der Mutterschaftsversicherung im Dossier.⁷⁹⁶ Eine Notiz der Abteilungsleiterin der Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht vom März 1992 fasst die «erforderlichen Abklärungen bei internationalen Adoptionen» zusammen.⁷⁹⁷

Im Dossier ist ein Brief abgelegt, in dem sich Westschweizer, Berner und Tessiner Behörden sowie Terre des hommes Lausanne 1993 an das Bundesamt für Ausländerfragen, das Bundesamt für Justiz und die zuständigen kantonalen Zentralbehörden wandten, um ihre «préoccupations actuelles» zu äussern: «Nous sommes inquiets quant aux possibilités existantes dans le monde de trafic d'enfants. Par le fait de leur désir d'enfants, les candidats à l'adoption de notre pays contribuent au marché international d'enfants et nous aimerions avoir l'assurance d'œuvrer pour l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cas de l'adoption internationale. Nous nous rendons compte que nos moyens sont limités pour intervenir dans ce contexte, mais nous détenons, par les récits des parents adoptifs, de nombreuses informations sur des filières douteuses, sur des coûts de procédure excessifs. Nous souhaiterions créer un système d'information intercantonal qui nous permette de centraliser et de diffuser toutes ces informations. [...] Nous aimerions que vous preniez en compte nos préoccupations et que vous réfléchissiez, entre autorités fédérales et autorités cantonales, à cette problématique et que vous proposiez un lieu centralisé d'information. D'autre part, nous souhaitons que des intermédiaires reconnus bénéficient d'un contrôle plus strict de leurs activités, que le pouvoir et les moyens des autorités de surveillance soient renforcés et que les adoptions indépendantes soient aussi soumises à cette surveillance. [...] Il est également important que les délégations suisses à l'étranger (consulats) soient mieux informées de la problématique de l'adoption internationale et du trafic d'enfants.»⁷⁹⁸ Der Brief schloss mit dem Aufruf, dass die Schweiz das Haager Übereinkommen unterzeichnen solle.

Unterlagen zum Postulat Bär vom 31. Januar 1992 sind ebenfalls im Dossier abgelegt. Das Postulat fragte nach der Rechtssicherung für ausländische Adoptivkinder, die aufgrund der im Ausland ausgesprochenen Adoption die Staatsangehörigkeit ihres Herkunftslandes bereits verloren hatten, in der Schweiz aber nach der zweijährigen Pflegephase nicht adoptiert wurden.⁷⁹⁹ Gemäss Aussagen von Milena Rochat* von der Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht im Bundesamt für Justiz «ist [dem Bundesamt für Justiz, Anm. d. Verfasserinnen] kein Fall bekannt, in dem der ausländische Heimatstaat des Adoptivkindes ihm vor dem Erwerb der Staatsangehörigkeit des Aufnahmestaates die

⁷⁹⁵ CH-BAR-#4110-03#20037262#199*, Dokument "Rekursentscheide bei internationalen Adoptionen seit 1983, Ausgabe 1993", Jugendamt des Kantons Zürich, Zentralstelle Jugend- und Familienberatung, 14.10.1997.

⁷⁹⁶ CH-BAR-#4110-03#20037262#199*.

⁷⁹⁷ CH-BAR-#4110-03#20037262#199*, Dokument «Erforderliche Abklärungen bei internationalen Adoptionen», Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 11.3.1992.

⁷⁹⁸ Zitate aus: CH-BAR, E4110-03#2003/262#199*, Département de l'instruction publique, Service de protection de la jeunesse, an Milena Rochat*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 12.7.1993.

⁷⁹⁹ CH-BAR, E4110-03#2003/262#199*, 92.3023 Postulat Bär vom 31.1.1992, https://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1992/d_gesch_19923023_002.htm, Zugriff am 11.6.2022. Vgl. dazu auch Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020.

eigene Staatsangehörigkeit entziehen würde». Des Weiteren sah das Bundesamt für Justiz den Herkunftsstaat in der Pflicht: «Sollten solche Fälle dennoch eintreten, so wäre es unseres Erachtens in erster Linie Sache des ausländischen Heimatstaates des Kindes, durch geeignete gesetzgeberische Massnahmen einen solchen unerwünschten Rechtszustand zu beheben.»⁸⁰⁰ Cristine Togni Fischer*, Leiterin der Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht im Bundesamt für Justiz, verneinte das Rechtsvakuum, von dem das Postulat sprach: «Unseres Wissens gibt es kein Staatsangehörigkeitsgesetz, das eine gegenteilige Regelung vorsehen würde, sodass man nicht von einer wie auch immer gearteten Vakuumsituation sprechen könnte. Nähme man das Postulat entgegen, würde damit aber fälschlicherweise ein Ungenügen der Rechtslage in diesem Bereich diagnostiziert.» Sie war der Meinung, dass «die schwierige Situation ausländischer Kinder, die in der Folge nicht adoptiert werden», durch ein vom Parlament angenommenes Postulat über die erleichterte Einbürgerung junger, in der Schweiz aufgewachsener Ausländerinnen und Ausländer ausreichend aufgefangen wurde.⁸⁰¹

Korrespondenz mit den schweizerischen Vertretungen und zu Indien

Entsprechend dem Aufgabenbereich des Bundesamts für Justiz in Adoptionsverfahren sind in den Dossiers zu den schweizerischen Vertretungen im Ausland hauptsächlich Briefwechsel zwischen diesen und dem Bundesamt für Justiz enthalten, die den Fokus auf rechtlichen Fragen haben. Teilweise ist auch das Bundesamt für Ausländerfragen involviert. Das Dossier mit der Bezeichnung «Adoption Asien – allgemeine Korrespondenz» ist umfangreich.⁸⁰² Die Akten in diesem Dossier betreffen neben Indien auch Indonesien, die Philippinen, Sri Lanka, Bhutan, Japan, Kambodscha, Iran, Pakistan, Vietnam, Israel, China und Thailand. Auch Zeitungsartikel und Gesetzestexte aus diesen Herkunftsländern sind abgelegt. Vor allem zu Beginn der 1990er-Jahre erfragte das Bundesamt für Justiz bei den jeweiligen schweizerischen Vertretungen die gesetzlichen Grundlagen der Herkunftsländer für Adoptionen.

Im Dossier zu Indien sind Briefwechsel des Bundesamts für Justiz mit der schweizerischen Botschaft in New Delhi abgelegt, darunter befinden sich Zeitungsartikel über Kinderhandel in Indien.⁸⁰³ Ein Beitrag in der Berner Zeitung berichtete im Frühjahr 1984 darüber, dass der Oberste Gerichtshof in Indien «angesichts der Unfähigkeit der Regierung, ein angemessenes Adoptionsgesetz zu erlassen [...] in Sachen 'Baby-Export' ein vorläufiges Machtwort gesprochen»⁸⁰⁴ habe: Nur noch «Organisationen, die entweder in Indien oder im Ausland von der Regierung anerkannt sind», durften fortan Adoptionen vermitteln.

⁸⁰⁰ CH-BAR, E4110-03#2003/262#199*, Milena Rochat*, Bundesamt für Justiz, Sektion internationales Privat- und Zivilprozessrecht, an Bundesamt für Polizei, Sektion Bürgerrecht, 20.2.1992.

⁸⁰¹ Zitate aus: CH-BAR, E4110-03#2003/262#199*, Cristine Togni Fischer*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, an Bundesamt für Polizeiwesen, 26.2.1992. Gemeint ist das Postulat Portmann 89.635, «Zweite Ausländergeneration. Erleichterte Einbürgerung», https://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1989/d_gesch_19890635_002.htm, Zugriff am 11.6.2022.

⁸⁰² CH-BAR, E4110-03#2003/262#220*.

⁸⁰³ CH-BAR, E4110-03#2003/262#220*, Korrespondenz zwischen Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, und schweizerische Vertretung in New Delhi, 28.5.1990.

⁸⁰⁴ CH-BAR, E4110-03#2003/262#220*, Martin Peter, Indien will den Baby-Export bremsen, in: Berner Zeitung, 1.3.1984.

Dies veranlasste die indische Botschaft in Bern, im Sommer 1984 beim Bundesamt für Justiz «a list of social or child welfare agencies licensed or recognised by the Federal/Cantonal authorities for sponsoring applications from Swiss nationals for inter country adoptions» zu verlangen.⁸⁰⁵ Das Bundesamt für Justiz liess der indischen Botschaft eine solche Liste mit zehn schweizerischen Vermittlungsstellen zukommen. Im Kontext dieses Entscheids des Obersten Gerichtshofes in Indien ist auch der Bericht von Adoption International zu sehen, den die schweizerische Vertretung in Bombay ans Bundesamt für Justiz schickte.⁸⁰⁶ In diesem Bericht schilderte der Vertreter von Adoption International, wie das Adoptionsverfahren in Indien zukünftig ablaufen solle. Der Briefwechsel zwischen dem Bundesamt für Justiz und der schweizerischen Botschaft in New Delhi fokussierte auf die gegenseitige Information über rechtliche Bestimmungen.⁸⁰⁷ Zwei Dossiers des Bundesamts für Justiz zu Indien waren ursprünglich als Einzelfalldossiers erfasst worden. Da sich herausstellte, dass ein Teil dieser Dossiers sachbezogen ist, wurden zwei neue Sachdossiers gebildet. Diese konnten für die vorliegende Bestandesaufnahme nicht mehr gesichtet werden.⁸⁰⁸

Das Bundesamt für Justiz bereitete zu Beginn der 1990er-Jahre ein Kreisschreiben vor über die Anerkennung ausländischer Adoptionen in der Schweiz. Zu diesem Zweck forderte es die schweizerischen Vertretungen in verschiedenen asiatischen Ländern auf, die aktuell geltenden Bestimmungen mitzuteilen. Diese Anfragen sind abgelegt.⁸⁰⁹ Den Antwortschreiben der jeweiligen schweizerischen Vertretungen sind teilweise Gesetzestexte beigelegt. Die Übersicht über geltende rechtliche Bestimmungen stellte für die schweizerischen Vertretungen eine Herausforderung dar. So auch im Fall von Indien, wie der Briefwechsel zwischen dem Bundesamt für Justiz und der schweizerischen Vertretung im Frühling 1990 dokumentiert.⁸¹⁰ Das Kreisschreiben an die schweizerischen Vertretungen und an die zuständigen kantonalen Behörden im Zivilstandswesen wurde im Juli 1992 verschickt.⁸¹¹

Briefwechsel mit den schweizerischen Vertretungen in Chile, Guatemala, Kolumbien und Peru

Die Sachdossiers des Bundesamts für Justiz zu verschiedenen süd- und mittelamerikanischen Ländern umfassen Briefwechsel, Zeitungsartikel und Gesetzestexte aus den 1990er-Jahren. Im Dossier zu Chile sind Briefwechsel zwischen dem Bundesamt für Justiz und der schweizerischen Vertretung aus dem Zeitraum 1994 bis 1998 abgelegt.⁸¹² Gegenstand waren u. a. Anfragen zu den geltenden rechtlichen

⁸⁰⁵ CH-BAR, E4110-03#2003/262#220*, Embassy of India in Bern an Bundesamt für Justiz, 26.6.1984.

⁸⁰⁶ CH-BAR, E4110-03#2003/262#220*, Schweizerische Vertretung in Bombay an Bundesamt für Justiz, 12.3.1984.

⁸⁰⁷ Vgl. z. B. CH-BAR, E4110-03#2003/262#220*, Henry Dubois* Schweizer Botschafter in New Delhi, an Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 24.10.1989.

⁸⁰⁸ Es handelt sich um die beiden Dossiers CH-BAR, E4110-03#2008/300#564* und CH-BAR, E4110-03#2008/300#570*.

⁸⁰⁹ CH-BAR, E4110-03#2003/262#220*.

⁸¹⁰ CH-BAR, E4110-03#2003/262#220*, Korrespondenz zwischen Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, und schweizerische Vertretung in New Delhi, 28. Mai 1990.

⁸¹¹ CH-BAR, E4110-03#2003/262#220*, Direktor des Bundesamts für Justiz an die kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen und an die zuständigen kantonalen Aufsichtsbehörden auf dem Gebiet der Adoption, 15.6.1992.

⁸¹² CH-BAR, E4110-03#2003/262#216*.

Bestimmungen und ein allfälliger Vertrag zwischen der Schweiz und Chile über die Adoption von Kindern. Im Oktober 1998 schickte der Schweizer Botschafter in Chile Erläuterungen zu den rechtlichen Bestimmungen und dem chilenischen Adoptionsverfahren ans Bundesamt für Justiz. Dieses leitete das Dokument an das Bundesamt für Ausländerfragen weiter.⁸¹³ Das Dossier enthält zudem Anfragen von kantonalen Behörden an das Bundesamt für Justiz über lokale Bewilligungen von Vermittlungsorganisationen in den Herkunftsländern.⁸¹⁴ Das Bundesamt für Justiz schickte diese Anfragen jeweils weiter an die schweizerischen Vertretungen im entsprechenden Land mit der Bitte um Abklärung.

Das Dossier mit der Korrespondenz des Bundesamts für Justiz zu Guatemala umfasst nur wenige Seiten.⁸¹⁵ Darin enthalten ist ein Schreiben des International Social Service an die Behörden der zentral-europäischen Länder sowie Kanada, Neuseeland und Australien mit dem Titel «Les droits de l'enfant en danger au Guatemala/Children's Rights at Risk in Guatemala». Im Dokument wird auf eine angehängte Liste von Rechtsanwälten und Jugendrichtern in Guatemala verwiesen, die gemäss Kenntnissen des Informanten von International Social Service «suspected of serious abuses in intercountry adoption in Guatemala» waren.⁸¹⁶ Auf dem Schreiben wurde die handschriftliche Notiz angebracht: «keiner ist Vertrauensanwalt Botschaft». Offenbar hatte das Bundesamt für Justiz überprüft, ob einer der Anwälte, denen illegale Praktiken vorgeworfen wurden, Vertrauensanwalt der schweizerischen Botschaft war.

Im Dossier zu Kolumbien finden sich neben Korrespondenz aus der Zeit zwischen 1994 und 1998 Unterlagen zu einzelnen Adoptionsfällen.⁸¹⁷ Es ist ein Zeitungsartikel von 1996 über die «Exportación de niños» abgelegt, der von der schweizerischen Vertretung in Kolumbien dem Bundesamt für Justiz übermittelt wurde,⁸¹⁸ ebenso die Antwort des Bundesamts für Justiz auf eine Anfrage des Bundesamts für Polizeiwesen zum «Handel mit kolumbianischen Kindern – illegale Adoptionen» von 1998.⁸¹⁹

Das Dossier mit der Korrespondenz des Bundesamts für Justiz mit der schweizerischen Vertretung in Peru umfasst Unterlagen aus den Jahren 1995 bis 1998.⁸²⁰ Sie dokumentieren die bereits im Kapitel zu Peru beschriebenen Abklärungen und Bemühungen des Bundesamts für Justiz zusammen mit der schweizerischen Botschaft vor Ort im Kontext des Adoptionsstopps. Die schweizerische Vertretung in Lima hätte ein bilaterales Abkommen zwischen der Schweiz und Peru begrüsst.⁸²¹ In einem Schreiben an Cristine Togni Fischer*, der Leiterin der Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, teilte Terre des hommes Lausanne dem Bundesamt für Justiz mit, dass «après avoir étudié la question et consulté son délégué à Lima, Pérou, Terre des hommes a décidé de ne pas entreprendre de démarches

⁸¹³ CH-BAR, E4110-03#2003/262#216*, Schweizer Botschafter in Chile an Bundesamt für Justiz, 1.10.1998.⁸¹⁴ CH-BAR, E4110-03#2003/262#216*.

⁸¹⁴ CH-BAR, E4110-03#2003/262#216*.

⁸¹⁵ CH-BAR, E4110-03#2003/262#217*.

⁸¹⁶ CH-BAR, E4110-03#2003/262#217*, International Social Service an die westeuropäischen Regierungen sowie Kanada, Neuseeland und Australien, 30.9.1998.

⁸¹⁷ CH-BAR, E4110-03#2003/262#214*.

⁸¹⁸ CH-BAR, E4110-03#2003/262#214*, German Hernandez, «Exportación de niños», in: Cambio Colombia, 22.4.1996.

⁸¹⁹ CH-BAR, E4110-03#2003/262#214*, Bundesamt für Justiz, Hauptabteilung Privatrecht, an Bundesamt für Polizeiwesen, Sektion Kriminalanalyse, 10.12.1998.

⁸²⁰ CH-BAR, E4110-03#2003/262#215*.

⁸²¹ CH-BAR, E4110-03#2003/262#215*, Schweizer Botschafter in Lima an Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 31.1.1995.

actuellement en vue de signer une convention avec la Secretaria Tecnica de Adopciones». ⁸²² Die rechtlichen Bestimmungen der Schweiz und Peru blieben nach der Ratifizierung des Haager Abkommens durch Peru 1996 unvereinbar, so dass Adoptionen in die Schweiz weiterhin nicht möglich waren. ⁸²³ Dennoch gelangten immer wieder adoptionsinteressierte Schweizerinnen und Schweizer ans Bundesamt für Justiz, da sie gerüchteweise meinten erfahren zu haben, dass die peruanischen Bestimmungen gelockert worden seien. ⁸²⁴ Auch ein Brief von Bundesrat Flavio Cotti, dem damaligen Vorsteher des EDA, in dem er einem adoptionsinteressierten Ehepaar den Stopp erläutert, ist im Dossier abgelegt. ⁸²⁵

Verschiedene Briefwechsel zwischen dem Bundesamt für Justiz, dem Bundesamt für Ausländerfragen und der schweizerischen Vertretung in Lima zeigen, dass der Adoptionsstopp rechtliche Fragen aufwarf. ⁸²⁶ Anlässlich der Entsendung des neuen Schweizer Botschafters für Peru und Bolivien verfasste Milena Rochat* von der Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht im August 1998 eine Aktennotiz, die den aktuellen Stand bei internationalen Adoptionsverfahren mit Peru zusammenfasste: «Situation bloquée depuis des années.» ⁸²⁷ Dennoch wollte das Bundesamt für Justiz immer noch «une solution intermédiaire» suchen mit den peruanischen Behörden, und liess dem neuen Botschafter sämtliche relevanten Gesetzestexte und Korrespondenz der letzten Jahre zukommen. ⁸²⁸ Die Bemühungen des Schweizer Botschafters, bei der zuständigen peruanischen Behörde Verständnis für die schweizerische Gesetzeslage zu schaffen und Adoptionen in die Schweiz wieder zu ermöglichen, blieben jedoch auch nach einem Personalwechsel an der Spitze der zuständigen peruanischen Behörde erfolglos. ⁸²⁹

Kinderhandel und problematische Verfahren in Brasilien

Das Dossier mit der Korrespondenz des Bundesamts für Justiz mit den schweizerischen Vertretungen in Brasilien ist umfangreich und umfasst neben brasilianischen Gesetzestexten zahlreiche Zeitungsartikel über Kinderhandel. ⁸³⁰ Das Bundesamt für Justiz verdankte jeweils die Zustellung dieser Medienberichte. Die Schreiben der schweizerischen Vertretungen zu den Adoptionsstopps in den brasilianischen Bundesstaaten Pernambuco und Ceará wiesen zahlreiche Medienberichte über Kinderhandel als

⁸²² CH-BAR, E4110-03#2003/262#215*, Terre des hommes Lausanne an Cristine Togni Fischer*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 20.4.1995.

⁸²³ CH-BAR, E4110-03#2003/262#215*, Milena Rochat*, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, an Schweizer Ehepaar, 17.10.1996.

⁸²⁴ CH-BAR, E4110-03#2003/262#215*, Milena Rochat, Bundesamt für Justiz, an schweizerische Botschaft in Lima, 12.8.1997; Schweizerische Vertretung in Lima an Milena Rochat, Bundesamt für Justiz, 12.8.1997; Peruanische Behörde an schweizerische Vertretung in Lima, 22.8.1997; Schweizer Ehepaar an Bundesamt für Justiz, 7.10.1996; Bundesamt für Ausländerfragen an Bundesamt für Justiz, 11.8.1997.

⁸²⁵ CH-BAR, E4110-03#2003/262#215*, Bundesrat Flavio Cotti, Vorsteher EDA, an adoptionsinteressiertes Ehepaar, 17.9.1997.

⁸²⁶ CH-BAR, E4110-03#2003/262#215*, Bundesamt für Ausländerfragen an Milena Rochat, Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 23.1.1998; Milena Rochat, Bundesamt für Justiz, an schweizerische Botschaft in Lima, 29.1.1998; Schweizerische Vertretung in Lima an EJPD, 29.1.1998; Milena Rochat, Bundesamt für Justiz, an Bundesamt für Ausländerfragen, 24.2.1998.

⁸²⁷ CH-BAR, E4110-03#2003/262#215*, Aktennotiz Milena Rochat, Bundesamt für Justiz, 20.8.1998.

⁸²⁸ CH-BAR, E4110-03#2003/262#215*, Aktennotiz Milena Rochat, Bundesamt für Justiz, 20.8.1998; Milena Rochat, Bundesamt für Justiz, an schweizerische Vertretung in Lima, 17.12.1998.

⁸²⁹ CH-BAR, E4110-03#2003/262#215*, Schweizer Botschafter in Lima an Bundesamt für Justiz, 27.4.1998.

⁸³⁰ CH-BAR, E4110-03#2003/262#211*.

Beilage auf. Im Dossier sind Unterlagen des Jugendamts des Kantons Zürich, des Bundesamts für Justiz und des schweizerischen Generalkonsulats in São Paulo im Zusammenhang mit der Bewilligung der Vermittlungsorganisation Bras Kind abgelegt. Auch die Abklärungen um die Bewilligung einer weiteren Vermittlungsstelle sind dokumentiert. Der Verein UMBET Schweiz unterstützte finanziell die Institution Monte Refugio in São Paulo, die brasilianische Kinder an Schweizer Ehepaare vermittelte. Geleitet wurde Monte Refugio in Brasilien von einem Schweizer Ehepaar.⁸³¹ Ebenfalls abgelegt sind die Unterlagen zu den Abklärungen der schweizerischen Botschaft in Brasilia und des schweizerischen Generalkonsulats in Rio de Janeiro zur Vermittlerin Iris Mettler Kamm*, mit der die Vereinigung für Adoptionshilfe in Brasilien zusammenarbeiten wollte. Die Abklärungen der schweizerischen Vertretungen in Brasilien hatten ergeben, dass Iris Mettler Kamm zwischen 1980 und 1985 in Zeitungsberichten mehrfach im Zusammenhang mit Kinderhandel erwähnt worden war.⁸³² Das Bundesamt für Justiz leitete diese Erkenntnis der schweizerischen Vertretungen in Brasilien als vertrauliche Information an das Jugendamt des Kantons Bern weiter und wies darauf hin, dass Iris Mettler Kamm möglicherweise die nötigen Voraussetzungen als Vermittlerin nicht erfülle.⁸³³

Im Sachdossier zu Brasilien sind im Weiteren Unterlagen der Anwältin Elena Lucrezia Barlotti* abgelegt, in denen diese beschrieb, wie von ihr vermittelte Adoptionen zustande kamen. Eine beigelegte Liste mit den von ihr vermittelten Adoptivkindern zeigt, dass die meisten aus den Bundesstaaten Paraná und Pernambuco stammten.⁸³⁴ In diesen Bundesstaaten kam es oft zu Kinderhandel. In der Zeitung Corriere del Ticino publizierte Elena Lucrezia Barlotti Anzeigen, die für ihre Vermittlungstätigkeit warben. Die Tessiner Behörde gelangte an das Bundesamt für Justiz mit der Bitte um Abklärungen. Abgelegt sind im Dossier der Briefwechsel zwischen der Tessiner Behörde, dem Bundesamt für Justiz und der schweizerischen Botschaft in Brasilia. Auch Korrespondenzen zum in São Paulo tätigen Pfarrer Paul Noser* von der Igreja Evangélica Suíça sind abgelegt.⁸³⁵ Im Dossier gibt es ferner Unterlagen und Briefwechsel zu neuen gesetzlichen Adoptionsbestimmungen, die 1990 in Brasilien eingeführt wurden.

Bewilligungsverfahren und Beschwerden

Die umfangreichen Dossiers der Sektion Zivilgesetzbuch im Bundesamt für Justiz enthalten Korrespondenz unterschiedlicher Provenienz.⁸³⁶ Von besonderem Interesse sind die Schreiben aus den Kantonen

⁸³¹ CH-BAR, E4110-03#2003/262#211*, Brigit und Emil Waser* an Bundesamt für Justiz, 20.6.1994.

⁸³² CH-BAR, E4110-03#2003/262#211*, Schweizerische Botschaft in Brasilia an Bundesamt für Justiz, 22.4.1986.

⁸³³ CH-BAR, E4110-03#2003/262#211*, Bundesamt für Justiz an kantonales Jugendamt Bern, 13.5.1986.

⁸³⁴ CH-BAR, E4110-03#2003/262#211*, Dokumentation Elena Lucrezia Barlotti*, 11.7.1990.

⁸³⁵ CH-BAR, E4110-03#2003/262#211*, Pfarrer Paul Noser, Igreja Evangélica Suíça in São Paulo, an Bundesamt für Justiz und Bundesamt für Ausländerfragen, 22.5.1990 (Hervorhebung im Original unterstrichen); Schweizerisches Generalkonsulat in São Paulo an Bundesamt für Justiz, 30.4.1991; Schweizerisches Generalkonsulat an Bundesamt für Justiz, 28.5.1991. Vgl. auch Kapitel 4.2 zu Brasilien.

⁸³⁶ CH-BAR, E4114A#1992/246#925*, CH-BAR, E4114A#1994/205#747*, CH-BAR, E4114A#1999/156#1488*, CH-BAR, E4114A#2012/179#158*.

an das Bundesamt für Justiz. Sie betreffen unterschiedliche Themen: vom Kursprogramm für Adoptiveltern über rechtliche Einzelfragen zu problematischen Verfahren bis zur Einladung zum Vernehmlassungsverfahren für kantonale Gesetzesrevisionen. Oftmals wurde Kathrin Keller* vom Bundesamt für Justiz um eine Beurteilung von Rechtsfragen gebeten.⁸³⁷ In den Dossiers sind die kantonalen Bestätigungen für die bewilligten Vermittlungsstellen abgelegt, ebenso wie die Listen über die zugelassenen Vermittlungsstellen, die Kathrin Keller erstellte.⁸³⁸ Auf der Grundlage dieser Dossiers lässt sich das Bewilligungsverfahren rekonstruieren. Die zahlreichen abgelegten Schreiben der adoptionsinteressierten Ehepaare lassen Rückschlüsse auf ihre Motive zu. Sie wandten sich mit ihren Bitten um Unterstützung zum Teil direkt an die zuständigen Bundesrätinnen und Bundesräte. In einem Beispiel schildert ein adoptionsinteressiertes Paar Bundesrätin Elisabeth Kopp die Herausforderungen, mit denen es sich konfrontiert sah und die es als Ungerechtigkeit empfand.⁸³⁹ Im Dossier sind Rekurse enthalten, die Regierungsräte in den Kantonen zu behandeln hatten. Aufschlussreich ist auch die Korrespondenz um Beschwerden von Adoptiveltern über Vermittlungsstellen und die damit verbundenen Nachfragen von kantonalen Behörden. Teilweise lösten diese Anfragen beim Bundesamt für Justiz interne Abklärungen aus.⁸⁴⁰ Ein Beispiel ist die Nachfrage einer kantonalen Behörde beim Bundesamt für Justiz, ob «à-fonds-perdu-Zahlungen» an die leibliche Mutter, wie sie bei der Vermittlungsstelle Rainbow Children in den USA üblich war, rechtens seien.⁸⁴¹ In diesem Zusammenhang ist auch die Korrespondenz zwischen dem Bundesamt für Justiz und dem Service Social International betreffend der Aktivität von amerikanischen Adoptionsvermittlungsstellen in der Schweiz zu erwähnen.⁸⁴²

In den Akten wird ab dem Jahr 1998 ein neuer Akteur sichtbar, nämlich die neu gegründete Konferenz der Adoptionsvermittlungsstellen.⁸⁴³ Neun Vermittlungsstellen hatten sich 1998 zu dieser Konferenz zusammengeschlossen. Die Konferenz nahm keine Vermittlungen vor, setzte sich aber mit der Qualität der Vermittlungsarbeit auseinander. In den Unterlagen befindet sich ein Schreiben von 1999, mit dem der Präsident dieser Konferenz das Bundesamt für Justiz auf zwei Adoptionsvermittlungsstellen hinwies, die der Konferenz auf «deontologischer und ethischer Ebene als fragwürdig» erschienen.⁸⁴⁴

Revision der Verordnung über die Adoptionsvermittlung und Ratifizierung des Haager Abkommens

Im Bestand der Sektion Zivilgesetzbuch befinden sich Dossiers, die relevant sind für die Analyse des Revisionsprozesses der Pflegekinderverordnung Ende der 1980er-Jahre. Das Bundesamt für Justiz verschickte die Entwürfe für die Revision der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern sowie

⁸³⁷ CH-BAR, E4114A#1994/205#747*.

⁸³⁸ CH-BAR, E4114A#1994/205#747*; CH-BAR, E4114A#2012/179#158*, CH-BAR, E4114A#1999/156#1488*.

⁸³⁹ CH-BAR, E4114A#1994/205#747*.

⁸⁴⁰ CH-BAR, E4114A#2012/179#158*, Korrespondenz zur Beschwerde über Fondation Enfants-Espoir, 16.7.1998.

⁸⁴¹ CH-BAR, E4114A#2012/179#158*, Departement des Innern des Kantons Aargau an Bundesamt für Justiz, 18.11.1998.

⁸⁴² CH-BAR, E4114A#2012/179#158*, Bundesamt für Justiz an Service Social International, 6.10.1998.

⁸⁴³ CH-BAR, E4114A#2012/179#158*.

⁸⁴⁴ CH-BAR, E4114A#2012/179#158*, Dr. Philip Dennler*, Konferenz der Adoptionsvermittlungsstellen der Schweiz, an Bundesamt für Justiz, Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, 8.3.1999.

für die Revision der Verordnung über die Adoptionsvermittlung an diverse Absender mit der Bitte um Rückmeldungen. Verschiedene Interessengruppen reichten ihre Stellungnahmen beim Bundesamt für Justiz ein.⁸⁴⁵ Auch das Protokoll der Arbeitsgruppe für die Revision sowie Antwortschreiben von Vermittlungsorganisationen sind abgelegt. Interessant ist ein Schreiben der Fremdenpolizei des Kantons Zürich, das anhand von Fallbeispielen Verfahrensprobleme aufzeigte. Dazu gehörte namentlich der Widerspruch, «dass einerseits [...] in der Verordnung die fremdenpolizeiliche Einreisebewilligung (bzw. die Zusicherung der Aufenthaltsbewilligung) Voraussetzung ist, andererseits aber schon vor Erteilung der Einreisebewilligung festzustehen hat, ob eine Pflegekinderbewilligung überhaupt erteilt werden kann. Das ist ein Widerspruch, der auf dem Wege der Rechtsetzung zu beheben ist.»⁸⁴⁶ Auch die Stellungnahme des Bundesamts für Ausländerfragen verwies auf die ungenügende Abgrenzung der Kompetenzen von Vormundschaftsbehörden und Fremdenpolizei und wertete die in der Revision vorgesehene klarere Abgrenzung «als positiv [...] und [...] grosser Fortschritt».⁸⁴⁷ Im Kontext der Revision der Adoptionsverordnung einzuordnen sind auch die parlamentarischen Vorstösse Longet und Nabholz.⁸⁴⁸

Relevant ist im Zusammenhang mit der Revision die Korrespondenz zwischen Terre des hommes Lausanne und dem Bundesamt für Justiz, die exemplarisch die Haltung der Vermittlungsstelle aufzeigt: «Selon Terre des hommes, il est souhaitable que les autorités fédérales aillent au-delà de la révision des ordonnances sur le placement d'enfants et sur l'activité d'intermédiaire en vue de l'adoption. Mais le Mouvement considère qu'il ne serait pas réaliste de prévoir l'obligation, pour les futurs parents adoptifs, de passer par un intermédiaire (impossibilité, pour les intermédiaires de notre pays, de se partager et d'absorber les demandes).» Terre des hommes Lausanne schlug dem Bundesamt für Justiz zwei Lösungen vor, um Kinderhandel einzudämmen: «La création d'une instance chargée de centraliser et de diffuser des informations pratiques sur l'adoption; cette mission pourrait être confiée à des fonctionnaires du DFJP.» Als zweite Lösung brachte Terre des hommes Lausanne «la conclusion d'accords bilatéraux avec les pays d'origine des enfants» ins Spiel.⁸⁴⁹ In ihrem Antwortschreiben an Terre des hommes Lausanne machte Bundesrätin Elisabeth Kopp hingegen klar, dass sie die Schaffung einer zentralen Aufsichtsbehörde ablehnte. Vielmehr sah sie den Weg von bi- und multilateralen Abkommen als Möglichkeit und erwähnte, dass die internationale Privatrechtskonferenz in Den Haag schon mit gewissen Ländern Kontakt aufgenommen hätte, um die Schaffung einer Konvention zu diskutieren.⁸⁵⁰ Nach dem Rücktritt von Bundesrätin Elisabeth Kopp unternahm Terre des hommes Lausanne 1989

⁸⁴⁵ CH-BAR, E4114A#1992/246#925*.

⁸⁴⁶ CH-BAR, E4114A#1992/246#925*, Fremdenpolizei Kanton Zürich an Bundesamt für Justiz, 2.9.1986

⁸⁴⁷ CH-BAR, E4114A#1992/246#925*, Stellungnahme Bundesamt für Ausländerfragen zu Entwurf der Verordnungen im Rahmen der Ämterkonsultation zuhanden Bundesamt für Justiz, Sektion Zivilgesetzbuch, 10.10.1986.

⁸⁴⁸ E4114A#1992/246#213*; 87.732 Einfache Anfrage Nabholz vom 18.12.1987, Adoptionsfälle in Rumänien, https://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1987/d_gesch_19870732_002.htm, Zugriff am 12.6.2022. CH-BAR, E4114A#1992/246#173*, 88.372 Interpellation Internationale Adoption. Verordnungen vom 10.3.1988 https://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/1988/d_gesch_19880372_002.htm, Zugriff am 12.6.2022.

⁸⁴⁹ Alle französischen Zitate aus: CH-BAR, E4114A#1992/246#925*, Kurzzusammenfassung des Bundesamts für Justiz zum Bericht «Le trafic d'enfants lié à l'adoption internationale: étude et propositions» von Terre des hommes Lausanne, 30.11.1988, zuhanden von Bundesrätin Elisabeth Kopp, 16.12.1988.

⁸⁵⁰ CH-BAR, E4114A#1992/246#925*, Schreiben Bundesrätin Elisabeth Kopp, Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, an Terre des hommes Lausanne, 20.12.1988.

nochmals einen Versuch, eine Zentralstelle zu schaffen, deren Aufgaben sie folgendermassen skizzierte: «Zusammentragen der Adoptionsgesetze der ausländischen Staaten. Feststellen des bei einer Adoption im Ausland zu befolgenden Verfahrens und dessen Kosten. Sammeln von Informationen über seriöse Waisenhäuser und Vermittler im Ausland, an die ein Adoptionsgesuch gerichtet werden kann. Auskunftserteilung an den interessierten Bürger, die Vermittlungsstellen und die kantonalen Behörden.»⁸⁵¹ Kathrin Keller* vom Bundesamt für Justiz notierte in der begleitenden Aktennotiz an Bundesrat Arnold Koller: «Bisherige Erfahrungen im Zusammenhang mit der Erteilung von Bewilligungen an Adoptionsvermittler zeigen, dass es unseren Vertretungen im Ausland praktisch nicht möglich ist, die Seriosität der dortigen Vermittler und Waisenhäuser abzuklären.»⁸⁵² Im Jahre 2003 löste das Bundesamt für Justiz die kantonalen Behörden als zuständige Aufsichtsinstanz über die Adoptionsvermittlungsstellen ab. Die Entwicklung war in die Richtung gegangen, nämlich hin zu einer zentralen Aufsichtsbehörde, die 15 Jahre zuvor Terre des hommes Lausanne vorgeschlagen, Elisabeth Kopp damals jedoch noch abgelehnt hatte. Die damalige Haltung der Vorsteherin des EJPD könnte mitunter eine Erklärung dafür sein, dass das Bundesamt für Justiz in den 1990er-Jahren versuchte, auf bilaterale Adoptionsabkommen hinzuwirken, wie sich etwa in der vorliegenden Bestandesaufnahme am Beispiel Peru gezeigt hat.

In den Akten finden sich auch Schreiben von Privatpersonen an Bundesrätin Elisabeth Kopp mit der Bitte, die neue Verordnung über die Platzierung von Kindern «[i]m Namen der Menschenrechte zur Überarbeitung» zurückzuziehen.⁸⁵³ Meist handelte es sich bei den Schreibenden um Adoptiveltern oder interessierte Ehepaare, die die Befürchtung äusserten, unter der neuen Verordnung kein Kind adoptieren zu können, und die sich darum ein Verfahren wünschten, das möglichst unbürokratisch war.⁸⁵⁴

Schliesslich gibt es zahlreiche Dossiers zum Entstehungsprozess des internationalen Übereinkommens über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption vom 29. Mai 1993.⁸⁵⁵ So sind Akten der Delegationschefin Cristine Togni Fischer*, Leiterin der Sektion für internationales Privat- und Zivilprozessrecht, abgelegt. Auch Unterlagen von Prof. Dr. Michael Frei*, Ordinarius an der Universität Genf und stellvertretender Delegationschef, sind archiviert. Zu diesen Unterlagen gehören unter anderem Berichte der Delegationschefin an den Bundesrat sowie Unterlagen und Korrespondenz von internationalen Arbeitsgruppen.

⁸⁵¹ CH-BAR, E4114A#1992/246#925*, Aktennotiz von Kathrin Keller*, Bundesamt für Justiz, zuhanden von Bundesrat Arnold Koller, Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, 14.4.1989.

⁸⁵² CH-BAR, E4114A#1992/246#925*, Aktennotiz von Kathrin Keller, Bundesamt für Justiz, zuhanden von Bundesrat Arnold Koller, Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, 14.4.1989.

⁸⁵³ CH-BAR, E4114A#1992/246#925*.

⁸⁵⁴ CH-BAR, E4114A#1992/246#925*, Schreiben von Adoptivmutter an Bundesrätin Elisabeth Kopp, 12.4.1988.

⁸⁵⁵ CH-BAR, E4110-03#2003/262#484*; CH-BAR, E4110-03#2003/262#486*.

14.2 Generalsekretariat EJPD

Die Bundesarchivmitarbeiterinnen und -mitarbeiter haben bei ihrer Recherche im Bestand des Generalsekretariats des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements EJPD zum Stichwort «Adoptionen» drei relevante Aktenzeichen identifiziert. Daraus sichteteten wir ausgewählte Dossiers.

Revision des ZGB von 1973 und 1978

Im Aktenbestand der Justizabteilung Zivilgesetzbuch befinden sich Sachdossiers zu den Revisionen des ZGB von 1973 und 1978.⁸⁵⁶ Unter anderem ist ein Vertrag abgelegt zwischen dem Bundesamt für Justiz einerseits und Prof. Dr. Ernst A. von Schneider* und Rechtsanwalt Dr. Gustav Wüst* andererseits über ein Gutachten betreffend Anerkennung ausländischer Adoptionen im Kontext des neuen schweizerischen Adoptionsrechts von 1973. Anlass für das Gutachten war, dass nach Inkraftsetzung des neuen Adoptionsrechts «in der Praxis der zuständigen eidgenössischen und kantonalen Behörden erhebliche Unsicherheiten und grundlegende Meinungsverschiedenheiten über die Anerkennung ausländischer Adoptionen aufgetreten» waren.⁸⁵⁷ Um «diesbezüglich Klarheit zu schaffen und möglichst von Anfang an eine einheitliche Praxis zu sichern», gab das Bundesamt für Justiz das Gutachten in Auftrag.⁸⁵⁸ Die Massnahme weist darauf hin, dass im revidierten Adoptionsrecht ausländische Adoptionen nicht angemessen bedacht worden waren und sich daraus Vollzugsprobleme ergeben hatten. Ein Schreiben des Direktors der Eidgenössischen Justizabteilung an die Arbeitsgruppe für Adoptionsfragen der Schweizerischen Landeskonferenz für Sozialwesen zeigte ebenfalls, dass das Adoptionsgesetz von 1973 Fragen offenliess.⁸⁵⁹

Revision der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern 1988

Die Revision der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern 1988 wurde bei den kantonalen Behörden und bei verschiedenen Interessengruppen in Vernehmlassung gegeben.⁸⁶⁰ Darunter waren auch Vermittlungsstellen, die teilweise ihnen zugewandte Adoptiveltern aufforderten, aktiv zu werden. Über mehrere Monate trafen viele Dutzend Briefe bei Bundesbehörden und bei den Bundesräten Elisabeth Kopp und Jean-Pascal Delamuraz ein. Eine Mitarbeiterin notierte dazu: «Gezielte Aktion nach einem Artikel im 'Hebdo' [...] im EJPD, BK und in anderen Departementen.» Als

⁸⁵⁶ CH-BAR, E4001E#1985/152#38. Siehe dazu auch: Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 26ff.

⁸⁵⁷ CH-BAR, E4001E#1985/152#38, Vertrag zwischen Bundesamt für Justiz und Prof. Dr. Ernst A. von Schneider* und Rechtsanwalt Dr. Gustav Wüst*, 19.2.1974.

⁸⁵⁸ CH-BAR, E4001E#1985/152#38, Vertrag zwischen Bundesamt für Justiz und Prof. Dr. Ernst A. von Schneider und Rechtsanwalt Dr. Gustav Wüst, 19.2.1974.

⁸⁵⁹ CH-BAR, E4001E#1985/152#38, Direktor der Eidgenössischen Justizabteilung an Schweizerische Landeskonferenz für Sozialwesen, Arbeitsgruppe für Adoptionsfragen, 22.7.1975.

⁸⁶⁰ CH-BAR, E4010A#1994/344#506*.

Initiantin hinter dieser Aktion wurde Divali Adoption Service vermutet. Für die Beantwortung der Briefe war Kathrin Keller* vom Bundesamt für Justiz, Sektion Zivilgesetzbuch, zuständig. Sie konnte bei der Bewältigung der zahlreichen Antwortschreiben auf standardisierte «Speicherbriefe [...] aus dem Schreibautomaten» zurückgreifen.⁸⁶¹ Trotz dem Einsatz von moderner Bürotechnik zur Bewältigung der grossen Menge an Zuschriften verfasste Kathrin Keller im Auftrag der Bundesräte auch persönliche Antwortschreiben. Auffällig ist, wie stark die Bundesbehörden in diesen Briefen betonen, dass die Bedenken der Schreibenden, oftmals Adoptiveltern oder Vertreterinnen und Vertreter von Vermittlungsstellen, bei der Revision ernst genommen würden.⁸⁶² «Ziel der Revision ist keineswegs, internationale Adoptionen zu verhindern, sondern lediglich, sie im Interesse des Kindes besser zu regeln»⁸⁶³, schrieb Kathrin Keller. Sie versicherte gleichzeitig, dass beim Bericht zur Lebensgeschichte des Kindes, der mit der Revision neu eingeführt werden sollte, «keineswegs die Absicht besteht, [...] die Adoption von Findelkindern oder von Kindern ohne belegte Vorgeschichte auszuschliessen oder zu erschweren». Denn auch wenn dieser Bericht vorgelegt werden müsse, so sei es klar, «dass in einem Bericht nur zusammengetragen werden kann, was bekannt ist. Bei Findelkindern beispielsweise kann der Bericht nur die Lebensgeschichte nach dem Auffinden des Kindes schildern.» Kathrin Keller wies darauf hin, dass dieser Bericht den Adoptiveltern ermögliche, «allfällige spätere Fragen des Kindes nach seiner Herkunft zu beantworten». «Ziel der Revision ist nicht, Adoptionen zu verhindern», so Keller weiter, sondern «optimale Bedingungen» zu schaffen und «nach Möglichkeit Kinderhandel [zu vermeiden]».⁸⁶⁴

Auch Alice Honegger wandte sich an Bundesrätin Elisabeth Kopp und berichtete «von ihren persönlichen Erfahrungen im Adoptionswesen». Im Antwortschreiben versicherte ihr Kathrin Keller im Namen der Bundesrätin, dass ihre «Beurteilung der skandinavischen Adoptionspraxis [...] nützlich» sei: «Die zuständigen Bundesstellen prüfen zu Zeit [sic] nämlich die Möglichkeit von bilateralen Abkommen, wie sie beispielsweise Schweden mit verschiedenen Staaten der Dritten Welt abgeschlossen hat».⁸⁶⁵

Im Kontext der Revision wurde die Frage diskutiert, ob internationale Adoptionen nur über anerkannte Vermittlungsstellen laufen sollten. Auf einen entsprechenden Vorstoss einer Vermittlungsstelle versicherte das Bundesamt für Justiz, dass die Anpassung der gesetzlichen Bestimmungen im Rahmen der Revision auch ohne diese Kanalisierung ausreichenden Schutz für die Kinder biete und so verhindere, dass «die internationale Adoption zu einem 'Selbstbedienungsladen' für Eltern wird, die keine eigenen Kinder haben können.»⁸⁶⁶

⁸⁶¹ Zitate aus: CH-BAR, E4010A#1994/344#506*, Aktennotiz ohne Datum.

⁸⁶² CH-BAR, E4010A#1994/344#506*, Bundesrat Jean-Pascal Delamuraz, i. A., an Ehepaar, 25.2.1988.

⁸⁶³ CH-BAR, E4010A#1994/344#506*, Kathrin Keller*, Bundesamt für Justiz, Sektion Zivilgesetzbuch, an Präsidentin der Arbeitsgruppe Aarau von Terre des hommes Kinderhilfe, 9.9.1988.

⁸⁶⁴ Alle Zitate aus: CH-BAR, E4010A#1994/344#506*, Kathrin Keller, Bundesamt für Justiz, Sektion Zivilgesetzbuch, an Privatperson, 22.7.1988.

⁸⁶⁵ Zitate aus: CH-BAR, E4010A#1994/344#506*, Kathrin Keller, Bundesamt für Justiz, Sektion Zivilgesetzbuch, an Alice Honegger, 21.6.1988.

⁸⁶⁶ CH-BAR, E4010A#1994/344#506*, Dr. Emil Blättler*, Bundesamt für Justiz, Sektion Zivilgesetzbuch, an Terre des hommes Arbeitsgruppe Baselland, 20.10.1988.

Zur Ratifikation des Haager Übereinkommens durch die Schweiz sind im Bestand des Generalsekretariats des EJPD umfangreiche Unterlagen abgelegt.⁸⁶⁷ Die Einfache Anfrage von Nationalrätin Lili Nabholz zur Unterstützung der von Rumänien blockierten Adoptionsverfahren, die am 18. Dezember 1987 beim Bundesrat eingereicht wurde, ist ebenfalls dokumentiert.⁸⁶⁸

14.3 EDA-Zentrale

Ein grosser Teil dieser Sachdossiers handelt von zivil-, familien-, kinder- oder menschenrechtlichen Fragen. Von Relevanz für die Fragestellung dieses Berichts sind insbesondere zwei Dossiers aus dem Bestand der Direktion für internationale Organisationen, die Unterlagen zu den zwei Vermittlungsstellen *Terre des hommes* Lausanne und *Adoption International* Kreuzlingen enthalten.⁸⁶⁹

Terre des hommes Lausanne

Im Dossier zu *Terre des hommes* Lausanne lässt sich der Austausch zwischen Edmond Kaiser, Gründer des Hilfswerks, und den Bundesbehörden in der ersten Hälfte der 1970er-Jahre ablesen. Die Beziehungen waren, wie bereits der Bericht zu den Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka darstellte, eng und teilweise geprägt von Konflikten. Wie nahe Edmond Kaiser den Bundesbehörden und ihren Repräsentanten stand, zeigt eine Einladung aus dem Jahr 1973 an Pierre Graber, Bundesrat und Vorsteher des Politischen Departements (heute EDA), persönlich bei der Ankunft von bangladeschischen Adoptivkindern in der Schweiz am Flughafen Genf-Cointrin anwesend zu sein.⁸⁷⁰ Gemäss der handschriftlichen Notiz auf der abgelegten Einladung leistete Pierre Graber der Einladung Folge.

Terre des hommes Lausanne war an einer einvernehmlichen Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden interessiert, die sich um Probleme kümmerten, auf die das Hilfswerk stiess. Die schweizerische Botschaft in New Delhi liess beispielsweise einen englischsprachigen Bericht zur Adoption von indischen Kindern der EDA-Zentrale mit folgender Bemerkung zukommen: «*Terre des hommes* semble avoir de grosses difficultés dans la sélection des enfants susceptibles d'être adoptés en Europe».⁸⁷¹ Im

⁸⁶⁷ Im Dossier CH-BAR, E4010B#2018/45#429* sind beispielsweise Unterlagen zur Ratifikation des Haager Abkommens, Berichte aus den Rechtskommissionen des National- und Ständerats sowie Korrespondenz von der Konferenz der Adoptionsvermittlungstellen der Schweiz KAVS an Bundesrätin Ruth Metzler abgelegt.

⁸⁶⁸ CH-BAR, E4010A#1994/344#511*, EA-Nabholz vom 18.12.87: Adoption Fälle aus Rumänien. 87.732 EDA, Antwort BR vom 17.2.1988.

⁸⁶⁹ CH-BAR, E2003A#1988/15#744*; CH-BAR, E2023A#1998/212#1161*.

⁸⁷⁰ CH-BAR, E2003A#1988/15#744*, Edmond Kaiser, *Terre des hommes* Lausanne, an Pierre Graber, Bundesrat und Vorsteher des Politischen Departements, 21.2.1973.

⁸⁷¹ CH-BAR, E2003A#1988/15#744*, Schweizer Botschafter in New Delhi/Indien an Direction des Organisations internationales, 2.3.1973.

Sachdossier ist auch eine Korrespondenz zwischen der schweizerischen Botschaft in Dhaka/Bangladesch, dem EDA und der Eidgenössischen Fremdenpolizei abgelegt. Dabei geht es um die Genehmigung von Einreisevisa für von Terre des hommes Lausanne betreute bangladeschische Kinder, bei denen die Angaben in den vorgelegten Pässen nicht mit den Angaben auf den Einreisebewilligungen übereinstimmten, da offenbar Kinder, die für die Adoption in der Schweiz vorgesehen gewesen waren, zwischenzeitlich verstorben und durch andere ersetzt worden waren.⁸⁷² Eine handschriftliche Telefonnotiz aus der schweizerischen Botschaft in Dhaka hält fest: «Frepol wagt nicht, solche Fälle abzulehnen.»⁸⁷³ Die Fremdenpolizei stimmte schliesslich der Einreise dieser Kinder zu, offenbar nicht zuletzt wegen befürchteter negativer Pressemeldungen.⁸⁷⁴ Nur ein Tag nachdem die Fremdenpolizei der schweizerischen Vertretung in Bangladesch grünes Licht gegeben hatte für die Einreise von «neue[n], substituierte[n] Adoptivkinder[n]», wandte sich diese erneut an das EDA: Die Vertreterin vor Ort von Terre des hommes Lausanne beantrage ein Einreisevisum für ein Kind, das «in keinem Punkt dem vorgewiesenen Pass» entspreche. Entsprechend verweigerte die schweizerische Vertretung das Visum. Im Schreiben an die Politische Direktion des EDA schilderte die schweizerische Vertretung das weitere Geschehen folgendermassen: «Auf ihre Anfrage [der Vertreterin von Terre des hommes Lausanne, Anm. d. Verfasserinnen] nannte ich ihr den Namen, auf welchen die Einreisebewilligung lautete. Anderntags erschien [die Vertreterin von Terre des hommes Lausanne] prompt mit dem korrigierten Pass, d. h. der ursprüngliche Name wurde durch die hiesige Passbehörde mit [dem genannten Namen] ergänzt.» Da auch die Geburtsdaten im Pass und in der Einreisebewilligung nicht übereinstimmten und so «genügend Handhabe» vorlag, stellte die schweizerische Vertretung das Visum nicht aus. Zur Absicherung des eigenen Vorgehens bat die schweizerische Vertretung das EDA um eine Stellungnahme, da «mit weiteren ähnlichen Fällen gerechnet werden muss».⁸⁷⁵

Die Antwort des EDA auf die Anfrage aus Bangladesch war mit Stefan Koch von der Eidgenössischen Fremdenpolizei abgesprochen: «Die FREPO hat darauf aufmerksam gemacht, dass immer wieder Ungenauigkeiten bei der Personalienübermittlung durch Terre des Hommes, die Voraussetzung für die Erteilung von Einreisebewilligungen bildeten, vorkommen. Falsche Namensangaben beruhten aber oft zum Teil auf Übersetzungsfehlern, mithin komme es auch vor, dass das Geburtsdatum nicht stimme. Solche Ungenauigkeiten seien aber von untergeordneter Bedeutung. Die Bewilligung werde für das notleidende Kind erteilt. Entscheidend sei deshalb, welches Kind von der Vertreterin von Terre des Hommes als für die Einreise in die Schweiz bestimmt bezeichnet werde.» Die schweizerische Botschaft in Dhaka wurde von der Direktion für internationale Organisationen, EDA-Zentrale, angewiesen, das verweigerte Einreisevisum auszustellen und «in Zukunft nach dem Grundsatz zu verfahren, dass die

⁸⁷² CH-BAR, E2003A#1988/15#744*, Terre des hommes Lausanne an Vertreterin vor Ort, 4. und 9.9.1974; Telefonnotiz der schweizerischen Botschaft in Dhaka/Bangladesch vom 15.1.1975.

⁸⁷³ CH-BAR, E2003A#1988/15#744*, Telefonnotiz der schweizerischen Botschaft in Dhaka/Bangladesch vom 15.1.1975.

⁸⁷⁴ CH-BAR, E2003A#1988/15#744*, Telefonnotiz der schweizerischen Botschaft in Dhaka/Bangladesch vom 15.1.1975; Telegramm No 4 vom 15.1.1975 an schweizerische Botschaft in Dhaka/Bangladesch.

⁸⁷⁵ Alle Zitate aus: CH-BAR, E2003A#1988/15#744*, Schweizerische Botschaft in Dhaka/Bangladesch an EDA, Politische Direktion, 16.1.1975.

Vertreterin von Terre des Hommes die berufene Person ist, das zur Einreise begünstigte Kind zu bezeichnen.»⁸⁷⁶ Die Direktion für internationale Organisationen begründete dies damit, dass «die Verteidigung eines negativen Bescheids in der Schweizer Öffentlichkeit (u. a. Presse) schwerfiele». Weder die Direktion für internationale Organisationen noch die Eidgenössische Fremdenpolizei wollten die «menschliche Verantwortung» für einen ablehnenden Entscheid übernehmen: «Die Fremdenpolizei teilte uns mit, dass sie nicht bereit ist, Substitutionsfälle abschlägig zu beantworten, sofern die notwendigen neuen Personalien der Kinder vorliegen. Sie macht gleichzeitig darauf aufmerksam, dass Bewilligungen nur mit ihrer formellen Zustimmung erfolgen dürfen.»⁸⁷⁷ Die Direktion für internationale Organisationen beraumte in Abstimmung mit der Eidgenössischen Fremdenpolizei der Vertreterin von Terre des Hommes Lausanne einen Handlungsspielraum bei den Formalitäten der Adoptivkinder ein.

Das Sachdossier gibt zudem Einsicht in die Vorgehensweise von Terre des Hommes Lausanne, um in neuen Herkunftsländern wie Brasilien oder Ecuador Kontakte zu knüpfen.⁸⁷⁸ Im Fall von Brasilien engagierte sich ein Nationalrat der Sozialdemokratischen Partei für Edmond Kaiser. Diese Unterstützung veranlasste die schweizerische Vertretung in Brasilien, beim EDA rückzufragen, wie sich dieses zu Edmond Kaisers Ansinnen stelle.⁸⁷⁹ Das EDA sprach sich wiederum mit der Eidgenössischen Fremdenpolizei ab und signalisierte gegenüber der schweizerischen Vertretung in Brasilien, dass die Fremdenpolizei «gegen dieses Projekt, sofern es in bescheidenem Rahmen durchgeführt wird, nichts einzuwenden habe». Auch liess das EDA die Vertretung wissen, dass die Eidgenössische Fremdenpolizei Edmond Kaiser attestiere, «Rechtsfragen im Zusammenhang mit einer Adoption jeweils sehr zufriedenstellend» zu lösen.⁸⁸⁰ Dieses Wohlwollen des EDA und der Eidgenössischen Fremdenpolizei gegenüber Terre des Hommes Lausanne deckte sich mit deren Haltung gegenüber den Aktivitäten des Hilfswerks in Sri Lanka.⁸⁸¹ Und wie im Fall von Sri Lanka findet sich auch im hier geschilderten Fall der Appell von Bundesbehörden an die Adresse von Terre des Hommes Lausanne, nicht durch eine hohe Zahl von vermittelten Adoptivkindern Aufmerksamkeit zu erregen, «die nicht nur dem guten Ruf der 'Terre des Hommes' als solche, sondern auch demjenigen unseres Landes als Sitz der Organisation Abbruch tun könnt[e]». ⁸⁸² Terre des Hommes profitierte auch von finanziellen Vergünstigungen: Die Bundesbehörden gewährten der Organisation eine 50-prozentige Preisreduktion auf Flugreisen zwischen der

⁸⁷⁶ Beide Zitate aus: CH-BAR, E2003A#1988/15#744*, Direktion für internationale Organisationen an schweizerische Botschaft in Dhaka/Bangladesch, 30.1.1975.

⁸⁷⁷ Beide Zitate aus: CH-BAR, E2003A#1988/15#744*, Direktion für internationale Organisationen an schweizerische Botschaft in Dhaka/Bangladesch, 16.1.1975.

⁸⁷⁸ CH-BAR, E2003A#1988/15#744*.

⁸⁷⁹ CH-BAR, E2003A#1988/15#744*, Schweizerische Botschaft in Rio de Janeiro/Brasilien an EDA, Directeur de la Direction des Organisations internationales, 24.9.1974.

⁸⁸⁰ Zitate aus: CH-BAR, E2003A#1988/15#744*, Direktion für internationale Organisationen an schweizerisches Generalkonsulat in Rio de Janeiro/Brasilien, 30.9.1974.

⁸⁸¹ Siehe dazu Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 85ff.

⁸⁸² CH-BAR, E2003A#1988/15#744*, Direktion für internationale Organisationen an schweizerisches Generalkonsulat in Rio de Janeiro/Brasilien, 30.9.1974; Direktion für internationale Organisationen an schweizerische Botschaft in Ecuador, 9.12.1974. Siehe dazu auch: Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 85ff.

Schweiz, Bombay und Bangkok.⁸⁸³ Die abgelegte Korrespondenz gibt schliesslich Einsicht in die Zusammenarbeit von Terre des hommes Lausanne und einer lokalen Vertreterin in Kalkutta,⁸⁸⁴ sowie in die Arbeit des Hilfswerks in Vietnam und Kambodscha.⁸⁸⁵

Adoption International Kreuzlingen

Im Bestand der EDA-Zentrale respektive der Direktion für internationale Organisationen befindet sich neben dem Dossier zu Terre des hommes Lausanne auch ein solches zu Adoption International Kreuzlingen.⁸⁸⁶ Diese Vermittlungsstelle wurde 1980 gegründet mit dem Ziel, Kinder, «für die wenig oder gar keine Chance besteht einmal ein sinnvolles und erfülltes Leben zu führen», in eine Adoptivfamilie zu integrieren.⁸⁸⁷ Im Dossier sind die Statuten sowie der Tätigkeitsbericht von 1981/82 abgelegt. Die Unterlagen zeigen, wie sich die Vermittlungsstelle zu Beginn der 1980er-Jahre bemühte, in Indien und Thailand Kontakte zur dortigen schweizerischen Vertretung und zu Kinderheimen sowie zu Mutter Teresa zu knüpfen. Es war für die neu gegründete Vermittlungsstelle nicht einfach, in Indien Fuss zu fassen.⁸⁸⁸ Die schweizerische Botschaft vermittelte den Kontakt zur katholischen Ordensschwester Hildegard* und zum Vertrauensanwalt der Botschaft.⁸⁸⁹ 1982 suchte Adoption International das EDA um finanzielle Unterstützung an.⁸⁹⁰ Im Dossier ist des weiteren Korrespondenz zwischen der schweizerischen Botschaft in New Delhi/Indien und der EDA-Zentrale abgelegt, bei der es «um den Ruf und Zuverlässigkeit» der als Vermittlerin tätigen Doris Kälin* geht.⁸⁹¹

⁸⁸³ CH-BAR, E2003A#1988/15#744*, Edmond Kaiser, Terre des hommes Lausanne, an Direktor der Luftfahrtabteilung des Bundes, 20.10.1973.

⁸⁸⁴ CH-BAR, E2003A#1988/15#744*, Terre des hommes Lausanne an Vertreterin vor Ort, 4.9.1974 und 9.9.1974.

⁸⁸⁵ CH-BAR, E2003A#1988/15#744*. Siehe dazu auch: Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 85ff.

⁸⁸⁶ CH-BAR, E2023A#1998/212#1161*. Vgl. auch Kapitel 6.2 zu Guatemala.

⁸⁸⁷ CH-BAR, E2023A#1998/212#1161*, Adoption International an schweizerische Botschaft in New Delhi/Indien, 22.12.1981. Vgl. auch Kapitel 6.2 zu Guatemala.

⁸⁸⁸ CH-BAR, E2023A#1998/212#1161*, Schweizer Generalkonsul in Bombay/Indien an EDA, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe, Abteilung für humanitäre Hilfe, 29.3.1982; Aktennotiz von Mitarbeitenden der schweizerischen Botschaft in New Delhi/Indien, 19.1.1982.

⁸⁸⁹ CH-BAR, E2023A#1998/212#1161*, Aktennotiz von Mitarbeitenden der schweizerischen Botschaft in New Delhi/Indien, 19.1.1982. Vgl. auch Kapitel 7 zu Indien.

⁸⁹⁰ CH-BAR, E2023A#1998/212#1161*, Adoption International an EDA, Abteilung für humanitäre Hilfe, 12.1.1982.

⁸⁹¹ CH-BAR, E2023A#1998/212#1161*. Vgl. zu Doris Kälin* auch Kapitel 7 zu Indien.

14.4 Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen und Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter

Das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen übt die Oberaufsicht im Zivilstandswesen aus.⁸⁹² Es nimmt die Adoptionsmitteilungen der kantonalen Behörden entgegen. Der Bestand ist für die Fragestellung des vorliegenden Berichts kaum von Relevanz. Ein erstes Sachdossier enthält Unterlagen zum neuen Adoptionsrecht sowie zum Adoptionsgeheimnis. Darunter befinden sich etwa ein Artikel von Cyril Hegnauer in der Zeitschrift für Vormundchaftswesen von 1973 oder ein Artikel aus der Neuen Zürcher Zeitung mit dem Titel «Was das neue Kindesrecht bringt» von 1976. Ebenfalls enthalten ist ein Protokoll der Arbeitstagung der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen vom 4. Juli 1974 betreffend das neue Adoptionsrecht. Ein Teil des Dossiers ist der Frage nach dem Umgang von im Ausland ausgesprochenen Adoptionen gewidmet.⁸⁹³ In einem zweiten Dossier sind Jahresberichte der Beratungsstelle für Adoption enthalten sowie Listen mit Adoptionsvermittlungsstellen.⁸⁹⁴ Ein drittes Dossier dieses Bestands enthält das zentrale Adoptionsverzeichnis.⁸⁹⁵ Die restlichen drei Dossiers enthalten die Adoptionsmitteilungen von kantonalen Behörden an das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen.⁸⁹⁶

Die Stelle des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) ist seit Beginn der 1990er-Jahre für die Beratung und Beaufsichtigung der Bundesbehörden sowie von privaten Unternehmen und Organisationen zuständig in Bezug auf datenschutzkonforme Datenerhebung und -verarbeitung.⁸⁹⁷ Er berät in dieser Sache auch Bürgerinnen und Bürger. Die fünf Sachdossiers, die Mitarbeitende des Schweizerischen Bundesarchivs recherchiert haben, sind bei den Quellen ausgewiesen.

⁸⁹² Siehe: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/zivilstand.html>, Zugriff am 4.2.2022.

⁸⁹³ CH-BAR, E4160D#2002/57#131*, z. B. Weisung der Direktion des Innern und der Justiz des Kantons Zürich an die Abteilung Zivilstandswesen der Direktion des Innern betreffend Behandlung ausländischer Adoptionen, 12.9.1974, oder Anmerkungen des Eidg. Amtes für das Zivilstandswesen zum Entwurf für ein Kreisschreiben an die Kantonsregierungen betreffend Anerkennung und Eintragung der im Ausland ausgesprochenen Adoption, 7.11.1974.

⁸⁹⁴ CH-BAR, E4160D#2002/57#132*.

⁸⁹⁵ CH-BAR, E4160D#2002/57#133*, Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen an die kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen, 22.2.1974: Zentrales Adoptionsverzeichnis.

⁸⁹⁶ CH-BAR, E4160D#1998/170#1-3*.

⁸⁹⁷ Siehe: <https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/der-edoeb/auftrag.html>, Zugriff am 18.3.2022.

15 Ergebnisse und Forschungsbedarf

Die zehn Herkunftsländer Bangladesch, Brasilien, Chile, Guatemala, Indien, Kolumbien, Korea, Libanon, Peru und Rumänien, die für diese Bestandesaufnahme ausgewählt wurden, verzeichneten im Zeitraum von den 1970er- bis zu den 1990er-Jahren unterschiedliche Konjunkturen bei den Auslandsadoptionen. In den 1970er-Jahren wurden die meisten Einreisebewilligungen in die Schweiz für Kinder aus Asien erteilt. In den 1980er-Jahren verdoppelte sich die Gesamtzahl aller Einreisebewilligungen mit einem Total von 6'157 annähernd gegenüber den 1970er-Jahren mit insgesamt 3'520 Bewilligungen. An der Spitze lag in den 1980er-Jahren weiterhin Asien, nun jedoch dicht gefolgt von Südamerika. Dieser Kontinent wurde in den 1990er-Jahren zum Spitzenreiter, als die Gesamtzahlen geringfügig unter den Werten der 1980er-Jahre lagen. Mehr Kinder stammten nun auch aus Osteuropa. Bei den zehn ausgewählten Herkunftsländern fiel die höchste Zahl im Zeitraum 1970 bis 1999 mit 2'799 Einreisebewilligungen auf Kinder aus Indien, gefolgt von Kolumbien mit 2'122, Brasilien mit 1'222 und Korea mit 1'065 Einreisebewilligungen. Die kleinste Zahl verzeichnete Guatemala mit 130 Einreisebewilligungen. Ebenfalls unter 200 lagen die Einreisebewilligungen für Kinder aus Bangladesch und dem Libanon.⁸⁹⁸ Wurden Adoptionen in einem der Herkunftsländer wegen gesetzeswidriger Praktiken eine Zeit lang unterbunden, wie beispielsweise in Peru, versuchten die Schweizer Behörden mit den verantwortlichen Stellen Lösungen zu finden, um Vermittlungen in die Schweiz auf der Basis der angepassten Gesetze wieder zu ermöglichen, oder die Nachfrage der adoptionswilligen Schweizer Paare verlagerte sich in ein anderes Land, wie geschehen im Fall von Korea.

Für diese Bestandesaufnahme wurden keine Einzelfall- sondern nur Sachdossiers gesichtet, die sich im Schweizerischen Bundesarchiv befinden. Im Folgenden legen wir den Fokus auf die für diesen Bericht zentrale Frage, was die schweizerischen Vertretungen in den zehn Herkunftsländern und die Bundesbehörden in Bern, insbesondere die Eidgenössische Fremdenpolizei und ihre Nachfolgebehörde ab 1979, das Bundesamt für Ausländerfragen, über illegale Adoptionen wussten und wie sie darauf reagierten, soweit sich das aus den Unterlagen in den Sachdossiers rekonstruieren lässt. Sie verfügten im Untersuchungszeitraum über Hinweise auf irreguläre und problematische Praktiken in vielen Herkunftsländern. Die schweizerischen Vertretungen und die Bundesbehörden tauschten sich regelmässig über Verfahrensverfehlungen aus. Wenn in einem Land illegale Vorkommnisse bekannt wurden, mahnten die Bundesbehörden zu Vorsicht, und Stefan Koch* von der Eidgenössischen Fremdenpolizei zum Beispiel pochte in den 1970er-Jahren auf die Einhaltung der Gesetze und Richtlinien, deren Umsetzung bei den Kantonen lag.

⁸⁹⁸ Zu den Zahlen vgl. Anhang 1 bis 3. Zur Problematik, dass es noch keine verlässlichen statistischen Angaben zur Geschichte der Adoptionen von Kindern aus dem Ausland in der Schweiz gibt, vgl. Kapitel 2.1.

Während die schweizerischen Vertretungen nur Überblick über das jeweilige Residenzland hatten, liefen bei den Bundesbehörden in Bern Kenntnisse über illegale Adoptionen zu verschiedenen Herkunftsländern zusammen, aus denen Pflegekinder zwecks späterer Adoption in die Schweiz einreisten. Bei den Auslandsadoptionen in der Schweiz zeigen sich strukturelle Probleme bei sämtlichen Verfahrensschritten. Die Reaktionen der schweizerischen Vertretungen und der Bundesbehörden auf Irregularitäten waren oftmals ähnlich. Sie sahen sich ihrem Kompetenzbereich entsprechend nur für einen Teil der Abläufe zuständig, weshalb sich die gesammelten Informationen zu illegalen Adoptionen kaum zu umfassenden Wissensbeständen bündeln liessen, die auf länderübergreifende Probleme verwiesen. Bei Irregularitäten wie lückenhaft vorliegende Dokumente suchten sie situationsbezogen nach Lösungen.

Ausschlaggebend für diese Haltung der Bundesbehörden und der schweizerischen Vertretungen waren erstens die komplexen Verfahren mit vielen Involvierten, die kaum zu kontrollieren waren, die zahlreichen Zuständigkeiten und die grenzüberschreitenden Rechtsbestimmungen. Zweitens gab es die mehrheitliche Überzeugung, dass es die adoptierten Kinder in der Schweiz besser hätten als im Herkunftsland – eine Meinung, die sie mit den künftigen Adoptiveltern und den Vermittlerinnen und Vermittlern teilten. Drittens war von nicht zu unterschätzender Bedeutung, dass die schweizerischen Vertretungen und die Bundesbehörden als pragmatische Reaktion auf den stets hohen Nachfragedruck die Anliegen der adoptionswilligen Paare insgesamt noch höher gewichteten als die Interessen der Adoptivkinder. Zudem wollten sie aus Angst vor negativer Presse nicht als unmenschlich handelnde Beamtinnen und Beamte gesehen werden, die Kinder zurückschickten. Kulanz bei der Einreise war mit der damaligen Kindeswohlüberlegung begründet, dass ein Herkunftsland das betreffende Kind nicht mehr zurücknehmen würde. Ein Kind, das mit unzureichenden Dokumenten in die Schweiz einreiste, stellte die involvierten Behörden vor ein Dilemma zwischen Kindeswohlgarantie und Verfahrenskorrektheit.

Das Kindeswohl, das im Schweizerischen Zivilgesetzbuch als zentraler Rechtsbegriff fungierte, war bei den Adoptionen ein Dreh- und Angelpunkt von Begründungen, Verfahren, Motiven und Erfahrungen der involvierten Akteurinnen und Akteure und widerspiegelt anschaulich den gesellschaftlichen Wertewandel, der hinter den Adoptionen und den dazugehörigen Familienleitbildern und Vorstellungen von intakter Familie liegt. In den von uns gesichteten Unterlagen aus den Sachdossiers zeigt sich eine Diskrepanz zwischen der postulierten Achtung des Kindeswohls und der Praxis, in der häufig andere Interessen als diejenigen der Adoptivkinder im Vordergrund standen. Dadurch hatten die Kinder einen Objektstatus.⁸⁹⁹ Oftmals wurde von ihnen gesprochen, als ob sie eine Ware wären, etwa dann, wenn von Kinderimport die Rede war, oder subtiler, wenn Adoptiveltern Wünsche zu den Eigenschaften des Kindes formulierten, das sie in Pflege nehmen wollten.

Die vorliegende Bestandsaufnahme im Bundesarchiv zu zehn Herkunftsländern bietet nach den beiden Studien zu Sri Lanka und zum Kanton St. Gallen⁹⁰⁰ weitere Anhaltspunkte für künftige historische

⁸⁹⁹ Vgl. dazu auch Gabriel 2023. Die Analyse von Einzelfalldossiers kann zum Kindeswohlbegriff weiteren Aufschluss geben.

⁹⁰⁰ Bitter, Bangarter, Ramsauer 2020; Berthet, Falk 2022.

Studien. Im dritten Teil dieser Zusammenfassung zeigen wir im Ausblick den Forschungsbedarf auf, der aus unserer Sicht besteht. In den ersten beiden Teilen fassen wir die Ergebnisse zu den zehn Herkunftsländern und den schweizerischen Vertretungen sowie zu den Bundesbehörden zusammen.

15.1 Ergebnisse zu den zehn Herkunftsländern und zu den schweizerischen Vertretungen

Die schweizerischen Vertretungen in Bangladesch, Brasilien, Chile, Guatemala, Indien, Kolumbien, Korea, Libanon, Peru und Rumänien und die Bundesbehörden in Bern thematisierten immer wieder, dass eine Mehrzahl der adoptionsinteressierten Paare ohne die Hilfe offizieller Vermittlungsstellen auf eigene Verantwortung im Ausland ein Kind suchte. Solche Paare umgingen manchmal die Einreiseformalitäten und brachten die Kinder ohne Bewilligung der Fremdenpolizei, ohne dass ihre Eignung als angehende Pflegeeltern vorgängig durch die Vormundschaftsbehörden abgeklärt wurde oder ohne gültigen Pass in die Schweiz. Adoptionsinteressierte, die sich direkt vor Ort um ein Kind bemühten, kamen unter Umständen in Kontakt mit Kinderhandel. In Peru gab es aus diesem Grund seit 1993 einen Adoptionsstopp respektive wurde ein Gegenseitigkeitsvertrag mit einer von der ausländischen Regierung bewilligten Vermittlungsstelle verlangt. Zu einer solchen Vereinbarung kam es zwischen Peru und den schweizerischen Vermittlungsstellen nicht, hingegen 1997 im analogen Fall von Rumänien zu einem Abkommen zwischen dem rumänischen Adoptionskomitee und dem Bureau Genevois d'Adoption und Terre des hommes Lausanne.

Weiter waren die schweizerischen Vertretungen sowie die Bundesbehörden wiederholt mit fehlerhaften, lückenhaften oder gefälschten Dokumenten konfrontiert, wenn zum Beispiel künftige Adoptiveltern im Geburtsschein der Kinder als leibliche Eltern eingetragen wurden, was etwa in Brasilien verbreitet war. Teilweise fehlten wichtige Informationen wie das Geburtsdatum des Kindes, Angaben zur leiblichen Mutter oder die elterliche Zustimmungserklärung. In den von uns gesichteten Sachdossiers gibt es Vorfälle von Illegalität.⁹⁰¹ Die Behörden entschuldigten bisweilen ein gesetzeswidriges Verhalten von Adoptiveltern, indem sie ihnen fehlendes Wissen, Naivität oder jugendliche Romantik zuerkannten. Das war aber gerade in den Fällen, in denen Paare alles versuchten, um ein Kind adoptieren zu können, und dabei mutmasslich straffällig wurden, eine Fehleinschätzung. Für Chile und Brasilien sind mehrere Fälle belegt, in denen eine Geburt vorgetäuscht, ein fremdes Kind als leibliches ausgegeben und Einträge ins Zivilstandsregister gefälscht oder erkaufte wurden.

⁹⁰¹ Weiterführende Erkenntnisse würden sich aus einer Analyse von Einzelfalldossiers ergeben.

Die Behörden hatten auch mit Vermittlerinnen und Vermittlern zu tun, die unter ungeklärten Umständen Kinder in die Schweiz brachten. Die Sachdossiers enthalten zum Beispiel Informationen zu Margret Bucher*, einer katholischen Ordensschwester aus dem Kanton Appenzell Ausserrhoden, die ohne Bewilligung Kinder aus Indien vermittelte und in Kolumbien tätig war, ohne dass die Behörden Klarheit darüber hatten, mit wem sie dort zusammenarbeitete. Die von der eidgenössischen Verordnung vorgeschriebenen Kontakte im Herkunftsland der Kinder wurden zum Zeitpunkt der Akkreditierung auch in anderen Beispielen in den zuständigen Kantonen nicht genau überprüft.

Bevor wir die wichtigsten Erkenntnisse zu den einzelnen Herkunftsländern aufführen, zeigen wir Gemeinsamkeiten in den Reaktionen auf Kinderhandel, illegale Adoptionspraktiken sowie verbreitete Verhaltensweisen der schweizerischen Vertretungen auf. Teilweise waren die Sachverhalte jedoch nicht eindeutig gesetzeswidrig. Auch in solchen Fällen äusserten sich die schweizerischen Vertretungen zu den mutmasslichen Fehlern im Adoptionsverfahren.

Externalisierung der Problematik und Distanz schaffende Sprache

Zunächst lässt sich festhalten, dass die schweizerischen Vertretungen in den Gastländern die Problematik der illegalen Adoptionen nach aussen verlagerten. Sie fühlten sich zumeist nicht verantwortlich für gesetzeswidrige Praktiken, wenn diese nicht direkt in die eigene Zuständigkeit fielen. Die Vertretungen zeigten sich oft nur von dem beunruhigt, was im eigenen Kompetenzbereich lag, nicht aber grundsätzlich von illegalen Vorgehensweisen im Residenzland. Das eigene Gebiet wurde zudem oft eng gefasst. Es sei zum Beispiel nicht Aufgabe der Botschaften, «die materielle Wahrheit der ihnen vorgelegten, Schweizer Bürger betreffenden ausländischen Zivilstandsurkunden selber zu ergründen».⁹⁰²

Waren die schweizerischen Vertretungen mit Kinderhandel konfrontiert, reagierten sie oftmals zurückhaltend. Bei direkter Kritik an ihrer Vorgehensweise wiesen sie diese teilweise zurück oder hoben hervor, dass sie die Instruktionen aus Bern einhalten würden und vor Ort nicht viel bewirken könnten. Manchmal gaben sie den Fall zurück ans Bundesamt für Ausländerfragen oder an andere Bundesbehörden. Die schweizerischen Vertretungen forderten in Bern auch Anweisungen ein. Wenn Kinderhandel im Gastland aufgedeckt wurde, verwiesen sie bisweilen darauf, dass die jeweilige Regierung nun Gesetzesreformen plane, welche die Missstände beheben sollten und die man zu gegebener Zeit zusammen mit weiteren Medienberichten an die Bundesbehörden melden werde. So geschah es zum Beispiel in Brasilien und Peru. Nur selten recherchierte die Botschaft selbst zum Thema Kinderhandel und schickte entsprechende Berichte an die zuständigen Bundesbehörden, wie im Fall von Indien oder

⁹⁰² CH-BAR, E4300C-01#1998/299#607*, Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen an schweizerisches Generalkonsulat São Paulo, 18.3.1980.

Korea geschehen. In Korea stand eine Abklärungsanfrage von Stefan Koch, Eidgenössische Fremdenpolizei, Mitte der 1970er-Jahre am Anfang der Recherche.

Zu dieser Reaktion auf Kinderhandel gehörte teilweise auch eine Distanz schaffende Aktensprache. Die schweizerischen Vertretungen sprachen angesichts fehlender oder fehlerhafter Dokumente eher von einem «Fait accompli» als von illegalen Adoptionen. In Kolumbien wurde der Verkauf von Kindern beispielsweise verharmlosend als «selbst für kolumbianische Verhältnisse staunenerregend» bezeichnet, in Peru sprach die Botschaft von «Schwierigkeiten», obwohl es explizit um Kinderhandel ging. Die schweizerischen Vertretungen schufen auch sprachlich Abstand, indem sie den Wortsatz für Kinderhandel in Anführungs- und Schlusszeichen setzten: In Kolumbien war von «Adoptionen und 'Adoptionen'» die Rede, in Peru erwähnte die Botschaft die «illegale 'Kinderausfuhr'» und sprach von «'spezialisierten' Anwälten». Brasilianische Kinder wurden «mittels unwahrer Eintragung im Geburtsregister 'legalisiert'». Solche Ausdrucksweisen benutzten auch die Bundesbehörden. Das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen bezeichnete 1980 eine illegale Adoption gegenüber dem schweizerischen Generalkonsulat in São Paulo als «unformelle 'Kindesannahme'». Das Bundesamt für Ausländerfragen setzte «'Selbsthilfe' der Adoptiveltern», «'wilde' Beschaffungen» von Kindern und «'Faits accomplis'» in Anführungs- und Schlusszeichen.⁹⁰³

Verhaltene Reaktionen auf illegale Adoptionen und Medienberichte als Auslöser für Nachfragen

Häufig verwiesen die schweizerischen Vertretungen bei Kinderhandel darauf, dass andere Aufnahmeländer betroffen waren, oder die wenigen in die Schweiz vermittelten Adoptionen korrekt vollzogen worden seien, wie im Beispiel Peru. Als 1981 in Kolumbien ein Kinderhandelsnetz aufflog, reichten hingegen 22 in diesem Jahr erfolgte Vermittlungen aus, um Abklärungen zur Frage auszulösen, ob die Schweiz auch betroffen war. Allerdings wurden diese Untersuchungen, soweit sich das den Unterlagen in den Sachdossiers entnehmen lässt, nicht gründlich durchgeführt. Das Bundesamt für Ausländerfragen wollte wissen, ob in den Kinderverkauf von 1981 auch Schweizer Paare involviert waren. Die Botschaft verwies lediglich darauf, dass die Papiere nun nach dem Skandal strenger kontrolliert würden. Die schweizerischen Vertretungen wurden mitunter dann aktiv, wenn der Ruf der Schweiz auf dem Spiel stand. In Kolumbien gibt es im Zusammenhang mit dem Kinderhandel von 1981 einen Hinweis darauf, dass die Behörden eine Rufschädigung für die Schweiz abwenden wollten. Das war auch bei Sri Lanka ein wichtiges Motiv. Ähnliche Hinweise gibt es für Indien und Ecuador.

Oftmals standen Berichte der internationalen, lokalen oder der Schweizer Presse am Anfang einer Reaktion. Wenn in Schweizer Medien von Kinderhandel berichtet wurde, baten die Behörden in Bern die Vertretungen vor Ort um Dokumentationen und Abklärungen, ob die Schweiz involviert war, so etwa im

⁹⁰³ Vgl. zu den zitierten Quellen die vorangehenden Kapitel 3 bis 14 zu den zehn Herkunftsländern und Bundesbehörden.

Beispiel von Kolumbien. Tauchte das Thema Kinderhandel in den Zeitungen des Gastlandes auf, sammelten die schweizerischen Vertretungen diese Presseberichte, etwa in Guatemala, Indien, Kolumbien oder Peru, und schickten diese ausschnittsweise auch den Bundesbehörden in Bern. Es blieb oft bei der Dokumentation mit Zeitungsartikeln, auch wenn die Medienberichte zum Kinderhandel über einen langen Zeitraum hinweg nie abrissen, so wie in Brasilien, Guatemala oder Peru. Die Sachdossiers der schweizerischen Vertretungen enthalten viele entsprechende Zeitungsausschnitte.

Das Wissen der schweizerischen Vertretungen über Kinderhandel oder unseriöse Vermittlerinnen und Vermittler entstammte meistens diesen Medienberichten. Beweise waren hingegen eher schwierig zu erhalten, denn zum Beispiel konnten die einzelfallbezogenen Unterlagen von der jeweiligen Vertretung nicht im Detail überprüft werden.⁹⁰⁴ In Indien und Korea nahmen die schweizerischen Vertretungen hingegen gründliche Abklärungen vor Ort vor, so wie das ebenfalls für Sri Lanka bereits bekannt ist. Sie schickten ihre Erkenntnisse an die Bundesbehörden. Umgekehrt verfasste der Botschafter in Peru einen Bericht über Kinderhandel – er sprach von Schmiergeldern und vom Umgehen der Formalitäten –, der im Sachdossier als Entwurf vorliegt, aber auf seinen Wunsch nicht an die Bundesbehörden geschickt wurde.

Bisweilen organisierten sich die ausländischen Vertretungen in Krisensituationen vor Ort. In Guatemala initiierte Kanada 1995 einen Austausch unter den Botschaften zu einem Zeitpunkt, als der Kinderhandel besonders offensichtlich war, um sich über geeignete Massnahmen auszutauschen, die Kinderhandel stoppen könnten, wie das Führen von Namenslisten mit dubiosen Anwältinnen und Anwälten. Entweder nahm die schweizerische Botschaft schon bald nicht mehr teil oder die Treffen fanden nicht mehr statt – das kann den entsprechenden Sachdossiers nicht entnommen werden. In Rumänien standen die ausländischen Botschaften vermehrt in Kontakt, nachdem das Regime 1989 gestürzt worden war.

Die untersuchten Akten liefern einige Hinweise darauf, dass die schweizerischen Vertretungen gegenüber den Behörden in Bern anregten, die kantonalen Stellen besser über die Gegebenheiten und Fallstricke in bestimmten Ländern zu informieren, beispielsweise in Brasilien, Peru und Rumänien. Für die schweizerischen Vertretungen war es oft schwierig, über zwielichtige Anwältinnen und Anwälte geeignete Informationen zu sammeln, wie sich in dieser Bestandesaufnahme etwa bei den süd- und mittelamerikanischen Ländern gezeigt hat. Auch über Kinderheime, zu denen es Fragezeichen gab, fanden die Botschaften zum Beispiel im Libanon wenig heraus, sie beschränkten sich dort aber darauf, nur die Schwestern zu befragen, die das Heim führten. Häufig blieben die Recherchen fragmentiert. In Kolumbien und Korea hingegen machten sich die schweizerischen Vertretungen und die Bundesbehörden ähnlich wie in Sri Lanka ein umfassendes Bild davon, wie das Personal von Spitälern, Kinderheimen, Anwaltskanzleien, Notariaten und Gerichten bei Kinderhandel zusammenarbeitete.

⁹⁰⁴ Zu dieser Frage wären zusätzlich die im Schweizerischen Bundesarchiv vorhandenen Einzelfalldossiers zu analysieren, was nicht zum Mandat für diese Bestandesaufnahme gehörte.

Fokus auf den Adoptiveltern

Obwohl für diese Bestandesaufnahme keine Einzelfall-, sondern nur die Sachdossiers der schweizerischen Vertretungen gesichtet wurden, lässt sich festhalten, dass Auslandsadoptionen teilweise nicht gesetzeskonform abliefen. Während des langen Verfahrens verwandelte sich in diesen Fällen ein illegal entgegengenommenes und ins Ausland gebrachtes Kind Schritt für Schritt in ein legal adoptiertes Kind. Manchmal enthielt bereits der Eintrag ins Geburtsregister Unstimmigkeiten, oder der Eintrag war gefälscht, wie sich am Beispiel Brasilien anschaulich zeigt. Den schweizerischen Vertretungen war dies zwar bewusst, sie stellten sich aber oft auf den Standpunkt, die Vorgänge im Gastland nicht beurteilen zu können. Wenn es darum ging, Kinderhandel zu verhindern, war der Fokus der Vertretungen dementsprechend am falschen Ort. Er lag primär auf den Adoptiveltern, nicht auf den leiblichen Eltern und dem Kind. Die Erfordernisse des Schweizer Rechts, dass ein Kind verwaist oder verlassen sein musste, um adoptiert werden zu können, bedurften einer Auslegung in der Praxis und hatten im Falle der Auslandsadoptionen schwerwiegende Folgen. Denn es lag in der Natur der Sache, dass es zu einem Kind keine ausreichende Dokumentation gab, von dem die involvierten Schweizer Akteurinnen und Akteure ausgingen, dass es verlassen war. Diese Annahme hatte in den entsprechenden Fällen zur Folge, dass die Herkunft der Kinder nicht gründlich abgeklärt wurde. Manchmal hatten die schweizerischen Vertretungen Kenntnis, dass vermeintliche Waisenkinder noch immer Eltern hatten. In Korea etwa sprach der schweizerische Geschäftsträger ad interim von einem Handel mit «Pseudo-Waisen».⁹⁰⁵

Es ist auch auffällig, dass eine allenfalls bestehende erweiterte Familienform oder eine andere unterstützende soziale Struktur im Dorf oder Stadtquartier selten ein Thema war, wenn die schweizerischen Vertretungen und die Bundesbehörden auf die Herkunftsländer der Adoptivkinder blickten. Damit fiel ausser Acht, dass es vor Ort allenfalls ein verwandtschaftliches Netz respektive ein erweitertes soziales Umfeld gab, das mit geeignetem ökonomischem Support das betreffende Kind hätte aufziehen können. Bezüglich der akzeptierbaren Familienformen gab es in den Herkunftsländern allerdings unterschiedliche gesellschaftlich-normative Kontexte, die mitberücksichtigt werden müssten, was wir im Rahmen der Bestandesaufnahme jedoch nicht leisten konnten. Aus verschiedenen Ländern fanden wir in den Unterlagen Bemerkungen, die zeigen, dass unverheiratete Mütter stigmatisiert wurden und deshalb ihre Kinder zur Adoption gaben.

Aus den Unterlagen im Bundesarchiv geht immer wieder hervor, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der schweizerischen Vertretungen und der Behörden bei Bund und Kantonen ein Bild der Kleinfamilie mit klassischer Rollenteilung zwischen Vätern und Müttern vor Augen hatten, wenn sie an das Wohl von ausländischen Adoptivkindern dachten. Das verhinderte Offenheit gegenüber kulturell anders geprägten Formen des Aufwachsens im Herkunftsland und damit für Alternativen zur Adoption, und führte zusammen mit der Grundannahme, dass Kinder im Herkunftsland verlassen waren, zu einem

⁹⁰⁵ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1489*, B. Grossmann*, Schweizerischer Geschäftsträger a. i. in Seoul, an Eidgenössische Fremdenpolizei, 24.10.1977.

Narrativ, das sich tendenziell gegenüber den Konsequenzen von Kinderhandel verschloss: Benachteiligte, verlassene Kinder konnten in eine bessere Welt gebracht werden, in der sie in Kleinfamilien aufwuchsen und sich ihnen eine nicht erwerbstätige Mutter widmete. Dieser Zweck begünstigte das Wegsehen der schweizerischen Vertretungen und Behörden bei den einzelnen Verfahrensschritten im Herkunftsland der Kinder. Es zeigt sich darin auch eine eurozentristische, postkolonial geprägte gesellschaftliche Haltung der schweizerischen Nachkriegsgesellschaft.⁹⁰⁶ Dass die Unterstützung vor Ort eine Alternative zur Adoption sein konnte, war eine Meinung, die selten vertreten wurde, wie dies beispielsweise Stefan Koch von der Eidgenössischen Fremdenpolizei Mitte der 1970er-Jahre tat.

In den Akten der schweizerischen Vertretungen ist selten von den Kindern und deren Bedürfnissen die Rede, viel eher wurde auf die Adoptiveltern Rücksicht genommen und ihre Belastung, die mit der Adoption verbundenen hohen Kosten sowie die notwendige Geduld erwähnt. Die schweizerischen Vertretungen und die Schweizer Behörden unterstellten Adoptiveltern zumeist a priori rechtschaffene Absichten und korrektes Verhalten. Vollzugsfehler wurden oft mit Hinweis auf das fehlende Wissen der Adoptionsinteressierten entschuldigt. Insgesamt handelten die Behörden stark gesteuert vom Druck, den manche künftige Adoptiveltern erzeugten, und sahen sich durch diese vor vollendete Tatsachen gestellt. Einmal in die Schweiz eingereist, liess sich aus Sicht der Bundesbehörden ein Kind nicht mehr zurückschicken. Dass die adoptionswilligen Paare mit ihrem grossen Kinderwunsch teilweise auch die schweizerischen Botschaften bedrängten, lässt sich etwa daran erkennen, dass sich das Botschaftspersonal oftmals fast dafür entschuldigte, wie langwierig, zeitaufwändig und kostspielig die Abläufe waren. Wenn Herkunftsländer Reformen einleiteten, um Kinderhandel zu unterbinden, wurde das Verfahren für die Adoptiveltern komplizierter oder sogar unmöglich, wofür wiederum die Botschaften und Konsulate bei ihnen um Verständnis baten. Die höhere Rechtssicherheit und der Schutz für die Adoptivkinder, die mit Reformen angestrebt wurden, standen bei den Argumenten nicht im Vordergrund. Selten rieten die Botschafts- und Konsulatsangehörigen explizit davon ab, ein Kind aus dem jeweiligen Residenzland zu adoptieren.

In Peru führte der Druck adoptionswilliger Eltern dazu, dass sich die schweizerische Botschaft ab 1993 diplomatisch auf höchster Ebene dafür einsetzte, angesichts des faktischen Adoptionsstopps neue Lösungen zu finden. Die Behörden in Bern unterstützten dieses Vorgehen respektive initiierten es, federführend war die Sektion für internationales Privatrecht des Bundesamts für Justiz, beeinflusst auch von der Haltung von Bundesrätin Elisabeth Kopp, die 1988 als Departementsvorsteherin des EJPD bilaterale Lösungen favorisiert hatte. Insgesamt erstaunt das insofern, als die Botschaft den Schweizer Paaren hätte mitteilen können, dass Adoptionen aus Peru wegen Kinderhandel nicht mehr möglich waren. Stattdessen versuchte man sogar, Terre des hommes Lausanne wieder für die Vermittlung in Peru zu gewinnen, um die Anfragen der adoptionswilligen Paare zu kanalisieren, wie die schweizerische Botschaft ihre Motivationslage freimütig beschrieb. Terre des hommes Lausanne weigerte sich jedoch zu

⁹⁰⁶ Zu Adoptionen als Phänomen, das nach dem Zweiten Weltkrieg infolge einer kolonialen Weltordnung entstand, vgl. Michaelsen 2022, S. 110. Vgl. auch Berthet, Falk 2022, S. 58–59.

diesem Zeitpunkt und wollte stattdessen wegen des Kinderhandels zuwarten und die Situation in Peru zunächst beobachten. Schliesslich kam es mit dem Haager Übereinkommen, das in der Schweiz 2003 in Kraft trat, zu einer länderübergreifenden statt nur einer bilateralen Lösung.

Bisweilen spielten persönliche Beziehungen eine Rolle. Wirtschafts- und Wissenschaftsvertreter, Behördenmitglieder und Angehörige anderer Botschaften und Konsulate wandten sich manchmal für sich selbst oder im Namen von adoptionsinteressierten Bekannten und Verwandten an die schweizerischen Vertretungen. Sie erhielten oft ausführlichere Auskünfte und Unterstützung als andere, den Botschaftsmitarbeitenden unbekanntere adoptionswillige Paare. Einzelne Botschafter setzten sich für Vermittlungsstellen und Kinderheime im Residenzland ein, beispielsweise in Kolumbien. Vermittlungsstellen wurden auch in der Schweiz von Persönlichkeiten portiert, so etwa Terre des hommes Lausanne durch einen Nationalrat der Sozialdemokratischen Partei für deren Adoptionsvermittlungen aus Brasilien.

Sprachbarrieren und Wissensdefizite

Schliesslich stiessen wir auf strukturelle Faktoren, die illegale Adoptionen, statt sie zu verhindern, begünstigten, wie zum Beispiel Sprachbarrieren. So beherrschten etwa die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der schweizerischen Vertretungen in Indien oder Korea die Landessprache nicht, sondern kommunizierten mit lokalen Behörden mehrheitlich in Englisch. In Korea kam es deshalb vor, dass das Botschaftspersonal zur Verifizierung einer Geburtsurkunde auf die Aussagen eines Übersetzers angewiesen war. Oftmals verfügte das diplomatische Personal zudem nur über rudimentäre Kenntnisse des Adoptionsrechts im Gastland. Erschwerend kam hinzu, wenn wie in Indien föderale Strukturen mit lokal unterschiedlichen gesetzlichen Bestimmungen vorherrschten oder wie in Rumänien politische Umstürze vorübergehend rechtlose Zustände herbeiführten.

Eine weitere Schwierigkeit stellte die Tatsache dar, dass die Belegschaft der schweizerischen Vertretungen im Turnus wechselte. Das half, unerwünschte persönliche Verflechtungen zu minimieren, führte aber umgekehrt dazu, dass erarbeitetes Wissen zum Adoptionsprozess im Gastland oft wieder verloren ging. Die Adoptionen waren für die schweizerischen Vertretungen ferner nur ein kleines Tätigkeitsfeld, neben allen weiteren Geschäften, mit denen sie sich beschäftigten. Zudem existierte in der Schweiz kein zentrales Kompetenzzentrum zum Thema. Aus diesem Grund herrschte eine Wissensasymmetrie zwischen Behörden und Vermittlungsstellen. Letztere wussten oft besser Bescheid über die Situation im Herkunftsland als die Schweizer Behörden. Zumindest gingen die Botschaftsangestellten und die Beamtinnen und Beamten beim Bund und in den Kantonen davon aus und waren deshalb an einer guten Zusammenarbeit mit den Vermittlungsstellen interessiert. Dass sie dabei teilweise unkritisch über Mängel hinwegsahen, zeigt sich zum Beispiel daran, dass die kantonalen Aufsichtsbehörden vor der Akkreditierung einer Vermittlungsstelle für ein spezifisches Herkunftsland deren Kontakte vor Ort

manchmal nicht genau überprüften. Auch die Bundesbehörden gingen von einem problematischen Dualismus aus. Schwierigkeiten gab es aus ihrer Sicht mit Adoptiveltern, die auf eigene Verantwortung ein Kind suchten, weniger aber mit solchen, die sich korrekterweise an eine Vermittlungsstelle in der Schweiz wandten. Dass es auch bei diesem zweiten Weg bisweilen zu gravierenden Vollzugsmängeln kam und der Beizug einer Vermittlungsstelle keine Garantie für ein korrektes Verfahren war, wurde bei dieser Betrachtungsweise vernachlässigt.

Aufgabe der diplomatischen Vertretungen war trotz Rotation, vor Ort Netzwerke aufzubauen. So wechselten zwar die Missionschefs im Turnus, die Vertrauensanwälte vor Ort blieben aber oft über Jahrzehnte hinweg erste Ansprechpartner der schweizerischen Vertretungen bei rechtlichen Fragen und wurden teilweise sogar den angehenden Adoptiveltern empfohlen, was zu einer Interessenvermischung führte. Wenn die schweizerischen Vertretungen angefragt wurden, ob eine in Adoptionen involvierte Institution oder Person vertrauenswürdig war, fehlten oft Überprüfungsmöglichkeiten. So blieb es teilweise bei sehr allgemeinen Aussagen über den Ruf einer Vermittlerin oder eines Vermittlers. Das wiederum konnte zum Problem werden, wenn die Botschaften und Konsulate über das Bundesamt für Ausländerfragen die kantonalen Aufsichtsbehörden wissen liessen, dass der Kontakt der schweizerischen Vermittlungsstelle vor Ort in Ordnung war, und die Aufsichtsbehörden auf dieser Grundlage eine Zusatzbewilligung zur Adoptionsvermittlung für ein spezifisches Land erteilten.

Bangladesch

Unter der Bangladesh Abandoned Children (Special Provision) Order von 1972, einer Sonderregelung, die internationale Adoptionen erleichterte, kam es seit Beginn der 1970er-Jahre in Bangladesch zu Missbräuchen, wie in den internationalen Medien berichtet wurde. Unter dem Druck dieser Presseberichte setzte die bangladeschische Regierung die Sonderregelung im Jahr 1982 ausser Kraft. Die Ausarbeitung eines neuen Gesetzes verzögerte sich über das Ende des Untersuchungszeitraums dieses Berichts hinaus. Diese Rechtsunsicherheit stellte eine Herausforderung für die Schweizer Behörden und Vermittlungsstellen dar. Ende der 1980er-Jahre riet die schweizerische Vertretung ausdrücklich von Adoptionen von Kindern aus Bangladesch ab.

Brasilien

Am Beispiel von Brasilien zeigt sich die Vielzahl problematischer bis illegaler Adoptionspraktiken deutlich, darunter sind Fälschungen von Dokumenten und Einträgen ins Geburtsregister, kurz vor der Ausreise in die Schweiz ausgetauschte Kinder und Akteurinnen und Akteure, die vor Ort ohne Bewilligung Kinder in die Schweiz vermittelten. Während des ganzen Untersuchungszeitraums wurde in den Medien oft über Kinderhandel berichtet. Die schweizerischen Generalkonsulate in Rio de Janeiro und São Paulo

waren mit Fällen konfrontiert, bei denen in den Geburtsscheinen der Kinder die schweizerischen Adoptiveltern als leibliche Eltern eingetragen wurden. Sie fragten bei den Bundesbehörden nach, was zu tun sei. Die Bundesbehörden sahen die Verantwortung bei den brasilianischen Behörden und Richtern, die Echtheit der Angaben zu überprüfen.

Als Vermittlungsstelle war Terre des hommes Lausanne in Brasilien aktiv. Mit dem Jugendgericht in Curitiba schloss Terre des hommes Lausanne 1987 ein Abkommen. Nur wenige Jahre zuvor war dieses Gericht mit Vorwürfen von Kinderhandel konfrontiert gewesen. Als weitere schweizerische Vermittlungsorganisationen waren Pro Kind Adopt Inform und daraus später entstanden Bras Kind in Brasilien tätig, ebenso Einzelpersonen wie Pfarrer Paul Noser* in São Paulo.

Es liegen Hinweise vor, dass weitere Konsularbezirke, deren Sachdossiers für die vorliegende Bestandsaufnahme nicht gesichtet wurden, von Kinderhandel betroffen waren, zum Beispiel Fortaleza im Bundesstaat Ceará oder Recife im Bundesstaat Pernambuco.

Chile

Nach einer ersten Orientierungsphase, in der die schweizerische Botschaft fehlende Sprach- und Rechtskenntnisse ausglich, standen in Chile die Problematiken von gefälschten Dokumenten und nicht bewilligten Vermittlungstätigkeiten vor Ort im Zentrum. Unter der Diktatur von Pinochet zwischen 1973 und 1990 scheint es kaum kritische Medienberichterstattung über die internationale Adoption chilenischer Kinder gegeben zu haben, denn es sind für diese Zeit nur wenige Zeitungsausschnitte in den Sachdossiers der schweizerischen Vertretung gesammelt. Andere Schriftstücke in den Unterlagen zeigen, dass die Botschaftsangehörigen in den 1980er-Jahren um missbräuchliche Verfahren wussten. In Schweden ist derzeit eine historische Aufarbeitung für die Zeit während Pinochets Diktatur geplant.⁹⁰⁷

Chilenische Kinder waren wegen ihrer hellen Hautfarbe wie in anderen westlichen Ländern auch bei Schweizerinnen und Schweizern beliebt. Es gelangten viele Anfragen adoptionswilliger Paare an die schweizerische Botschaft. Das Personal der Botschaft unterstützte die angehenden Adoptiveltern dabei, den bürokratischen Aufwand klein zu halten. Sie halfen Bekannten, Mitarbeitenden anderer Botschaften oder Persönlichkeiten teilweise mehr als anderen adoptionswilligen Schweizer Paaren. Mitte der 1980er-Jahre eröffnete eine kantonale Strafverfolgungsbehörde ein Verfahren in einem Fall, in dem eine Schweizerin eine Geburt vorgetäuscht und das Kind einer chilenischen Mutter als ihr eigenes ausgegeben hatte.

1990 wurde mit 52 Einreisebewilligungen ein Höchststand der aus Chile vermittelten Adoptionen in die Schweiz erreicht. Im gleichen Jahr berichtete eine Westschweizer Zeitung von einer Agentur, die rasch

⁹⁰⁷ Siehe: <https://www.nzz.ch/international/schweden-adoptionen-aus-chile-werden-endlich-untersucht-ld.1659431?reduced=true>, Zugriff am 10.8.2022.

und unbürokratisch Kinder aus Chile in die Schweiz zu bringen versprach und dafür ein Inserat in besagter Zeitung schalten wollte. Chilenische Medien berichteten nach dem Ende von Pinochets Diktatur ab 1990 vermehrt über gefälschte Urkunden und illegale Machenschaften. Als Reaktion darauf hielt sich die schweizerische Botschaft zunehmend zurück mit Empfehlungen, zum Beispiel für den Beizug bestimmter Anwälte vor Ort. Gleichzeitig thematisierte sie, dass die chilenischen Gesetzesänderungen, die das Kind besser schützen sollten, die Verfahren für die Adoptiveltern verkomplizierten.

Die Vereinigung für Adoptionshilfe und Pro Kind Adopt Inform vermittelten chilenische Kinder in die Schweiz. Terre des hommes Lausanne wollte gemäss eigenen Angaben nicht Helfershelferin der Diktatur sein. Die schweizerische Botschaft empfahl den Adoptionsinteressierten auch eine Schweizerin vor Ort, deren Status ungeklärt war. Als die Vereinigung für Adoptionshilfe bei der zuständigen kantonalen Behörde um eine Zusatzbewilligung für die Vermittlung von Kindern aus Chile ersuchte und dafür die besagte Schweizerin als Kontakt angab, erkundigte sich diese Behörde bei der schweizerischen Vertretung in Chile, die keine Bedenken vorbrachte. So erteilte der Kanton der Vereinigung für Adoptionshilfe die Zusatzbewilligung für Chile, obwohl die Kontakte vor Ort nicht zweifelsfrei geklärt waren.

Guatemala

Der nachweisliche Kinderhandel in Guatemala betraf zahlenmässig vorwiegend Adoptionen nach den USA, Kanada und verschiedenen europäischen Ländern. In die Schweiz kamen im Untersuchungszeitraum wenige guatemaltekische Kinder. Bei diesen seltenen Fällen zeigte sich teilweise, dass Geburtsurkunden gefälscht waren. Die schweizerische Botschaft sah für Adoptionsangelegenheiten die Behörden bei Bund und Kantonen in der Verantwortung. Lange Zeit empfahl die Botschaft bei Anfragen von Paaren konkrete Anwälte, obwohl ihr das Thema der korrupten guatemaltekischen Rechtsbeistände bekannt war. In Phasen, in denen Kinderhandel hohe Wellen in der guatemaltekischen Presse schlug, war die Botschaft zurückhaltend mit Empfehlungen.

1992 thematisierten auch Schweizer Behörden aufgrund von Medienberichterstattungen den Kinderhandel in Guatemala. Das Jugendamt des Kantons Waadt war besorgt wegen eines guatemaltekischen Anwalts, der Kinder in die Schweiz vermittelte. Dieser Anwalt gab freimütig zu, pro Adoption 8'000 US-Dollar zu verdienen. In den Unterlagen ist dokumentiert, dass das Bundesamt für Ausländerfragen die Botschaft um Abklärungen bat, ausgelöst durch die Intervention des Jugendamts der Waadt. Die schweizerische Botschaft berichtete zurück, was sie über den besagten Anwalt herausgefunden hatte.

Anfang 1994 war wieder von Kinderhandel die Rede, der bis in hohe Regierungskreise reichte und die Verantwortlichen in Guatemala zum Handeln zwang. Auf Initiative der zuständigen guatemaltekischen Adoptionsbehörde trafen sich die ausländischen Botschaften in Ciudad de Guatemala, darunter auch die schweizerische Vertretung. Sie diskutierten über Möglichkeiten, wie Missbrauch, korrupte Anwältin-

nen und Anwälte und Kinderraub zu stoppen waren. Ein wichtiger Pfeiler lag in der Aufklärung der künftigen Adoptiveltern. Ob die Treffen weiterhin stattfanden und von den geplanten Massnahmen etwas umgesetzt wurde, lässt sich aufgrund der Unterlagen in den Sachdossiers nicht beurteilen.

Die Thematisierung des guatemaltekischen Kinderhandels riss nicht ab. Die schweizerische Botschaft erhielt auch im Jahr 2000 Hinweise darauf, unter anderem durch einen ausführlichen Bericht der Vereinten Nationen über die Rechte von Kindern in Guatemala. Die Autoren dieses Reports zeigten sich besorgt über die – gemessen an der Gesamtbevölkerung – hohe Zahl der ins Ausland vermittelten guatemaltekischen Kinder, die weiterhin ein deutliches Indiz für Kinderhandel war.

Indien

In den 1970er-Jahren war Indien nach Korea und Kolumbien das dritt wichtigste Herkunftsland für Pflegekinder, denen zwecks späterer Adoption eine Einreisebewilligung in die Schweiz erteilt wurde. Indien verschärfte in den 1980er-Jahren die Bestimmungen für Adoptionen ins Ausland schrittweise. Ab 1984 waren nur noch Adoptionen über in Indien anerkannte Vermittlungsorganisationen zulässig, und ab 1989 waren Adoptionen ins Ausland nur mehr in Ausnahmefällen möglich.

Die Akten der schweizerischen Botschaft in New Delhi sowie des schweizerischen Konsulats in Bombay zeugen davon, dass sich diese vor Ort wiederholt mit dem Thema Kinderhandel beschäftigen mussten und auch mit verschiedenen skandalträchtigen Ereignissen im Zusammenhang mit Adoptionen indischer Kinder durch Schweizerinnen und Schweizer konfrontiert waren. So warnte etwa das Bundesamt für Justiz das Bundesamt für Ausländerfragen 1981 vor Kinderhandel in Indien. Dass die schweizerischen Vertretungen in Indien über die teilweise kommerziellen Adoptionspraktiken Bescheid wussten, belegen die zahlreichen von ihnen gesammelten Artikel indischer Zeitungen zu diesem Thema. 1978 und 1982 war die Schweiz selbst Zielscheibe von medialer Kritik: Indische Zeitungen berichteten, dass Terre des hommes indische Kinder für medizinische Versuche in die Schweiz bringe. Diese Berichterstattung führte zu Abklärungen durch die Bundesbehörden und die kantonalen Fremdenpolizeien.

Der Skandal um Kinderhandel in Sri Lanka schlug 1982 im nahen Indien hohe Wellen. 1982 war zudem eine katholische Ordensschwester schweizerischer Nationalität, die Kinder aus Indien zur Adoption in die Schweiz vermittelte, in Vorgänge rund um Kinderhandel verwickelt. Dies veranlasste die schweizerische Botschaft in New Dehli zu einem Bericht über die Situation vor Ort. Der Botschafter schloss einen ähnlichen Skandal wie in Sri Lanka in Indien nicht aus und forderte die bessere Aufklärung der adoptionsinteressierten Paare durch die kantonalen Behörden. Auch der schweizerische Vizekonsul in Bombay verfasste einen Erfahrungsbericht zu Adoptionen von indischen Kindern. Beide distanzieren sich von illegalen Adoptionspraktiken, indem sie betonten, dass die schweizerischen Vertretungen die indischen und schweizerischen Gesetze korrekt einhielten und Kinderhandel an Stellen passiere, für die Schweizer Behörden nicht zuständig waren. Auch nahmen sie die adoptionswilligen Paare in die Pflicht.

Immer wieder thematisierten die Behörden Paare, die in Indien ohne anerkannte Vermittlungsstelle ein Kind suchten. Sie seien zu fast allem bereit und dadurch potenzielle Opfer von Kinderhändlern. In den Akten sind zudem wiederholt Irregularitäten im Verfahren ein Thema. Verschiedentlich gerieten auch schweizerische Vermittlerinnen in Kritik sowie ein indischer Anwalt, der lange Zeit von der Botschaft den adoptionswilligen Personen als Rechtsbeistand empfohlen worden war. Allgemein zeigt sich, dass die Kontrolle und Überprüfung der Vermittlungstätigkeiten schwierig war.

Kolumbien

1981 flog in Kolumbien ein Kinderhandelsring auf. Die Schweizer Behörden beschäftigten sich mit diesem Skandal, nachdem die Neue Zürcher Zeitung eine Kurzmitteilung dazu veröffentlicht hatte. Sie wollten abklären, ob der Skandal auch kolumbianische Kinder betraf, die in die Schweiz eingereist waren, und ob deshalb eine Rufschädigung für die Schweiz zu befürchten war. Die Bundesbehörden gewannen im Zuge ihrer Recherche detaillierte Kenntnisse darüber, wie die involvierten kolumbianischen Anwälte, Beamten und Richter vorgingen. Es lässt sich aufgrund der Unterlagen im betreffenden Sachdossier nicht belegen, dass die ursprüngliche Frage, ob vom Skandal auch Vermittlungen in die Schweiz betroffen waren, geklärt wurde; weitere Quellen wie Einzelfalldossiers müssten konsultiert werden.

Vor und nach diesem eklatanten Fall von Kinderhandel waren gefälschte Dokumente immer wieder Teil der gravierenden Vollzugsprobleme in Kolumbien. Paare stellten bei der Einreise in die Schweiz die Beamtinnen und Beamten manchmal vor vollendete Tatsachen, wenn sie mit einem kolumbianischen Kind ankamen, für das sie nicht über die notwendigen Dokumente verfügten, oder wenn diese Ungeheimtheiten enthielten. Von Adoptionen aus Kolumbien riet die schweizerische Vertretung nicht ab, auch nicht, wenn sich zukünftige Adoptiveltern besorgt zeigten, in Kinderhandel involviert zu werden.

Mit den schweizerischen Vermittlungsstellen, die in Kolumbien aktiv waren, gab es zu unterschiedlichen Zeitpunkten Probleme, die sich allerdings aufgrund der in den Sachdossiers aufbewahrten Unterlagen nur bruchstückhaft nachzeichnen lassen. Die Tätigkeiten der Vermittlungsstellen mit Zusatzbewilligung Terre des hommes Lausanne, Adoption International und Bureau Genevois d'Adoption in Kolumbien könnten anhand von weiteren Aktenbeständen, etwa durch Beizug der Adoptionsdossiers aus den zuständigen Gemeinden oder der Dokumentationen der Vermittlungsstellen selbst, untersucht werden.

Korea

Korea war für Schweizerinnen und Schweizer lange Zeit das wichtigste Herkunftsland für Auslandsadoptionen. Aus Korea reisten in den 1970er-Jahren die meisten Kinder im Hinblick auf eine Adop-

tion in die Schweiz ein. Ab Mitte der 1970er-Jahre unterband das ostasiatische Land die Adoption koreanischer Kinder für verschiedene Länder, darunter die Schweiz, weitgehend. Ab 1988 schränkte die koreanische Regierung internationale Adoptionen fast vollständig ein.

Der Bestand der schweizerischen Botschaft in Seoul ist eher klein und liefert nur annähernd Antworten auf die Fragen dieses Berichts. Ausführlichere Informationen zu den Irregularitäten bei den Adoptionen von Kindern aus Korea finden sich hingegen im Bestand des Bundesamts für Ausländerfragen, der ein separates Sachdossier zu Pflegekindschaft und Adoptionen aus Korea enthält. In einem Briefwechsel zwischen der Eidgenössischen Fremdenpolizei und der schweizerischen Botschaft in Seoul sind zum Beispiel zur Adoption gegebene Kinder, die von den leiblichen Eltern zurückgefordert wurden, Thema. Die Abklärungen angeregt hatte Stefan Koch von der Eidgenössischen Fremdenpolizei. Zentral ist ein von einer Mitarbeiterin der schweizerischen Botschaft in Seoul verfasster Bericht über «das koreanische Adoptivkinderproblem» von Mitte der 1970er-Jahre, den diese an die Eidgenössische Fremdenpolizei sandte. Der Bericht behandelte verschiedene problematische bis illegale Vermittlungspraktiken. Kritik wurde insbesondere am Korea Social Service geübt, mit dem zusammen Terre des hommes Lausanne Kinder in die Schweiz vermittelte. Die Organisation habe kommerziellen Charakter und erachte die Vermittlung von Kindern als «einträgliche[s] Geschäft»⁹⁰⁸. Auch andere mit Terre des hommes zusammenarbeitende koreanische Vermittlerinnen und Vermittler standen um 1977 in Verdacht, Kinderhandel zu betreiben. Die Botschaft meldete in die Schweiz, dass koreanische Kinder als Waisen ausgegeben würden, um die Adoption zu erleichtern. Der schweizerische Geschäftsträger ad interim sprach von einem «Handel» mit «Pseudo-Waisen».⁹⁰⁹

In der Korrespondenz zwischen dem Eidgenössischen Amt für das Zivilstandswesen und der schweizerischen Botschaft wurde u. a. thematisiert, dass Angaben zu Namen, Geburtsort und Geburtsdatum der Kinder oft fehlten oder fehlerhaft waren. Eine grosse Rolle spielten in Korea auch sprachliche Hürden. Die Botschaft war oft auf Übersetzerinnen und Übersetzer vor Ort angewiesen, die nicht immer gut Englisch konnten. Auch verdeutlichen die Akten die Schwierigkeit, Vermittlerinnen und Vermittler zu kontrollieren und zu beurteilen.

Libanon

Im Untersuchungszeitraum wurden nur wenige Einreisebewilligungen für Kinder aus dem Libanon in die Schweiz zwecks späterer Adoption erteilt. Es finden sich im kleinen Aktenbestand der schweizerischen

⁹⁰⁸ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1489*, Bericht Mitarbeiterin schweizerische Botschaft in Seoul «Das koreanische Adoptivkinderproblem», ohne Datum, 1975 oder 1976.

⁹⁰⁹ CH-BAR, E4300C-01#1998/299#1489*, B. Grossmann*, Schweizerischer Geschäftsträger a. i. in Seoul, an Eidgenössische Fremdenpolizei, 24.10.1977.

Vertretung wenige Hinweise auf Kinderhandel und problematische Adoptionspraktiken im Libanon. Aufschlussreicher zu dieser Frage ist das Sachdossier zum Libanon, das sich im Aktenbestand des Bundesamts für Ausländerfragen befindet.

Die Adoptionsverfahren waren je nach Religionsgemeinschaft anders geregelt oder wie im Fall von islamischen Gemeinschaften gar nicht bekannt. Christliche Gemeinschaften spielten bei der Vermittlung libanesischer Kinder in die Schweiz eine wichtige Rolle. So war die von Ordensschwestern geführte Crèche St. Vincent-de-Paul, die Wert auf die religiöse Erziehung der Kinder legte, für den Service d'adoption du Mouvement Enfance et Foyers in Fribourg eine wichtige Partnerin vor Ort. Die Crèche war von 1976 bis 1994 an rund der Hälfte der Vermittlungen von Kindern aus dem Libanon in die Schweiz beteiligt. In der Crèche gebaren oftmals ledige Mütter ihre Kinder, die von den Schwestern teilweise zur Adoption gegeben wurden. Die Herkunft der Kinder war von der Crèche nicht dokumentiert worden, wie Abklärungen des Service d'adoption du Mouvement Enfance et Foyers von 2000 bei der schweizerischen Vertretung im Kontext der Ratifizierung des Haager Übereinkommens zeigen. Die Vermittlungsstelle war zu diesem Zeitpunkt mit Anfragen von mittlerweile erwachsenen Adoptierten aus dem Libanon konfrontiert, die ihre Herkunft suchen wollten.

Eine Zeitung berichtete im Untersuchungszeitraum, dass im Libanon Ärzte, Hebammen und Krankenschwestern Kinderhandel mit Neugeborenen betrieben. Vor diesem Hintergrund erscheint das Angebot der Crèche gegenüber der schweizerischen Botschaft, sich der Formalitäten anzunehmen, wenn Schweizer Paare auf eigene Verantwortung Säuglinge ausfindig gemacht hatten, fragwürdig. Stefan Koch von der Eidgenössischen Fremdenpolizei verwies in den 1970er-Jahren einzelfallbezogen auf die geltenden Verfahren mit dem Appel, diese einzuhalten.

Peru

Es finden sich im Bestand der schweizerischen Vertretung in Peru Hinweise auf Kinderhandel aus verschiedenen Dekaden. Immer wieder berichtete die peruanische und die ausländische Presse, auch in der Schweiz, über illegale Adoptionspraktiken, Unregelmässigkeiten in den Verfahren vor Ort und Kinderhandel. Die schweizerische Vertretung in Lima sammelte die Zeitungsartikel und informierte die Schweizer Behörden sowie adoptionsinteressierte Paare über die gravierenden Mängel, die sie allerdings oftmals lediglich als Schwierigkeiten bezeichnete. Einen detaillierten Bericht zum Kinderhandel in Peru hatte 1983 der damals zuständige Schweizer Botschafter zwar verfasst, jedoch wurde der Bericht nicht an die zuständigen Bundesbehörden geschickt.

Neben den offensichtlichen Fällen von Kinderhandel thematisierten die involvierten Stellen und die interessierten Schweizer Paare immer wieder Verfahrensirregularitäten wie Kompetenzüberschreitungen von peruanischen Notaren oder gefälschte Zustimmungserklärungen. Die vielen Skandale führten zu

Beginn der 1990er-Jahre zu einem faktischen Vermittlungsstopp, der von den zuständigen peruanischen Behörden ausging. Während der ganzen 1990er-Jahre war die schweizerische Botschaft jedoch weiterhin mit Anfragen von adoptionswilligen Schweizer Paaren konfrontiert, was sie und die Bundesbehörden dazu bewegte, nach einer bilateralen Lösung zu suchen, um die Auszeit aufzuheben. Die schweizerische Botschaft intervenierte an den höchsten Stellen innerhalb der zuständigen peruanischen Behörden. Den Bundesbehörden und der Botschaft gelang es nicht, Terre des hommes Lausanne zu einem bilateralen Vertrag mit den peruanischen Adoptionsbehörden zu bewegen. Eine solche Vereinbarung wäre die Voraussetzung gewesen, um weiterhin Kinder aus Peru zwecks Adoption in die Schweiz zu bringen.

In der Rückschau schilderte die schweizerische Botschaft in Lima die Adoptionsmöglichkeiten für interessierte Paare aus der Schweiz folgendermassen: «Bis 1992 war es mit gewissen Schwierigkeiten möglich, Kinder aus Peru zu adoptieren, vorausgesetzt, man hatte einen guten (und meist kostenspiegigen) [sic] Anwalt, finanzielle Mittel und genügend Zeit, Geduld und der Wille [sic], sich mit den entsprechenden Behörden während einigen Monaten herumzuschlagen. Die Umgehung dieser Adoptionsformalitäten wurde immer grösser und die illegale 'Kinderausfuhr' nahm beträchtliche Ausmasse an. Im Fernsehen und in den Zeitungen wurde man wöchentlich mit Inhaftierungen von 'spezialisierten' Anwälten konfrontiert».⁹¹⁰ Danach kam es zum erwähnten Stopp. Zu Peru liegen im Schweizerischen Bundesarchiv viele, teilweise umfangreiche Einzelfalldossiers in den Unterlagen der schweizerischen Vertretung, die für den vorliegenden Bericht nicht gesichtet wurden.

Rumänien

Kinderhandel und irreguläre Praktiken in Rumänien waren während des gesamten Untersuchungszeitraums ein Thema. Als Ende der 1980er-Jahre die rumänische Seite die Adoptionsverfahren aus politischen Gründen blockierte, setzten sich die schweizerische Vertretung und die Bundesbehörden für den Abschluss dieser Verfahren ein. Bundesrat Pierre Aubert intervenierte persönlich beim Staatspräsidenten Nicolae Ceaușescu, um blockierte Adoptionsverfahren abzuschliessen. Unmittelbar nach dem Sturz des Ceaușescu-Regimes 1989 machte die schweizerische Botschaft die rumänischen Kinder, die von Schweizer Paaren aufgenommen werden sollten, rasch in den Heimen ausfindig und liess sie nach zügigem, unkonventionellem Abschluss der Formalitäten in die Schweiz fliegen.

Nach dem Sturz des Regimes gab es in den 1990er-Jahren viele Medienberichte über Kinderhandel und Korruption, worüber die schweizerische Botschaft die Bundesbehörden informierte und worüber auch die Vertretungen der westlichen Länder vor Ort in Austausch standen. Die schweizerische Botschaft sah in erster Linie die Behörden in Bern oder die rumänischen Behörden in der Pflicht, etwas gegen Kinderhandel und Korruption zu tun. Aus der Vermittlungstätigkeit in Rumänien zogen sich Ende

⁹¹⁰ CH-BAR, E2200.191#2010/252#50*, Schweizerische Botschaft in Lima, Aktennotiz, 10.5.1996.

der 1990er-Jahre das Bureau Genevois d'Adoption, Terre des hommes Lausanne und Pro Kind Adopt Inform zurück. RomAdopt vermittelte weiterhin Adoptivkinder aus Rumänien in die Schweiz. 2004 forderte eine Interpellation im Nationalrat Auskunft über die Vermittlungstätigkeit von RomAdopt.

15.2 Ergebnisse zu den Bundesbehörden

Wie die schweizerischen Vertretungen vor Ort waren auch die für Auslandsadoptionen zuständigen Bundesämter in Bern schon früh über Vollzugsprobleme, illegale Adoptionen und Kinderhandel informiert. Ihr Umgang mit diesem Wissen war ambivalent. Sie pochten bei den schweizerischen Vertretungen, den kantonalen Behörden und auch bei den Adoptionswilligen und bei den Vermittlungsstellen konsequent auf die Einhaltung der Richtlinien. Konfrontiert mit Einzelfällen, die sie vor vollendete Tatsachen stellten, waren sie aber oftmals entgegenkommend. So wurden die Adoptiveltern für unkorrektes und bisweilen illegales Verhalten fast nie belangt, auch nicht von kantonalen Behörden. Eine Ausnahme ist uns in den Sachdossiers im Zusammenhang mit einer Adoption aus Chile begegnet, als der zuständige Kanton auf die illegale Beschaffung eines Kindes mit strafrechtlichen Abklärungen reagierte. Weiter machen die konsultierten Sachdossiers deutlich, dass bei den Behördenmitgliedern bereits Mitte der 1970er-Jahre ein klares Bewusstsein für den hohen zivilrechtlichen Stellenwert des Kindeswohls existierte. Die Interessen der Kinder rückten aber oft in den Hintergrund, da die Zuständigen in der Schweiz und in den Herkunftsländern unter dem Druck der adoptionsinteressierten Paare handelten.

Die Bundesämter waren Auslandsadoptionen gegenüber zwiespältig eingestellt. So plädierte das Bundesamt für Ausländerfragen zum einen dafür, die Kinder vor Ort zu unterstützen, was sich in Stellungnahmen von Stefan Koch zeigt. Zum anderen wollte man verlassenen und verwaisten Kindern durch Adoptionen in der Schweiz ein besseres Leben ermöglichen. Diese beiden gegensätzlichen Haltungen finden sich gleichzeitig nicht nur beim Bundesamt für Ausländerfragen, sondern auch schon früh bei Terre des hommes Lausanne und bei anderen Vermittlungsstellen. Terre des hommes Lausanne stellte sich gegen Kinderhandel und engagierte sich im Sinne einer Unterstützung vor Ort auch mit Patenschaften, war dann aber doch in verschiedenen Ländern in der Adoptionsvermittlung aktiv. Andere Organisationen wie beispielsweise Adoption International in Kolumbien vermittelten teilweise Kinder in die Schweiz aus Heimen, die sie im Herkunftsland mit dem Zweck führten, den Kindern dort ein Aufwachsen in ihrem vertrauten kulturellen Umfeld zu ermöglichen.

Bundesamt für Ausländerfragen

Der umfangreiche Bestand des Bundesamts für Ausländerfragen, ehemals Eidgenössische Fremdenpolizei, ist neben den schweizerischen Vertretungen zentral für die vorliegende Fragestellung. Das Bundesamt genehmigte die Einreisebewilligungen der kantonalen Fremdenpolizeien und war somit im Schlüsselmoment der Ankunft eines Pflegekinds in der Schweiz in das Adoptionsverfahren involviert. Es verfügte in Sachen Auslandsadoptionen über eine Expertenfunktion und war Anlaufstelle für Fragen unterschiedlicher Provenienz. Das Bundesamt für Ausländerfragen stand in Austausch mit den schweizerischen Vertretungen in den Herkunftsländern der Kinder sowie mit den kantonalen Behörden und wurde teilweise auch von adoptionsinteressierten Personen direkt kontaktiert. Der Bestand zeigt, dass das Bundesamt auf diese Weise einen Überblick über problematische und illegale Praktiken zu Adoptionen von Kindern aus unterschiedlichen Ländern hatte. Als Auslandsadoptionen in der Schweiz in den 1970er-Jahren aufkamen, waren verschiedene Vollzugsprobleme des Adoptionsprozesses, wie der Umstand, dass Pflegeeltern die Einreiseformalitäten nicht einhielten und die Kinder ohne vorgängige Bewilligung in die Schweiz holten, bereits offenkundig.

Obwohl kontinuierlich problematisiert wurde, dass viele Adoptionsinteressierte die Vermittlungsstellen umgingen, wurde keine engmaschigere Kontrolle eingeführt. Auch eine Zentralisierung der Aufsicht über die Adoptionsvermittlung wie in anderen Ländern konnte sich gegen die föderalen Strukturen in der Schweiz im untersuchten Zeitraum noch nicht durchsetzen. Hingegen setzte man auf Aufklärung und Information. Das Bundesamt für Ausländerfragen versuchte über Jahre, mit Kampagnen bei kantonalen Behörden und in der Öffentlichkeit Einfluss zu nehmen. Es ging auch wiederholt auf die schweizerischen Vertretungen in den Gastländern zu, mahnte zur Vorsicht und warnte vor Kinderhandel. Stefan Koch intervenierte zum Beispiel bei den schweizerischen Vertretungen in Brasilien, Chile, Indien, Korea, Kolumbien und im Libanon bei Unstimmigkeiten in Einreisebewilligungen. Dabei stand die Eidgenössische Fremdenpolizei resp. das Bundesamt für Ausländerfragen im Austausch mit der Sektion für internationales Privatrecht des Bundesamts für Justiz, die regelmässig und besonders in Zeiten von Skandalen ihren Überblick zu den Gesetzen in den Herkunftsländern der Adoptivkinder aktualisierte.

Eine Art Zentralisation fand in der Person Stefan Kochs, Adjunkt bei der Eidgenössischen Fremdenpolizei, statt, was prompt zu Kritik von Seiten der Kantone führte, die auf ihre alleinige Zuständigkeit für die Bewilligung und Aufsicht in Adoptionsangelegenheiten pochten. Sie monierten, dass sich Koch zu Unrecht in inhaltlich-materielle Fragen einmischte, wenn er sich zum Beispiel kritisch zur Erwerbstätigkeit einer Pflegemutter oder zur Qualität einer Vermittlungsstelle äusserte. Koch beharrte immer wieder auf der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben und der korrekten Reihenfolge im Verfahren. Seine Vorträge wurden an die schweizerischen Vertretungen verschickt und in der Zeitschrift für Vormundschaftswesen publiziert, die einen breiten Kreis von Fachleuten beim Bund und in den Kantonen erreichte.

1983 präzisierte das Bundesamt für Ausländerfragen in einem Kreisschreiben an die schweizerischen Vertretungen und an die für Adoptionen zuständigen kantonalen Behörden die geltenden Bestimmungen für die Adoption eines Kindes aus dem Ausland. Damit sensibilisierte das Amt für das Problem der irregulären Praktiken und wollte Missbräuche verhindern. Die Vertretungen wurden angewiesen, vor der Visumerteilung die Gültigkeit aller für die Ausreise notwendigen Dokumente sowie das Gerichtsurteil zu prüfen und sich zu vergewissern, dass die lokalen Gesetze eingehalten wurden. Das Kind brauche einen gültigen heimatlichen Pass und ein Einreisevisum. Weiter forderte das Bundesamt für Ausländerfragen die schweizerischen Vertretungen im Ausland dazu auf, «periodisch über alles zu orientieren», was die Adoption ausländischer Kinder betraf. Es verlangte Berichte über die Verhältnisse vor Ort, über aufgedeckte Missbräuche sowie über die Reaktion der Presse und der Behörden und über alle Änderungen der einschlägigen Rechtsvorschriften, die eine Anpassung der schweizerischen Praxis notwendig machten. Weiter ersuchte es die Vertretungen, die Tätigkeit von Vermittlerinnen und Vermittlern im Gastland zu überprüfen und diejenigen Personen zu melden, die «den lokalen Gesetzen zuwiderhandeln».⁹¹¹

Die mehrfach angesprochene Problematik, dass adoptionswillige Paare teilweise ohne anerkannte Vermittlungsstelle, vorgängige Bewilligung oder die vorgeschriebenen Sozialberichte ein Kind in die Schweiz brachten, war den Bundesbehörden bekannt und wurde wiederholt diskutiert. 1978 meldete die Eidgenössische Fremdenpolizei, dass die Mehrheit der Ehepaare ihre Kinder im Ausland selbst auswählte. Auffallend ist, dass sie die Einreisen in dem von uns gesichteten Material in fast allen Fällen bewilligte, auch wenn Bedenken bestanden. Tatsächlich waren die Kompetenzen der Eidgenössischen Fremdenpolizei bzw. ihrer Nachfolgebehörde, dem Bundesamt für Ausländerfragen, beschränkt. Das Amt hatte keine Möglichkeit, Einreisen aus fremdenpolizeilichen Gründen abzulehnen, wenn die vorgängigen Berichte der kantonalen Fremdenpolizeien und der Vormundschaftsbehörden positiv ausfielen. Das Bundesamt für Ausländerfragen konnte die zuständigen kantonalen Behörden einzig auffordern, in ihren Kantonen klare Vorgaben zu schaffen und die Erziehungseignung der Pflegeeltern sorgfältig abzuklären. Bezüglich des Verfahrensablaufs hatte das Bundesamt für Ausländerfragen gemäss eigenem Kompetenzbereich den Zeitpunkt im Blick, zu dem die Kinder in die Schweiz einreisten.

Bundesamt für Justiz und weitere Bundesbehörden

Das Bundesamt für Justiz hatte eine zentrale Rolle, wenn die eidgenössischen Gesetzesgrundlagen zur Adoption revidiert wurden oder sich die Schweiz internationalen Übereinkünften anschloss. Es setzte Expertinnen- und Expertengruppen ein und verantwortete die Vernehmlassungen. Viele der entsprechenden Sachdossiers im Bundesarchiv stehen deshalb für die Fragestellung dieser Bestandesauf-

⁹¹¹ Beide Zitate aus: CH-BAR, E4300C-01#1960/27#577*, Kreisschreiben Nr. 10/83: Adoption ausländischer Kinder vom 13.6.1983. Vgl. hierzu auch Bitter, Bangarter, Ramsauer 2020, S. 176.

nahme nicht in Zentrum, sind aber für die Aufarbeitung der Geschichte von Inlands- und Auslandsadoptionen in der Schweiz gleichwohl von zentraler Bedeutung. Die Sektion für internationales Privatrecht bemühte sich stets um einen aktuellen Kenntnisstand über die Adoptionsgesetze in den Herkunftsländern der Kinder und prüfte deren Vereinbarkeit mit Schweizer Recht. Die schweizerischen Vertretungen in den Gastländern schickten Zeitungsberichte und weitere Informationen über Kinderhandel nach Bern. So kamen beim Bundesamt für Justiz viele Hinweise auf illegale Adoptionspraktiken zusammen, zum Beispiel in Indien und in den mittel- und südamerikanischen Ländern. Es war dem Bundesamt auch bekannt, dass einzelne schweizerische Vermittlungsstellen und Einzelpersonen mit unklarem Vermittlungsstatus in Adoptionsverfahren involviert waren. Die Informationen über zweifelhafte Vermittlungstätigkeiten leitete das Bundesamt für Justiz an die zuständigen aufsichtspflichtigen Kantone weiter.

Im Bestand des Generalsekretariats des EJPD sind die Antworten aus dem Vernehmlassungsverfahren zur Revision der Pflégkinderverordnung abgelegt. Adoptiveltern und adoptionsinteressierte Ehepaare gaben ihrer Sorge Ausdruck, dass durch die Revision internationale Adoptionen erschwert würden. Sie adressierten ihre Schreiben mitunter an die zuständigen Bundesrätinnen und Bundesräte.

Die gesichteten Sachdossiers aus dem Bestand der EDA-Zentrale geben Einblick in die Zusammenarbeit zwischen den Bundesbehörden und Terre des hommes Lausanne. Die EDA-Zentrale und die schweizerischen Auslandsvertretungen kümmerten sich um Probleme, auf die Terre des hommes Lausanne stiess. In diesem Zusammenhang hatten sie bei Adoptionen von Kindern aus Bangladesch Kenntnis, dass teils Angaben auf behördlichen Dokumenten nicht stimmten. Des Weiteren dokumentieren die Sachdossiers aus dem Bestand der EDA-Zentrale, wie die Behörden Adoption International Kreuzlingen dabei unterstützten, die Vermittlungstätigkeit auf Indien zu erweitern.

Kantonale und kommunale Behörden

Zu den kantonalen Behörden können wir nur am Rande Aussagen machen, da wir für die Bestandesaufnahme ausschliesslich Akten zu den schweizerischen Vertretungen und zu den Bundesbehörden berücksichtigten. Teilweise fragten die kantonalen und kommunalen Behörden sehr genau nach. In den Archiven der Kantone und Gemeinden liesse sich untersuchen, was in Einzelfällen weiter passierte, wenn zum Beispiel ein erforderliches Dokument nicht vorlag.

Einige kantonale Behörden scheinen kritischer gewesen zu sein als andere. Dazu gehörte beispielsweise der Kanton Waadt, der seine Meldepflicht wahrnahm, indem er das Bundesamt für Ausländerfragen mehrfach auf Kinderhandel und Irregularitäten bei Auslandsadoptionen aufmerksam machte. Der Kanton Waadt war ein Brennpunkt der Auslandsadoptionen, weil dort mehrere Vermittlungsstellen aktiv waren, darunter Terre des hommes Lausanne mit Wirkungskreis in viele Herkunftsländer von Adoptivkindern und weil Einzelpersonen in Erscheinung traten, die Kinder ohne Bewilligung vermittelten, etwa aus dem Libanon oder Guatemala.

Ein wichtiges Thema ist die kantonale Aufsicht über die Vermittlungsstellen. Es wurden oftmals Zusatzbewilligungen erteilt, obwohl die Kontakte der Vermittlerinnen und Vermittler vor Ort im Herkunftsland nicht genau überprüft wurden, wie sich bei den südamerikanischen Ländern zeigte. Teils verfügten Vermittlerinnen und Vermittler, die sich selbst als Privatpersonen deklarierten, nicht über die nötigen Bewilligungen oder ihr Status war von der zuständigen kantonalen Aufsichtsbehörde nicht geklärt worden.

15.3 Ausblick auf den weiteren Forschungsbedarf

Die Forschung zur Geschichte der Auslandsadoptionen in der Schweiz steht erst am Anfang. Es zeichnet sich ab, dass es in vielen Herkunftsländern Kinderhandel und illegale Adoptionen gab. Die schweizerischen Vertretungen und die Bundesbehörden hatten Kenntnis von diesen Skandalen und befassten sich mit zahlreichen Vollzugsproblemen bei den Auslandsadoptionen, die auch die Verfahren in den Kantonen und Gemeinden betrafen. Dazu fehlt ein Gesamtbild. Wer in den Herkunftsländern und in der Schweiz als Vermittlerinnen und Vermittler auftrat, gilt es ebenfalls zu untersuchen. Weiter braucht es mehr Wissen zu den Handlungsgründen der Adoptiveltern, deren Nachfrage ein wichtiger Treiber bei den Auslandsadoptionen war. Die Adoptierten erlebten ihr Aufwachsen in der Schweiz unterschiedlich. Sie wuchsen teils unter der Prämisse auf, dass sie hier ein besseres Leben hatten als im Herkunftsland, und mussten dafür dankbar sein, so die weitverbreitete damalige Meinung in der schweizerischen Gesellschaft. Andere sehen ihre Kindheit und Jugend im Rückblick als frei von solchen Herausforderungen. Was das unterschiedliche Erleben für den weiteren Lebensverlauf bedeutet, gilt es genauso zu ergründen wie die Auswirkungen von damals irregulären Praktiken auf die heutige Herkunftssuche der adoptierten Personen, die durch falsche und lückenhafte Dokumente erschwert ist. Schliesslich bieten sich beim behördlichen Handeln ein Vergleich der Auslands- mit den Inlandsadoptionen an, sowie international vergleichende Studien, sowohl zu den Herkunfts- als auch zu den Aufnahmeländern.

Herkunftsländer der Adoptivkinder

Bei den zehn Herkunftsländern, die für diese Bestandesaufnahme erfasst wurden, finden sich Unregelmässigkeiten bei den Adoptionsverfahren und Belege für illegale Adoptionen. Zudem haben wir in den Sachdossiers Hinweise auf Kinderhandel in weiteren Ländern erhalten, denen wir im Rahmen des Mandats nicht weiter nachgingen. Das wiederum bedeutet, dass zu allen Herkunftsländern, aus denen Kinder zwecks Adoption in die Schweiz vermittelt wurden, eine historische Aufarbeitung nötig ist. Dieses Forschungsdesiderat gilt auch für die Zeit ab 2003, als die Aufsicht über die Schweizer Vermittlerinnen

und Vermittler von den Kantonen zum Bundesamt für Justiz übergang und die Schweiz das Haager Übereinkommen ratifiziert hatte. Noch immer gab es Länder, die dem internationalen Abkommen zum besseren Schutz der Adoptivkinder vor Kinderhandel nicht beigetreten waren und aus denen Kinder in Schweiz vermittelt wurden wie zum Beispiel Äthiopien. Zudem muss geklärt werden, wie es ab 2003 um den Vollzug der Adoptionen stand, wenn beide Seiten das Haager Übereinkommen ratifiziert hatten. Eine systematische Untersuchung zu allen Herkunftsländern von Adoptivkindern wird die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Praxis aufzeigen können. Darüber hinaus wären internationale Vergleiche mit Ländern, in die Kinder zur Adoption vermittelt wurden, von grossem Interesse. So liesse sich die Praxis in der Schweiz anderen europäischen Ländern oder den Vereinigten Staaten gegenüberstellen. Das Ausmass von Kinderhandel und irregulären Vermittlungstätigkeiten liesse sich so besser abschätzen sowie die verschiedenen behördlichen Reaktionsmuster darauf herausarbeiten.

Zu berücksichtigen wären auch die unterschiedlichen Konjunkturen über den Zeitverlauf. So stellen vermutlich die Adoptionen von Kindern aus Ländern der postkommunistischen Ära eine gesonderte Thematik dar. Das Beispiel Rumänien zeigt, dass es nicht nur während des Ceaușescu-Regimes, sondern auch danach in einer Zeit des politischen Vakuums zu eklatanten Vorfällen von Kinderhandel kam. Gleiches gilt unter anderen politischen Vorzeichen für Chile in der Zeit während und nach Pinochets Diktatur. Für den vorliegenden Bericht war zudem kein afrikanisches Land im Sample vertreten. Besonders wichtig wären Untersuchungen zu Äthiopien, da das Bundesamt für Justiz die Adoptionen aus diesem Land 2016 stoppte aus Gründen, die noch zu untersuchen sind. Adoptionsstopps sind aus historischer Sicht generell ein interessantes Thema. Für alle Herkunftsländer wäre zu untersuchen, ob und wann solche Verbote erlassen wurden, wer diese initiierte und wie die Schweizer Behörden darauf reagierten.

Die vorliegende Bestandesaufnahme konnte nicht näher auf den sozialhistorischen Kontext in den zehn Herkunftsländern eingehen. Neben den Adoptionsverfahren und Zuständigkeiten im jeweiligen Land wäre auch der Einfluss von politischen Verhältnissen inklusive diktatorischer Regierungsformen oder Bürgerkriegen, Religion, Wirtschaftszweigen, allenfalls existierenden Drogen- und Frauenhandels, Armut, Familienleitbildern und Formen des Aufwachsens zu untersuchen. Dieses länderspezifische Wissen wäre für die Adoptierten von grosser Bedeutung, um die Umstände der damaligen Vorgänge besser zu kennen und somit die persönliche Adoptionserfahrung in die eigene Biografie integrieren zu können. Für künftige Forschungsvorhaben zu weiteren Herkunftsländern wird es auch wichtig sein, die Kontexte von Kaltem Krieg und postkolonialer Ära genauer zu beleuchten.

An dieser Stelle muss betont werden, dass wir nur die Sachdossiers der schweizerischen Vertretungen und der Bundesbehörden gesichtet haben, nicht aber die Unterlagen zu den einzelnen Adoptionsfällen,

die teilweise ebenfalls im Material vorhanden sind. Für Länder wie Peru mit nachgewiesenem Kinderhandel liegen viele solcher Einzelfalldossiers im Bundesarchiv. Wir verweisen in der Bibliografie bei den ungedruckten Quellen auf die entsprechenden Bestände zu den zehn Herkunftsländern.⁹¹²

Zuständige Behörden und Adoptionsverfahren in den Kantonen und Gemeinden

Die Analyse der Einzelfalldossiers aus dem Bundesarchiv kann um das Material ergänzt werden, das sich in den Archiven am damaligen Wohnort und beim Kanton der angehenden Adoptiveltern befindet. Insbesondere die Unterlagen der Vormundschaftsbehörden oder Gerichte, denen die Aufsicht über das vorgeschriebene zweijährige Pflegeverhältnis oblag, sind von grossem Interesse für die historische Forschung. Es gilt im Einzelfall zu überprüfen, inwiefern die vorgeschriebenen Verfahren in der Schweiz eingehalten wurden, so wie das exemplarisch für die Kantone Bern, St. Gallen und Genf im Bericht zu den Adoptionen aus Sri Lanka gemacht und soeben eingehend in einer weiteren Studie zum Kanton St. Gallen analysiert wurde.⁹¹³

Die Akten in den Kantonen und Gemeinden können über eine Vielzahl von Fragestellungen Aufschluss geben. Anlässlich der Eignungsabklärung zeigen sich insbesondere in den sogenannten Sozialberichten nicht nur die Handlungsgründe der angehenden Adoptiveltern – wobei in ihren aktenkundigen Aussagen die soziale Erwünschtheit eine grosse Rolle spielte –, sondern auch die Familienidealbilder der Behördenmitglieder und der Fachleute der Sozialen Arbeit. Mit Hausbesuchen wurde das Pflegeverhältnis während mindestens zweier Jahre überprüft und dokumentiert. Diese Unterlagen zeigen, wie die Fachleute die Konstellation und Atmosphäre in der angehenden Adoptivfamilie bewerteten und wie sie auf allfällige Schwierigkeiten reagierten. Gemäss PAVO war dem Pflegekind ein Beistand bzw. Vormund zu bestellen. Ob und in welcher Form dies geschah, gilt es zu untersuchen. Problematisch konnte es zum Beispiel sein, wenn eine verwandte Person viel eher die Interessen der angehenden Adoptiveltern statt diejenigen des Kindes vertrat oder wenn für die Beistandschaft eine Vermittlerin eingesetzt wurde, deren Organisation in das Verfahren involviert war. In diesem Zusammenhang gilt es, die Gemeinsamkeiten und Unterschiede von kleinen, ländlich geprägten Gemeinden und grossen städtischen Gemeinden herauszuarbeiten, deren Behörden sich durch unterschiedliche Professionalitätsgrade auszeichneten.

Gab es bei der Einreise eines Kindes in die Schweiz Lücken oder Unstimmigkeiten in der Dokumentation, sind die Korrespondenzen zwischen kantonalen Fremdenpolizeien, dem Bundesamt für Ausländerfragen, den kantonalen Zivilstandsämtern und dem Eidgenössischen Amt für das Zivilstandswesen von besonderem Interesse. Gemäss unserer Sichtung der Unterlagen im Bundesarchiv kam es immer

⁹¹² Vgl. für eine solche systematische Untersuchung von Einzelfalldossiers die Studie zu St. Gallen von Berthet, Falk 2022.

⁹¹³ Bitter, Bangarter, Ramsauer 2020; Berthet, Falk 2022.

wieder vor, dass Gemeinden und Kantone bei Unregelmässigkeiten bei den Bundesbehörden nachfragten und damit weitere Abklärungen bei den schweizerischen Vertretungen im Herkunftsland des Kindes auslösten. Um unterschiedliche kantonale Adoptionspolitiken herauszuarbeiten, könnten auch die Stellungnahmen aus den Kantonen zu den Vernehmlassungsverfahren analysiert werden, die das Bundesamt für Justiz anlässlich der Gesetzesrevisionen durchführte.

Von grosser Relevanz für die historische Forschung sind die Akten der Behörde oder des Gerichts, die im jeweils zuständigen Kanton die Adoption nach dem zweijährigen Pflegeverhältnis aussprachen. Es zeigt sich dabei, auf welcher Informationsgrundlage die Entscheide über die endgültige Adoption gefällt wurden. Und schliesslich befinden sich in den Kantonen einschlägige Unterlagen von Strafverfolgungsbehörden, die in Einzelfällen ein Verfahren gegen angehende Adoptiveltern eröffneten, die illegaler Handlungen verdächtigt wurden. Bei unserer Sichtung des Bundesarchivmaterials ist uns nur ein solcher Fall zu einem Adoptivkind aus Chile begegnet. Zufällig haben wir in der Schweizerischen Zeitschrift für Vormundchaftswesen ein weiteres Beispiel zu Brasilien gefunden, in dem ein Schweizer Paar wegen Fälschung des Personenstandes und Erschleichung einer Falschbeurkundung zu einer Gefängnisstrafe verurteilt wurde.⁹¹⁴ Gezielte rechtshistorische Recherchen in den einschlägigen juristischen Zeitschriften und Datenbanken zum Thema Adoptionen und Strafrecht könnten zu weiteren Erkenntnissen führen. Zudem liegt es nahe, dass auch zivilrechtliche Streitigkeiten in Adoptionsbelangen an die kantonalen Obergerichte und schliesslich ans Bundesgericht weitergezogen wurden. Eine systematische Auswertung der Rechtsprechung zu den Auslandsadoptionen könnte Aufschluss über die Verfahrensmängel und materielle Fragen geben, die zu einem bestimmten Zeitpunkt klärungsbedürftig waren.

Bis Ende 2002 verantworteten die Kantone die Aufsicht über die Vermittlungsstellen. Es gilt zu untersuchen, wie sie deren Tätigkeit überprüften, unter welchen Umständen sie Bewilligungen verlängerten und wie sie auf Meldungen reagierten, dass einzelne Vermittlerinnen und Vermittler nicht seriös arbeiteten. Zentral ist die Frage, auf welcher Basis die Kantone den Vermittlungsstellen die Zusatzbewilligungen für spezifische Herkunftsländer von Adoptivkindern erteilten. Im gesichteten Material hat sich beispielsweise gezeigt, dass deren Kontaktpersonen vor Ort nicht immer ausreichend überprüft wurden. Es kam auch vor, dass zumindest zeitweise vermittelt wurde, obwohl keine entsprechende Bewilligung vorlag. Inwiefern und wie die kantonale Aufsicht bei Hinweisen auf missbräuchliche Praktiken reagierte, muss untersucht werden. Die kantonalen Zentralbehörden hatten die Kompetenz, Bewilligungen zu entziehen.

Bundesbehörden und Rechtsdiskurs

Seit 2003 liegt die Aufsicht über die Vermittlungsstellen beim Bundesamt für Justiz. Diese Aufsicht gilt es für den Zeitraum bis heute ebenfalls zu untersuchen. Bis Ende der 1990er-Jahre scheint sich das

⁹¹⁴ Hegnauer 1982, S. 131.

Bundesamt für Justiz in der Regel darauf beschränkt zu haben, Hinweise auf Kinderhandel und problematische Verfahrenspraktiken vertraulich an die kantonalen Zentralbehörden weiterzuleiten. Der Aktenbestand des Bundesamts für Justiz bietet zudem Einsicht in die gesetzgeberischen Prozesse bei den Inlands- und Auslandsadoptionen in der Schweiz. Ein weiteres Forschungsdesiderat wäre die Analyse des Rechtsdiskurses bzw. die Frage, wie die Problematiken der Auslandsadoptionen in Fachkreisen thematisiert wurden, beispielsweise in den einschlägigen juristischen Fachzeitschriften. Einzelne Rechtswissenschaftler wie Cyril Hegnauer stachen in diesem Diskurs hervor. Die Bundesämter konsultierten ihn als Experten, und seine Kommentare zum Adoptionsrecht im Schweizerischen Zivilgesetzbuch waren für die Fachleute in der Praxis handlungsleitend, genauso seine Beiträge in den Fachzeitschriften. Auch die internationale Gesetzgebung wäre zu betrachten, so etwa die Geschichte der Kinderrechtskonvention oder die Umsetzung des Haager Abkommens in der Schweiz. Gemäss Beschreibung der entsprechenden Sachdossiers im Online-Zugang des Schweizerischen Bundesarchivs scheint die Ratifizierung und Umsetzung in beiden Fällen lange gedauert zu haben.

Das Bundesamt für Ausländerfragen schaltete sich bei den Auslandsadoptionen in der Schweiz immer wieder in die Verfahren ein und versuchte, bei offenen Fragen Klärung herbeizuführen. Das Zusammenspiel mit den weiteren zuständigen Stellen beim Bund und in den Kantonen muss in weiteren Forschungsvorhaben ausgeleuchtet werden. So konnten wir etwa die Rolle der EDA-Zentrale in Bern oder des Generalsekretariats des EJPD nur ansatzweise beleuchten. Interessant ist auch die Frage, wie die zuständigen Bundesrätinnen und Bundesräte auf sich verbreitende Gerüchte über Kinderhandel oder auf gravierende Vollzugsprobleme reagierten. Teilweise scheinen sich Adoptiveltern sogar direkt an die jeweiligen Departementsvorsteherinnen und -vorsteher gewandt zu haben. Allfällig vorhandene Handakten könnten darüber genauer Auskunft geben, ebenso eine systematische Auswertung von Sachdossiers aus den Generalsekretariaten der involvierten Departemente. Weiter sind auch Vorstösse und Debatten in den eidgenössischen Räten zum Adoptionswesen in der Schweiz auszuleuchten sowie die entsprechenden Verhandlungen in den kantonalen Parlamenten zum Vollzug bei Kantonen und Gemeinden. Die grösste Forschungslücke zu den Behörden gibt es bei der kantonalen Adoptionspraxis. Es gilt, für sämtliche Kantone die Geschichte der Adoptionen aufzuarbeiten.

Vermittlerinnen und Vermittler in der Schweiz und im Herkunftsland der Adoptivkinder

Die Adoptionsvermittlungsstellen bedürfen einer historischen Analyse. Sie kommen in den Unterlagen des Bundesarchivs nur indirekt vor. Uns sind zu den zehn Herkunftsländern die folgenden Organisationen begegnet: Adoptio, Adoption International, Bras Kind, Bureau Genevois d'Adoption, Caritas Ticino, Divali Adoption Service, Service d'adoption du Mouvement Enfance et Foyer, Pro Kind Adopt Inform, RomAdopt, Schweizerische Stiftung MPB, Schweizerische Vereinigung für Adoptionshilfe, Bak* and Kälin* Social Activities und Terre des hommes Lausanne. Einzelne dieser Stellen wie das Bureau Genevois d'Adoption, Pro Kind Adopt Inform und Terre des hommes Lausanne waren in verschiedenen

Ländern aktiv. Für eine Analyse könnten die Unterlagen im Bundesarchiv zu den einzelnen Vermittlungsstellen ausgewertet werden sowie die Akten der kantonalen Aufsichtsbehörden und der Vermittlungsstellen selbst. Denkbar sind auch Interviews mit ehemaligen Vermittlerinnen und Vermittlern.

Terre des hommes Lausanne war eine der wichtigsten Vermittlungsorganisationen in der Schweiz, die ein facettenreiches Betätigungsfeld hatte und länderspezifische Politiken verfolgte, die noch nicht abschliessend analysiert sind. In Peru gab es Kontakte zur Präsidentengattin, solange Terre des hommes Lausanne Kinder vermittelt hatte, aber auch eine Klage, die Terre des hommes wegen Kinderhandels einreichte. Die Organisation liess sich daraufhin nicht mehr bewegen, peruanische Kinder in die Schweiz zu vermitteln, obwohl die Botschaft und die Bundesbehörden darauf drängten, um von den vielen Anfragen von adoptionswilligen Paaren entlastet zu werden. In Kolumbien wurde einer Mitarbeiterin von Terre des hommes vor Ort durch die Regierung die Tätigkeit untersagt. In Chile wollte Terre des hommes nicht Helfershelferin der Diktatur sein. Die guten Kontakte zu den Bundesämtern liessen Terre des hommes Lausanne Ende der 1970er-Jahre in Bern nachfragen, ob die Flugpreise für indische Kinder reduziert werden konnten und 1975 wurde eine Lösung gefunden, damit bangladeschische Kinder trotz Unstimmigkeiten in den Dokumenten in die Schweiz einreisen konnten. Auch mit einem Parlamentarier bestand Kontakt. Schon 1988 hatte Terre des hommes vorgeschlagen, die Aufsicht über die Vermittlungsstellen in der Schweiz zu zentralisieren.

Die lokale Ausstrahlung der Vermittlungsorganisationen wäre genauer in den Blick zu nehmen. So gab es im Gebiet um den Zürichsee viele Auslandsadoptionen, weil im Kanton einige Vermittlerinnen und Vermittler tätig waren. Die Adoptionsopportunitäten sprachen sich im sozialen Nahraum über Mund-zu-Mund-Propaganda herum oder wurden durch Annoncen in Lokalzeitungen bekanntgemacht. Viele Kinder wurden auch in die Romandie vermittelt, weil mehrere Vermittlungsstellen ihren Standort in der Westschweiz hatten und Kinder aus verschiedensten Herkunftsländern in die Schweiz brachten. Alice Honegger mit Adoptio war in St. Gallen bewilligungspflichtig. Sie vermittelte Kinder aus Indien und Sri Lanka. Aus dem konsultierten Aktenmaterial ergibt sich, dass sich Alice Honegger in den von uns untersuchten Ländern ebenfalls über die Bedingungen vor Ort informiert hatte. Im Vergleich zu St. Gallen, Waadt und Zürich tauchen andere Kantone in den Unterlagen der von uns konsultierten Sachdossiers weniger auf. Es muss offenbleiben, ob hier ein Zusammenhang mit der Auswahl der zehn Herkunftsländer besteht und in anderen Kantonen allenfalls Kinder aus anderen Ländern adoptiert wurden. Für Überblickszwecke könnte eine Statistik erarbeitet werden, die nach Zahl der Adoptivkinder sowie nach Kantonen und Herkunftsländern aufgeschlüsselt ist. Weiter wäre die Rolle von Personen zu untersuchen, die sich als Private deklarierten und gleichwohl Paare bei den Adoptionsverfahren unterstützten.

Teilweise zeigt sich bei den Vermittlungsstellen eine problematische Vermischung unterschiedlicher Aufgaben, die auszuleuchten wäre. Manchmal war eine ihrer Vertreterinnen in der Pflegephase Vormundin des Kindes, beriet aber gleichzeitig die angehenden Adoptiveltern. Solche Interessenkonflikte zeigen erste vorliegende Forschungsergebnisse zu den Inlandsadoptionen von unehelichen Kindern bis

in die 1970er-Jahre in der Schweiz.⁹¹⁵ Die Aufgabenbündelung bei einer einzigen Fachperson war wegen des Kindeswohls fragwürdig, denn es fehlte so die anwaltschaftliche Vertretung für das Kind.

Ein interessantes Forschungsfeld ist zudem die Rolle kirchlicher Organisationen und Netzwerke bei Auslandsadoptionen. Speziell katholische Orden waren gut etabliert und konnten auf eine lange Tradition im 20. Jahrhundert zurückblicken, in der sie Kinder von ledigen Müttern innerhalb der Schweiz zur Adoption vermittelt und Säuglings- und Kinderheime geführt hatten.⁹¹⁶ Sie verfügten so über ein Netzwerk in der Schweiz, an das sie seit den 1970er-Jahren auch im Rahmen der neu hinzukommenden Auslandsadoptionen anknüpften. Da die katholischen kirchlichen Organisationen sowieso länderübergreifend zusammenarbeiteten, gelang ihnen die Etablierung im jeweiligen Herkunftsland der Kinder gut, sofern dort der Katholizismus eine gewisse Bedeutung hatte. In den gesichteten Sachdossiers begegneten uns Ingenbohrer Schwestern in Bangladesch sowie andere katholische Ordensschwestern in Indien, Kolumbien und im Libanon. Ein evangelischer Pfarrer erlangte in Brasilien Bedeutung bei der Adoptionsvermittlung in die Schweiz. Die berühmte Mutter Teresa mit ihrem Orden der Missionarinnen der Nächstenliebe tauchte verschiedentlich bei Adoptionen von Kindern aus Indien auf und war auch mit dem dortigen Schweizer Botschafter persönlich in Kontakt. Interessant wäre die Frage, wie sich der Rettungsgedanke mit katholischen Bildern von Familie und Sexualität verwebte. So könnten Vorstellungen von Unreinheit der ledigen Mutter ein wichtiges Motiv für die Adoptionsvermittlung katholischer Prägung gewesen sein. Eine noch offene Frage ist, wie viele der staatlich anerkannten Vermittlungsstellen in der Schweiz katholisch geprägt waren wie etwa das Seraphische Liebeswerk in Zug, das zurzeit historisch untersucht wird.⁹¹⁷

Es stellt sich weiter die Frage, inwiefern die Schweizer Behörden gegenüber katholischen und evangelischen Akteurinnen und Akteuren eher zurückhaltend waren mit Kritik. Schwester Hildegard* in Indien, Pfarrer Noser* in Brasilien und die Ordensschwestern in Bangladesch und Libanon scheinen weitgehend frei Hand gehabt zu haben. Sie wurden nur verklausuliert oder mit grosser Zurückhaltung zu Kinderhandel befragt. Dahinter steht die Frage, wie Schweizer Behörden die Aufsicht gegenüber kirchlichen Einrichtungen wahrnahmen. Ein weiterer interessanter Punkt wäre, mit wem die Schwestern, die in den Herkunftsländern Heime führten und als Nebentätigkeit Kinder in die Schweiz vermittelten, vor Ort zusammenarbeiteten. Waren das nur die Adoptiveltern, die in dem Fall auf eigene Initiative nach einem Kind suchten und mit den Schwestern so in Kontakt kamen? Oder waren das teilweise Vermittlungsstellen, die eine Bewilligung für ihre Tätigkeit in der Schweiz und Vertreterinnen und Vertreter vor Ort hatten?

⁹¹⁵ Businger, Emmenegger, Gabriel 2022; Bühler, Businger, Ramsauer 2023; Bühler, Ramsauer, Businger 2023.

⁹¹⁶ Businger, Ramsauer 2022.

⁹¹⁷ Bühler, Businger, Ramsauer 2023; Bühler, Ramsauer, Businger 2023; Meier, Jenzer, Akermann et al. 2022.

Adoptiveltern

Zu den Adoptiveltern zeigen sich in den gesichteten Sachdossiers diverse Problematiken. Präsent sind Adoptiveltern, die Vermittlungsstellen und Prozedere in der Schweiz umgehen wollten und auf eigene Verantwortung ein Kind suchten. Vieles deutet darauf hin, dass künftige Adoptiveltern oft keine in der Schweiz anerkannte Vermittlungsstelle einschalteten, sondern sich direkt mit Kontaktpersonen vor Ort in Verbindung setzten, um ein Kind zu suchen. Damit umgingen sie lange Wartezeiten. Das war den Bundesbehörden über Jahre hinweg bekannt, und die vom Bundesamt für Justiz eingesetzte Arbeitsgruppe «Drittwelt-Adoptionen» hatte dies 1986 auch als Problem herausgearbeitet.⁹¹⁸ Die Dunkelziffer von eigenmächtig handelnden Adoptiveltern scheint aufgrund unserer Bestandesaufnahme und der Ergebnisse des Sri-Lanka-Berichts hoch. Hierzu bedürfte es jedoch weitergehender Forschungen.

Was den Druck betrifft, den die Adoptionsinteressierten mit ihrer Nachfrage auf Behörden ausübten, so ist dazu noch kein Gesamtbild entstanden. Dafür sind weitere Aktenbestände auszuwerten. Anhand biografischer Interviews könnte auch der Frage nachgegangen werden, ob und wie konfliktiv die Beziehung von Adoptiveltern zu ihren Adoptivkindern, die sie eigenmächtig in die Schweiz geholt hatten, ist im Vergleich zu Adoptiveltern, die mit einer Vermittlungsstelle zusammen in einem meistens deutlich zeitaufwändigeren Verfahren ihr Kind adoptiert hatten. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass es auch bei der Zusammenarbeit mit einer anerkannten Vermittlungsstelle teils zu gravierenden Mängeln kam, wie das Beispiel der Vermittlerin Alice Honegger im Bericht zu Sri Lanka gezeigt hat.

Zum sozialen Hintergrund der Adoptiveltern können wir aufgrund des gesichteten Materials nur wenig sagen. Es war auf jeden Fall aufwändig und kostspielig, ins Ausland zu reisen, und erforderte eine gewisse kommunikative und interkulturelle Gewandtheit. Dennoch konnten sich offenbar nicht nur gut situierte Ehepaare eine Adoption eines ausländischen Kindes leisten. Darauf verweisen Briefe von Adoptionsinteressierten an die Vertretungen, in denen sie von ihren Sprachproblemen und Unsicherheiten bezüglich der Reise in das jeweilige Land berichteten und dabei manchmal ihren Beruf erwähnten oder andere Bemerkungen machten, die einen Rückschluss auf ihren gesellschaftlichen Status erlauben. Auch die Auswertungen zu Bern, Genf und St. Gallen im Sri-Lanka-Bericht haben gezeigt, dass die Adoptiveltern aus unterschiedlichen sozialen Schichten stammten.⁹¹⁹

Als Handlungsgründe und Wünsche dokumentieren die gesichteten Akten, dass die Adoptionsinteressierten ein möglichst junges, gesundes und teilweise auch möglichst weisses Baby wünschten. In den Unterlagen zu Chile wurde erwähnt, dass chilenische Kinder wegen ihrer weissen Hautfarbe beliebt waren. Manchmal wurde auch explizit ein Mädchen gewünscht. Oft fragten die Adoptionsinteressierten nach zwei Kindern oder erwogen, später nochmals ein Kind zu adoptieren. In vielen Anfragen an die

⁹¹⁸ Vgl. Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 99.

⁹¹⁹ Bitter, Bangerter, Ramsauer 2020, S. 253.

schweizerischen Botschaften und Konsulate nannten die Paare die eigene Kinderlosigkeit als Beweggrund für die Adoption. Vereinzelt gaben sie als Veranlassung an, bewusst auf eigene Kinder zu verzichten, um Kindern aus der Dritten Welt, wie sie sagten, ein Zuhause zu bieten.

Im Material zeigt sich regelmässig der dringliche Kinderwunsch der Paare und eine gewisse Selbstverständlichkeit im Anspruch auf ein Adoptivkind. Ganz ähnlich wie heute beim Thema der Leihmutterschaft und Reproduktionsmedizin gab es die gesellschaftlich akzeptierte Haltung, dass Adoptiveltern vom Grundsatz her ein Recht auf ein Kind hatten. Basis dafür, so unsere These, war der im ganzen Untersuchungszeitraum zentrale Diskurs, dass eine Adoption für alle Beteiligten gewinnbringend sei und dass einem Kind durch die Adoption in der Schweiz ein besseres Leben als im Herkunftsland ermöglicht werde. Dieser bei allen Beteiligten übermächtige Diskurs lieferte die Legitimation für den drängenden Kinderwunsch der Adoptionsinteressierten und war bei den Fällen, in denen es um Kinderhandel ging, Deckmantel für die illegale Tätigkeit der Vermittlerinnen und Vermittler. Dabei konnte der Wohltätigkeitsgedanke den Kinderwunsch kaschieren und liess angehende Adoptiveltern nicht kritisch nachfragen, wenn sie übermässige Vermittlungsgebühren bezahlten. In den Sachdossiers haben wir aber auch Aussagen von adoptionswilligen Paaren gefunden, die ausdrücklich fürchteten, in Kinderhandel involviert zu werden und aus diesem Grund ihre Suche nach einem Kind im Ausland abbrechen. Von ihnen gab es vermutlich deutlich mehr, als aktenkundig wurde. Umgekehrt gab es Paare, die den gesetzlichen Rahmen willentlich überschritten, um ein Kind in die Schweiz mitnehmen zu können. Stefan Koch von der Eidgenössischen Fremdenpolizei vermutete schon früh, dass bei den Adoptionsinteressierten der drängende Kinderwunsch im Vordergrund stand und nicht die Entwicklungshilfe gegenüber der Dritten Welt oder die Idee, ein Kind aus einem Elendsviertel zu retten. Es gilt, die Handlungsgründe der Adoptiveltern im Kontext der damaligen gesellschaftlichen Diskurse über intakte Familien zu untersuchen.

Kaum etwas gefunden haben wir über geschlechterspezifische Motivlagen von Adoptivvätern und -müttern. Ein Thema für weiterführende Studien wäre die Frage, inwiefern gesellschaftliche Rollenbilder, etwa das Gefühl, als kinderlose Frau einem Mutterbild nicht zu entsprechen, den Adoptionswunsch von Frauen forcierte. Wichtig für die Forschung zu diesem Thema wären Recherchen in Gemeindearchiven. Insbesondere aus den dort aufbewahrten Sozialberichten liessen sich die Motivationen der Adoptiveltern herausarbeiten. Zudem wäre es aufschlussreich, durch Interviews mit Adoptiveltern herauszufinden, wie sich das Verhältnis zu ihren adoptierten Kindern nach der Ankunft in der Schweiz aus ihrer Sicht entwickelte und wie dieses davon beeinflusst war, dass die Adoptiveltern in einigen Fällen ahnten, dass sie vor der Einreise in die Schweiz an irregulären Vorgängen beteiligt gewesen waren.

Adoptierte und leibliche Eltern

Kinder haben heute das Recht auf einen eigenen Namen und darauf, ihre Herkunft zu kennen. Beides war bei den Auslandsadoptionsverfahren im Zeitraum von den 1970er-Jahren bis in die 1990er-Jahre

in Frage gestellt. Die Auswirkungen der Nichtkenntnis auf das Leben der damals adoptierten Kinder kann mittels biografischer Interviews untersucht werden. Dazu gehört die Frage, was es für das eigene Leben bedeutet, wenn Adoptierte implizit oder mit der klar geäußerten Anforderung konfrontiert sind, dankbar für ihr Leben in der Schweiz sein zu müssen. Andere adoptierte Personen erlebten ihr Aufwachsen als frei von solchen Imperativen. Auch bei Adoptivverhältnissen, die von den Betroffenen als gut erlebt wurden, sind die Faktoren zu untersuchen, die zu diesem Gelingen beitragen.

Zu den Lebensverläufen von Adoptierten und zu ihrem Aufwachsen in der Adoptivfamilie gibt es grossen Forschungsbedarf.⁹²⁰ Dabei gilt es etwa geschlechts-, schicht- und kulturspezifische Einflüsse auf Bildungschancen und gesellschaftliche Integration zu beleuchten. Adoptierte erfuhren teils Rassismus, der ihren Lebensverlauf beeinflusste und den es zu untersuchen gilt. Ebenso hatte es Auswirkungen auf die Adoptivkinder, wenn die Adoptiveltern im Quartier nicht auffallen wollten oder Ressentiments gegenüber den Adoptivkindern hegten, weil sie die eigene Kinderlosigkeit nicht verarbeitet hatten. Auch die Faktoren, die in anderen Fällen dazu führten, dass Adoptierte ihre Kindheit und Jugend in der Schweiz als schön erlebten, gilt es zu eruieren. Ein wichtiges Thema ist die Frage, wie Adoptiveltern und Adoptivkinder gemeinsam die damaligen Vorgänge besprechen können, die zur Adoption führten. Errichteten die Adoptiveltern ein Tabu um die genauen Adoptionsumstände, so kann das bis heute im Extremfall dazu führen, dass sie ihre aufbewahrten Unterlagen selbst gegenüber ihrem inzwischen erwachsenen Adoptivkind unter Verschluss halten oder nicht darüber sprechen wollen. Wie sich umgekehrt ein tabuloser, offener Umgang auf das Verhältnis von Tochter oder Sohn und Adoptiveltern auswirkt, gilt es ebenso herauszufinden.

Eine fehlende Unterstützung wirkt sich auf die Herkunftssuche aus. Wollen Adoptierte als Erwachsene wissen, wer ihre leiblichen Eltern sind, so kann das in vielen Fällen zu einem Ding der Unmöglichkeit werden, da die Dokumentation bei den Schweizer Behörden wie auch bei den Vermittlungsstellen und in den Herkunftsländern lückenhaft ist oder gefälschte Daten enthält. Neben einer Begleitung mit entsprechender finanzieller Unterstützung durch Bund und Kantone braucht es für die Herkunftssuche sozialwissenschaftliche Studien. Adoptierte Personen stehen dieser Frage unterschiedlich gegenüber. Diese Haltungen und ihre Folgen gilt es auszuleuchten. Es kann folgeschwer für das weitere Leben sein, die eigene Herkunft nicht zu kennen, diese nicht ergründen zu wollen oder gerade im Gegenteil jahrelang die leiblichen Eltern zu suchen und dabei am Ende allenfalls doch zu scheitern. Umgekehrt bewirkt es bei den betroffenen Personen ebenfalls etwas, wenn die Suche erfolgreich war, ein erstes Treffen mit den leiblichen Eltern, die Aufrechterhaltung des Kontaktes und die Konfrontation mit der Kultur im Herkunftsland stattgefunden haben. Ebenso zu berücksichtigen sind in künftigen Forschungsvorhaben die Beweggründe, wenn Adoptierte als Erwachsene ihre Herkunft nicht ergründen möchten.

Wenn die leiblichen Eltern in einer Minderheit der Fälle gefunden sind, so werden die betroffenen Adoptierten erneut mit Fragen zum Anfang des Adoptionsverfahrens vor vielen Jahren konfrontiert. Eltern in

⁹²⁰ Vgl. z. B. Gabriel, Keller 2020.

einem anderen Land gaben ein Kind zur Adoption. Es wäre wichtig, ihre Handlungsgründe zu untersuchen und den allfälligen Zwang, dem sie damals ausgesetzt waren. Und wie bei den Adoptierten gilt es auch bei ihnen den Auswirkungen auf die Spur zu kommen, die der einschneidende Schritt auf ihr weiteres Leben hatte. Ein Vergleich mit der Geschichte der Inlandsadoptionen in der Schweiz könnte dabei gewinnbringend sein. Denn teilweise standen Mütter in der Schweiz – oft ledige oder geschiedene Frauen –, unter ähnlichem Druck wie die Mütter der im Ausland adoptierten Kinder, es gibt aber auch deutliche Unterschiede im Hinblick auf die konkreten damaligen Zwangslagen, die zudem länderspezifisch entlang des jeweiligen kulturellen Kontexts weiter ausdifferenzieren wären.

Es ist oftmals dem Engagement der jeweiligen Interessenvertretungen zu verdanken, dass sich heute Adoptierte und Herkunftseltern wieder finden. Solche Vereine konstituieren sich zurzeit in der Schweiz. Sie unterstützen dabei, die Folgen der Adoption zu verarbeiten, bieten Hilfestellung bei der Herkunftssuche und geben betroffenen Personen eine Stimme im aktuellen Diskurs in der Schweiz. In dieser Debatte sind auch Adoptierte vertreten, die sich nicht organisieren. Der politische Prozess in der Schweiz, der eine angemessene gesellschaftliche Anerkennung des erfahrenen Leids bei illegalen Adoptionen zum Ziel hat, kommt gerade erst in Gang. Eine umfassende historische Aufarbeitung der Inlands- und Auslandsadoptionen in der Schweiz im 20. und 21. Jahrhundert ist dafür die Grundlage.

16 Bibliografie

16.1 Ungedruckte Quellen im Schweizerischen Bundesarchiv

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Schweizerischen Bundesarchivs führten für uns eine systematische Erstrecherche nach Aktenzeichen durch, ergänzt um eine Suche mit dem Stichwort «Adoption». Ihre Recherche bezog sich für den Zeitraum von 1970 bis 1999 auf die Bundesbehörden in Bern, die in die Adoptionsverfahren involviert waren, sowie auf die zehn ausgewählten Herkunftsländer. Die Treffer der Erstrecherche haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesarchivs in Exceltabellen zusammengestellt. Diese Exceltabellen verwenden wir bei den ungedruckten Quellen.

Um die Ergebnisse der Erstrecherche zu sichern, weisen wir sämtliche einschlägigen Bestände und Sachdossiers bei den ungedruckten Quellen aus, auch wenn wir sie nicht durchgesehen haben. Alle von uns gesichteten Bestände sind hellgrün eingefärbt. Nicht gesichtete Sachdossiers sind weiss belassen. Das gilt auch für aufgeführte Bestände zu Einzelfällen; es war nicht Teil des Mandats, diese Dossiers zu konsultieren.

Wir verwenden in unserer Zusammenstellung die Signaturen und Titel der Dossiers des Online-Zugangs des Schweizerischen Bundesarchivs.

Die Gesamtschau ist unterteilt nach den schweizerischen Vertretungen in den zehn Herkunftsländern und den Bundesbehörden – archivtechnisch gesprochen sind das die sogenannten Aktenbildner – und folgt der Kapitelstruktur dieser Bestandesaufnahme. Das heisst, dass zuerst in alphabetischer Reihenfolge die Akten zu den zehn Herkunftsländern ausgewiesen sind und anschliessend diejenigen zu den Bundesbehörden.

Die Tabellen mit den ungedruckten Quellen resp. Unterlagen des Schweizerischen Bundesarchivs befinden sich am Schluss dieser Bestandesaufnahme, nach dem Anhang.

16.2 Gedruckte Quellen

Juristische Literatur und Gesetzeskommentare

Hegnauer, Cyril. Berner Kommentar. Das Familienrecht. 2. Abteilung: Die Verwandtschaft. Sonderband: Die Adoption. Artikel 264-269c ZGB und 12a-12c SchIT. Bern 1975.

Hegnauer, Cyril. Die Rechtsstellung eines ausländischen Kindes unbekannter Abstammung, das im Familienregister als im Ausland von einer verheirateten Schweizerin geboren eingetragen ist («Kurzschluss»-Adoption). In: Zeitschrift für Vormundschaftswesen 37 (1982), S. 131–135.

Hegnauer, Cyril. Grundriss des Kindesrechts und des übrigen Verwandtschaftsrechts. Vierte, überarbeitete Auflage. Bern 1994.

Hess-Häberli, Max. Die Adoption in rechtlicher und sozialpädagogischer Sicht. Wädenswil 1976.

Schweizerisches Institut für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen (Hg.). Beiträge zur Anwendung des neuen Adoptionsrechts. Referate und ausgewählte Unterlagen der Tagung des Instituts für Verwaltungskurse vom 25. April 1979 in St. Gallen. St. Gallen 1979. Siehe: <https://www.alexandria.unisg.ch/3358/>, Zugriff am 29.7.2022.

Gesetze und Verordnungen

Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907. Schweizerisches Bundesblatt, Jg. 58 (1907), VI, Nr. 54, S. 589–889.

Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28. März 1973. Sammlung der eidgenössischen Gesetze, SR 211.221.36.

Verordnung über die Adoptionsvermittlung, Änderung vom 19. Oktober 1977. Sammlung der eidgenössischen Gesetze, Nr. 46, Bern, 14. November 1977, S. 1929–1930.

Verordnung über die Adoptionsvermittlung, Änderung vom 21. Dezember 1988. Sammlung der eidgenössischen Gesetze, SR 211.221.36.

Verordnung über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter vom 9. Mai 1979. Sammlung der eidgenössischen Gesetze, Nr. 19, 22. Mai 1979, S. 684–709.

Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977. Sammlung der eidgenössischen Gesetze, SR 211.222.338.

16.3 Darstellungen

Abraham, Andrea, Steiner, Cynthia, Stalder, Joel, Junker Kathrin. Forschungs- und Quellenstand zu Fürsorge und Zwang im Adoptions- und Pflegekinderwesen: Wissenschaftlicher Bericht im Rahmen des NFP76. Bern 2020. Siehe: <https://arbor.bfh.ch/13054/1/NFP76%20Bericht%20Abraham%20et%20al%202020.pdf>.

Bitter, Sabine, Bangerter, Annika, Ramsauer, Nadja. Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz 1973–1997: Zur Praxis der privaten Vermittlungsstellen und der Behörden. Zürich 2020. Siehe: <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/19562> oder <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>, Zugriff am 29.7.2022.

Bitter, Sabine, Nad-Abonji, Nathalie. Tibetische Kinder für Schweizer Familien: Die Aktion Aeschmann. Zürich 2018.

Bitter, Sabine. Die Vermittlerin: Die Kinder-Adoptionen aus Sri Lanka von Alice Honegger und die Aufsicht der Behörden (1979 bis 1997). Veröffentlichter Bericht im Auftrag des Amtes für Soziales des Departements des Innern des Kantons St. Gallen, vom 29.11.2018.

Berthet, Danielle, Falk, Francesca. Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka im Kanton St. Gallen 1973–2002. Siehe: https://www.hist.unibe.ch/unibe/portal/fak_historisch/dga/hist/content/e11168/e44569/e875636/e875637/pane875642/e1242049/Bericht_final_ger.pdf, Zugriff am 2.8.2022.

Bühler, Rahel, Businger, Susanne, Ramsauer, Nadja. «Vollständig in die neue Familie integriert»: Auswirkungen des neuen Adoptionsrechts 1973 auf die Praxis und die leiblichen Eltern. In: Themenband 1, Nationales Forschungsprogramm (NFP) 76 «Fürsorge und Zwang». Im Druck 2023.

Bühler, Rahel, Ramsauer, Nadja, Businger, Susanne. Zwang bei Adoptionen im Kanton Zug in den 1960er- und 1970er-Jahren: Ledige Mütter, Behörden und Beratungsstellen im Entscheidungsprozess. In: Themenband 2, Nationales Forschungsprogramm (NFP) 76 «Fürsorge und Zwang». Im Druck 2023.

Bundesamt für Justiz (Hg.). 100 Jahre Bundesamt für Justiz. Bern 2002. Siehe: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/veranstaltungen/veranstaltungen-archiv.html>, Zugriff am 20.6.2022.

Bundesamt für Justiz (Hg.). Gesetzgebungslaufplan. Leitplan für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes. Bern 2016. Siehe: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/legistik/hauptinstrumente.html>, Zugriff am 15.3.2022.

Businger, Susanne, Ramsauer, Nadja. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen im Kanton Uri. Hg. vom Historischen Verein Uri. Beiträge zur Urner Geschichte, Bd. 1. Altdorf 2022.

Businger, Susanne, Emmenegger, Lukas, Gabriel, Thomas, Keller, Samuel, Seiterle, Nicolette, Seitz, Adrian. «Kann es nicht bei sich haben, will es aber auch nicht behalten»: Rechtliche, behördliche und biografische Perspektiven auf leibliche Mütter adoptierter Kinder in der Schweiz in der zweiten Hälfte

des 20. Jahrhunderts. In: Hitzer, Bettina, Stuchtey, Benedikt (Hg.). In unsere Mitte genommen: Adoption im 20. Jahrhundert. Göttingen 2022, S. 175 – 210.

Ceschi, Ilaria. Adoption ausländischer Kinder in der Schweiz: Aufnahme, Vermittlung und Pflegeverhältnis. Diss. Zürich 1996.

Delord, Amandine. Une Anthropologie des adoptions en Colombie: Entre rencontres, ruptures et expériences – la dynamique des liens de parenté dans la circulation d'enfants. Paris 2017.

Denéchère, Yves. L'adoption transnationale entre idéologies, humanitaire et catharsis : Fins de guerres, décolonisation et guerre froide en France et aux États-Unis (1945–1975). In: Annales de démographie historique, 1/2021, S. 95–122.

Gabriel, Thomas. Partizipation: Eine historische Perspektive auf Subjektorientierung und Objektivierung in der Kinder- und Jugendhilfe. In: Eberitzsch, Stefan, Keller, Samuel, Rohrbach, Julia (Hg.). Partizipation in stationären Erziehungshilfen: Perspektiven, Bedarfe und Konzepte in der Schweiz. Weinheim Basel 2023, S. 24–36.

Gabriel, Thomas, Keller, Samuel. Soziale Elternschaft und soziale Zugehörigkeit: Reflexionen der Zürcher Adoptionsstudie, in: 23 (Zeitschrift für Erziehungswissenschaft), 2020, S. 295–322.

Hitzer, Bettina, Stuchtey, Benedikt (Hg.). In unsere Mitte genommen: Adoption im 20. Jahrhundert. Göttingen 2022.

Illegale Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka: historische Aufarbeitung, Herkunftssuche, Perspektiven. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 17.4181 Ruiz Rebecca vom 14.12.2017. Bern 2020. Siehe: <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/adoption/illegale-adoptionen.html>, Zugriff am 2.5.2022.

Kim, Hosu. Birth Mothers and Transnational Adoption Practice in South Korea: Virtual Mothering. (Critical Studies in Gender, Sexuality, and Culture). New York 2016.

Leinaweaver, Jessaca B. The Circulation of Children: Kinship, Adoption, and Morality in Andean Peru. Durham & London 2008.

Loibl, Elvira. The Transnational Illegal Adoption Market: A Criminological Study of the German and Dutch Intercountry Adoption Systems. Den Haag 2019.

Lücker-Babel, Marie-Françoise. Auslandsadoption und Kinderrechte: Was geschieht mit den Verstossenen? Freiburg i. Ü. 1991.

Macedo, Fábio. Action humanitaire et adoption d'enfants étrangers en Suisse. Le cas de Terre des Hommes (1960–1969). In: Relations internationales 2/2015, Nr. 161, S. 81–94.

Macedo, Fábio. Choisir les enfants : Nationalité, race et «qualité» dans l'histoire globale de l'adoption internationale (1830–1980). Paris 2020.

Macedo, Fábio, Mignot, Jean-François, Robin, labelle. Histoire de l'adoption (XVI^e–XXI^e siècles): Droits, pratiques et acteurs. In: Annales de démographie historique, 1/2021, S. 1–15.

Meier, Thomas, Jenzer, Sabine, Akermann, Martina, Christensen, Birgit, Kälin, Judith, Bürky, Valérie. Fürsorgen, Vorsorgen, Versorgen. Soziale Fürsorge im Kanton Zürich von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis in die Gegenwart. Zürich 2022.

Michaelsen, Anja Sunhyun. Vom Verschwinden im postkolonialen Adoptionsarchiv: Südkorea – Westdeutschland, 1964/1979. In: Hitzer, Bettina, Stuchtey, Benedikt (Hg.). In unsere Mitte genommen: Adoption im 20. Jahrhundert. Göttingen 2022, S. 109 – 120.

Müller, Elisabeth, Cottier, Michelle. Workshop 1: Interkulturelle Aspekte. In: Böhler, Andrea, Schwenzer, Ingeborg (Hg.). Internationale Adoption. Bern 2009, S. 123–134.

Pfaffinger, Monika. Geheime und offene Formen der Adoption: Wirkungen von Information und Kontakt auf das Gleichgewicht im Adoptionsdreieck. Zürcher Studien zum Privatrecht, 198. Hrsg. im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich. Zürich 2007.

Salvo Agoglia, Irene, Alfaro Monsalve, Karen. «Irregular Adoptions» in Chile: New Political Narratives About the Right to Know One's Origins. In: Children & Society, Volume 33 (2019), S. 201–212.

Schwenzer, Ingeborg. Internationale Adoption. Schriftenreihe zum Familienrecht FAMPRA.ch. Hrsg. von Ingeborg Schwenzer, Andrea Böhler. Bern 2009.

Terre des hommes. «Wir suchen Eltern für Kinder»: Die Geschichte der Adoptionsarbeit von terre des hommes, Eine Dokumentation, Juli 2020. Siehe: https://www.tdh.de/fileadmin/user_upload/inhalte/04_Was_wir_tun/Themen/Weitere_Themen/Ado/2013-05_Geschichte-der-Adoptionsarbeit_web.pdf, Zugriff am 12.11.2021.

UNICEF Schweiz. Kinderhandel und die Schweiz. Zürich 2007.

Zatti, Kathrin B. Die Geschichte des Pflegekinderwesens. In: Fachstelle für das Pflegekinderwesen (Hg.). Handbuch Pflegekinderwesen Schweiz: Pädagogische, psychologische und rechtliche Fragen, Prävention und Qualitätsentwicklung. Zürich 2001, S. 10–14.

Zuegg, Robert M. Die Vermittlung ausländischer Adoptivkinder als Problem des präventiven Kinderschutzes. Diss. Zürich 1986.

Zuegg, Robert M. Adoptivkinder aus fernen Ländern. Studie zum präventiven Kinderschutz in der Schweiz. Aachen 1996.

17 Angaben zu den Autorinnen

Prof. Dr. Nadja Ramsauer ist Historikerin und Dozentin an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Departement Soziale Arbeit, Institut für Kindheit, Jugend und Familie. Sie lehrt und forscht zur Geschichte der Sozialen Arbeit und des Sozialstaats, zum Kindes- und Erwachsenenschutz und zu Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen und zu Adoptionen. Sie war Co-Forschungsleiterin zum Thema Behördenpraxis in der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgung, die im Auftrag des Bundesrats die Geschichte der Anstaltsversorgungen in der Schweiz bis 1981 untersucht hat. Zusammen mit Sabine Bitter und Annika Bangerter verantwortete sie den Bericht über die Adoptionen aus Sri Lanka in der Schweiz zwischen 1973 und 1997. Nadja Ramsauer leitet zurzeit zusammen mit Dr. Susanne Businger ein Projekt im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms (NFP) 76 zu Zwangsmomenten bei Inlands- und Auslandsadoptionen in der Schweiz seit den 1960er-Jahren und befasst sich im Rahmen eines Projekts der Palatin Stiftung mit den kantonalen Strukturen im schweizerischen Pflegekinderwesen.

Dr. Rahel Bühler ist Historikerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Departement Soziale Arbeit, Institut für Kindheit, Jugend und Familie. Sie hat zur Geschichte der Jugend promoviert und forscht zu fürsorgerischen Zwangsmassnahmen sowie zum Fürsorge- und Vormundschaftswesen. Unter anderem war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin der UEK Administrative Versorgung. Aktuell arbeitet sie im oben erwähnten Projekt des NFP 76 zu Zwangsmomenten bei Adoptionen in der Schweiz.

Dr. Katja Girschik ist Historikerin und Dozentin an der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Departement Soziale Arbeit, Institut für Delinquenz und Kriminalprävention. Sie hat in Unternehmens- und Technikgeschichte an der ETH Zürich promoviert. Unter anderem hat sie das Projekt zum Jubiläum der Migros geleitet und sich in ihren Forschungen mit der Sozial- und Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert beschäftigt.

Abkürzungsverzeichnis

BFA	Bundesamt für Ausländerfragen
BJ	Bundesamt für Justiz
CH-BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
PAVO	Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19. Oktober 1977
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch von 1907 (in Kraft seit 1912)

18 Anhang

- Anhang 1: Erteilte Einreisebewilligungen an ausländische Pflegekinder, die im Hinblick auf eine spätere Adoption oder aus anderen Gründen aufgenommen werden, nach Staatsangehörigkeit, 1970 bis 1979
- Anhang 2: Erteilte Einreisebewilligungen an ausländische Pflegekinder, die im Hinblick auf eine spätere Adoption oder aus anderen Gründen aufgenommen werden, nach Staatsangehörigkeit, 1980 bis 1989
- Anhang 3: Erteilte Einreisebewilligungen an ausländische Pflegekinder, die im Hinblick auf eine spätere Adoption oder aus anderen Gründen aufgenommen werden, nach Staatsangehörigkeit, 1990 bis 1999

AFRIKA / AFRIQUE: 1)	7	3	3	3	7	17	11	11	16	20
305 Angola	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
302 Äthiopien / Éthiopie	-	-	-	-	-	-	1	-	-	3
307 Botswana	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
308 Burundi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
309 Benin / Bénin	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-
303 Djibouti	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
310 Elfenbeinküste / Côte d'Ivoire	-	-	-	-	-	1	-	-	1	-
311 Gabun / Gabon	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
312 Gambien / Gambie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
313 Ghana	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-
314 Guinea-Bissau / Guinée-Bissau	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
317 Kamerun / Cameroun	1	-	1	1	1	1	-	1	-	1
319 Kapverden / Iles du Cap-Vert	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
320 Kenia / Kenya	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
324 Lesotho	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
327 Madagaskar / Madagascar	-	-	-	1	2	1	-	2	1	-
329 Malawi	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
330 Mali	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
333 Mauritius / Ile Maurice	-	-	-	-	-	-	1	1	-	1
334 Mozambique	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-
335 Niger	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
336 Nigeria	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
337 Burkina Faso	1	1	-	-	1	1	3	-	2	2
341 Rwanda	1	1	-	-	2	1	-	1	-	2
343 Sambia / Zambie	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
344 Sao Tomé, Príncipe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
345 Senegal / Sénégal	-	-	-	-	-	3	-	-	2	-
346 Seychellen / Seychelles	-	-	-	-	-	-	-	1	2	-
347 Sierra Leone	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
348 Somalia / Somalie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
349 Südafrika / Afrique du Sud	2	-	-	-	-	2	-	-	2	2
350 Sudan / Soudan	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
352 Swasiland / Swaziland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
354 Togo	-	-	-	1	-	1	-	1	-	-
356 Tschad / Tchad	-	-	-	-	1	2	-	1	1	-
358 Uganda / Ouganda	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
323 Zaire / Zaïre	1	1	-	-	-	1	-	2	2	3
360 Zentralafrikanische Republik Rép. Centrafricaine	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
340 Simbabwe / Zimbabwe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
ARABISCHE STAATEN (AFRIKA) / ÉTATS ARABES (AFRIQUE):	7	1	2	3	9	4	10	6	11	7
359 Ägypten / Égypte	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
304 Algerien / Algérie	4	-	2	3	7	1	6	4	4	5
331 Marokko / Maroc	-	-	-	-	1	1	2	-	5	2
357 Tunesien / Tunisie	3	1	-	-	1	2	2	2	2	-

1) Ohne arabische Staaten / Sans les États arabes

Frühere Staatsangehörigkeit / Ancienne nationalité	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
NORDAMERIKA / AMÉRIQUE DU NORD:	-	-	-	-	-	1	3	2	3	5
423 Kanada / Canada	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
439 Ver.Staaten v. Amerika États-Unis d'Amérique	-	-	-	-	-	1	2	2	3	5
MITTELAMERIKA / AMÉRIQUE CENTRALE:	1	-	-	-	2	6	8	9	16	61
408 Costa Rica	-	-	-	-	1	1	1	2	6	6
409 Dominikanische Republik Rép. dominicaine	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
411 El Salvador	-	-	-	-	-	-	1	2	-	1
414 Guadeloupe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
415 Guatemala	-	-	-	-	-	-	-	2	2	1
418 Haiti / Haïti	1	-	-	-	1	2	1	1	5	5
419 Belize	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
420 Honduras	-	-	-	-	-	-	-	-	2	1
421 Jamaika / Jamaïque	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
426 Martinique	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-
427 Mexiko / Mexique	-	-	-	-	-	2	3	1	1	8
429 Nicaragua	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
430 Panama	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
433 Puerto Rico / Porto Rico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	37
SÜDAMERIKA / AMÉRIQUE DU SUD:	2	-	14	31	52	66	76	85	130	147
401 Argentinien / Argentine	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
405 Bolivien / Bolivie	-	-	-	-	2	-	-	2	13	9
406 Brasilien / Brésil	-	-	2	1	1	1	2	1	3	6
407 Chile / Chili	-	-	-	-	-	-	1	2	3	8
410 Ecuador / Équateur	2	-	-	1	1	3	1	3	4	5
424 Kolumbien / Colombie	-	-	7	17	44	53	54	61	81	115
431 Paraguay	-	-	-	3	-	-	4	-	-	-
432 Peru / Pérou	-	-	5	8	4	9	13	13	25	4
437 Uruguay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
438 Venezuela	-	-	-	1	-	-	-	3	1	-

1) Ohne arabische Staaten / Sans les États arabes

Frühere Staatsangehörigkeit / Ancienne nationalité	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
AFRIKA / AFRIQUE: 1)	20	11	13	10	12	13	15	30	32	34
302 Äthiopien / Éthiopie	-	1	3	1	-	6	-	2	1	-
305 Angola	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
307 Botswana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
308 Burundi	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-
309 Benin / Bénin	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
303 Djibouti	-	-	-	-	-	1	-	8	4	3
310 Elfenbeinküste / Côte d'Ivoire	-	1	-	-	-	-	-	-	-	2
311 Gabun / Gabon	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
312 Gambien / Gambie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
313 Ghana	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
314 Guinea-Bissau / Guinée-Bissau	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
317 Kamerun / Cameroun	-	-	-	2	-	-	1	-	-	2
319 Kapverden / Iles du Cap-Vert	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
320 Kenia / Kenya	1	-	-	-	1	-	-	-	1	-
324 Lesotho	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-
327 Madagaskar / Madagascar	1	2	1	1	2	3	2	6	14	7
329 Malawi	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
330 Mali	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
333 Mauritius / Ile Maurice	2	2	1	3	2	-	4	6	5	4
334 Mozambique	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
335 Niger	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
336 Nigeria	2	-	-	-	-	-	-	-	-	1
337 Burkina Faso	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
341 Rwanda	-	-	-	1	-	-	3	2	-	3
343 Sambia / Zambie	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
344 Sao Tomé, Príncipe	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
345 Senegal / Sénégal	2	3	2	1	3	1	-	1	-	2
346 Seychellen / Seychelles	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
347 Sierra Leone	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-
348 Somalia / Somalie	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
349 Südafrika / Afrique du Sud	3	-	-	1	-	-	-	1	2	2
350 Sudan / Soudan	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
352 Swasiland / Swaziland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
354 Togo	1	-	-	-	-	-	-	-	4	4
356 Tschad / Tchad	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
358 Uganda / Ouganda	1	-	4	-	-	-	-	-	-	-
323 Zaire / Zaïre	2	1	-	-	2	-	1	-	-	-
360 Zentralafrikanische Republik République centrafricaine	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
340 Simbabwe / Zimbabwe	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
ARABISCHE STAATEN (AFRIKA) / ÉTATS ARABES (AFRIQUE):	3	8	-	-	-	1	-	1	1	3
359 Ägypten / Égypte	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-
304 Algerien / Algérie	3	3	-	-	-	1	-	-	-	-
331 Marokko / Maroc	-	1	-	-	-	-	-	1	-	2
357 Tunesien / Tunisie	-	2	-	-	-	-	-	-	1	1

1) Ohne arabische Staaten / Sans les États arabes

Frühere Staatsangehörigkeit / Ancienne nationalité	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
NORDAMERIKA / AMÉRIQUE DU NORD:	1	2	3	1	2	1	4	3	2	1
423 Kanada / Canada	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
439 Ver.Staaten v. Amerika États-Unis d'Amérique	1	2	3	1	2	1	4	3	2	1
MITTELAMERIKA / AMÉRIQUE CENTRALE:	18	19	29	19	24	27	29	37	42	22
408 Costa Rica	4	5	1	-	3	4	1	3	5	-
409 Dominikanische Republik / Rép. dominicaine	-	-	-	-	1	-	-	2	-	2
411 El Salvador	4	4	1	3	4	-	1	1	4	2
414 Guadeloupe	-	-	2	-	-	-	-	-	-	-
415 Guatemala	-	1	-	-	2	-	7	4	5	5
418 Haiti / Haïti	7	5	20	9	11	13	17	15	15	3
419 Belize	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
420 Honduras	-	-	1	1	-	-	2	3	3	4
421 Jamaika / Jamaïque	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-
426 Martinique	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
427 Mexiko / Mexique	3	4	4	4	3	10	1	7	8	1
429 Nicaragua	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
430 Panama	-	-	-	-	-	-	-	2	2	5
433 Puerto Rico / Porto Rico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SÜDAMERIKA / AMÉRIQUE DU SUD:	346	285	144	191	172	224	200	237	230	229
401 Argentinien / Argentine	1	-	4	-	-	-	2	-	-	3
405 Bolivien / Bolivie	11	8	3	14	5	5	9	2	6	5
406 Brasilien / Brésil	26	18	21	57	61	60	68	92	83	67
407 Chile / Chili	14	11	8	13	22	49	33	32	44	42
410 Ecuador / Équateur	3	4	1	3	1	-	1	1	1	1
424 Kolumbien / Colombie	227	191	83	88	61	73	56	69	58	79
431 Paraguay	3	3	-	2	2	2	1	2	7	8
432 Peru / Pérou	60	49	24	14	20	34	30	39	30	24
437 Uruguay	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
438 Venezuela	1	-	-	-	-	1	-	-	1	-

Frühere Staatsangehörigkeit / Ancienne nationalité	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
AFRIKA / AFRIQUE:	42	39	56	50	44	49	49	46	57	67
359 Ägypten / Égypte.....	1	-	1	-	-	-	1	-	-	-
302 Äthiopien / Éthiopie.....	2	4	-	8	6	10	9	9	20	24
304 Algerien / Algérie.....	2	1	2	2	-	-	2	1	1	1
305 Angola.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
307 Botswana.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
308 Burundi.....	-	1	-	1	3	3	-	-	-	-
309 Benin / Bénin.....	-	-	-	-	-	-	1	-	-	4
303 Djibouti.....	7	5	8	5	-	2	3	1	-	-
310 Elfenbeinküste / Côte d'Ivoire.....	1	-	2	1	-	1	-	-	-	-
311 Gabun / Gabon.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
312 Gambien / Gambie.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
313 Ghana.....	-	-	2	1	-	-	-	1	1	-
314 Guinea-Bissau / Guinée-Bissau.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
317 Kamerun / Cameroun.....	1	1	2	-	3	-	-	1	3	2
319 Kapverden / Iles du Cap-Vert.....	-	-	-	-	-	-	2	-	-	1
320 Kenia / Kenya.....	-	-	-	1	2	-	1	-	2	1
322 Kongo / Congo.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
324 Lesotho.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
327 Madagaskar / Madagascar.....	4	5	6	6	9	10	13	12	10	12
329 Malawi.....	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
330 Mali.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
331 Marokko / Maroc.....	3	4	8	7	6	4	4	15	11	12
333 Mauritius / Ile Maurice.....	6	5	4	7	4	3	-	1	-	-
334 Mozambique.....	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-
335 Niger.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
336 Nigeria.....	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-
337 Burkina Faso.....	-	1	3	-	1	1	-	-	3	2
341 Rwanda.....	2	7	2	3	5	4	2	1	-	1
343 Sambia / Zambie.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
344 Sao Tomé, Principe.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
345 Senegal / Sénégal.....	2	1	3	-	-	-	1	1	-	1
346 Seychellen / Seychelles.....	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-
347 Sierra Leone.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
348 Somalia / Somalie.....	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
349 Südafrika / Afrique du Sud.....	1	-	1	2	-	3	2	1	-	-
350 Sudan / Soudan.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
351 Namibia / Namibie.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
352 Swasiland / Swaziland.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
353 Tansania/Tanzanie.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
354 Togo.....	7	2	5	3	1	1	1	1	1	-
356 Tschad / Tchad.....	1	-	1	-	1	-	-	1	1	-
357 Tunesien / Tunisie.....	-	-	3	1	1	4	5	-	1	-
358 Uganda / Ouganda.....	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2
323 Zaire / Zaïre.....	1	1	1	2	-	1	1	-	-	3
360 Zentralafrikanische Republik..... République centrafricaine	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-
362 Eritrea / Érythrée.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
340 Simbabwe / Zimba- bwe.....	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-

Frühere Staatsangehörigkeit / Ancienne nationalité	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
NORDAMERIKA / AMÉRIQUE DU NORD:	4	4	4	6	6	6	4	10	8	9
423 Kanada / Canada.....	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
439 Ver. Staaten v. Amerika..... États-Unis d'Amérique	4	4	4	5	6	6	4	10	8	9
MITTELAMERIKA / AMÉRIQUE CENTRALE:.....	31	57	45	47	48	45	52	29	38	39
408 Costa Rica.....	2	1	2	1	-	2	1	2	-	-
409 Dominikanische Republik..... Rép. dominicaine	2	-	2	3	2	2	-	5	4	3
411 El Salvador.....	4	13	11	10	6	2	1	3	4	4
414 Guadeloupe.....	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
415 Guatemala.....	8	21	10	9	8	11	11	4	9	10
418 Haiti / Haïti.....	8	11	11	17	17	19	27	7	11	8
419 Belize.....	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
420 Honduras.....	4	4	4	-	-	2	-	-	-	-
421 Jamaika / Jamaïque.....	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
426 Martinique.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
427 Mexiko / Mexique.....	-	5	2	5	13	7	11	8	9	11
429 Nicaragua.....	-	-	1	1	2	-	1	-	-	2
430 Panama.....	1	1	2	-	-	-	-	-	-	-
432 Puerto Rico / Porto Rico.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
441 Grenada / Grenade.....	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
SÜDAMERIKA / AMÉRIQUE DU SUD:.....	304	297	208	143	142	147	135	121	101	114
401 Argentinien / Argentine.....	3	3	4	-	-	1	-	-	-	1
405 Bolivien / Bolivie.....	1	10	-	3	1	1	2	2	3	4
406 Brasilien / Brésil.....	125	98	69	81	56	51	65	33	42	32
407 Chile / Chili.....	52	42	25	18	14	13	20	18	6	4
410 Ecuador / Équateur.....	-	-	-	4	5	1	1	3	5	3
424 Kolumbien / Colombie.....	99	117	96	34	61	78	46	62	44	68
431 Paraguay.....	4	-	3	-	2	-	-	-	-	-
432 Peru / Pérou.....	20	27	11	3	3	2	-	1	-	1
437 Uruguay.....	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
438 Venezuela.....	-	-	-	-	-	-	-	2	1	1

Frühere Staatsangehörigkeit / Ancienne nationalité	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
ASIEN / ASIE:.....	177	231	171	194	167	170	123	155	149	133
560 Armenien / Armé- nie.....	-	-	-	-	-	-	1	1	1	-
546 Bangladesch / Bangla- desh.....	6	-	2	-	-	2	-	-	-	-
507 China (Taiwan) / Chine (Taiwan).....	3	1	2	-	1	-	-	1	-	1
508 China VR / Rép. pop. de Chine.....	1	5	2	1	1	2	3	4	1	2
509 Hongkong.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
510 Indien / Inde.....	99	149	92	108	73	84	53	76	84	49
511 Indonesien / Indonésie.....	3	-	1	2	-	-	-	1	-	-
512 Irak.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
513 Iran.....	-	-	1	1	-	-	-	1	-	-
514 Israel / Israël.....	3	11	4	2	-	-	-	-	-	-
515 Japan / Japon.....	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
517 Jordanien / Jordanie.....	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
518 Kampuchea.....	3	-	1	2	-	-	2	-	1	1
563 Kasachstan.....	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
564 Kirgistan/Kirghizistan.....	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
530 Korea / Corée.....	-	1	-	1	-	-	1	-	-	-
521 Kuwait / Koweit.....	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
522 Laos.....	-	1	-	3	-	-	-	-	-	-
523 Libanon / Liban.....	9	11	10	6	4	7	2	3	3	1
525 Malaysia / Ma- laisie.....	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-
529 Nepal / Népal.....	-	4	2	3	5	2	2	5	5	4
533 Pakistan.....	2	-	-	1	1	1	-	-	1	-
534 Philippinen / Philippines.....	9	11	13	9	16	6	7	9	2	9
537 Singapur / Singapour.....	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
506 Sri Lanka	27	16	15	10	4	5	4	1	2	3
542 Thailand / Thaïlande.....	9	8	11	5	10	11	15	19	23	42
543 Tibet (VR China).....	-	1	-	2	2	-	-	-	-	-
Tibet (Rép. pop. d. Chine)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
532 Vereinigte Arabische Emirate..... Emirats Arabes Unis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
545 Vietnam.....	1	11	14	37	49	50	33	33	24	20
OZEANIEN / OCÉANIE:.....	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
601 Australien / Australie.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
607 Neuseeland / Nouvelle-Zélande.....	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
671 Französisch Polynesien / Polynésie française...	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-

Departement Soziale Arbeit

Institut für Kindheit, Jugend und Familie

Pfingstweidstrasse 96
Postfach
CH-8037 Zürich

Prof. Dr. Nadja Ramsauer
Telefon +41 58 934 89 36
nadja.ramsauer@zhaw.ch
www.zhaw.ch/ikjf

16.1 Ungedruckte Quellen

Bangladesch

Dhaka

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2200.187A#1995/167#20*	123.32	Adoptionen	1973-1980	31.12.2100
E2200.187A#2001/81#25*	123.32	Adoption	1975-1991	31.12.2111
E2200.187A#2007/116#23*	123.32	Adoption	1998-2000	31.12.2120

Brasilien

Brasilia

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2200.114A#2003/126#66*	123.32	Adoption	1992-1996	31.12.2116
E2200.114A#1994/244#36*	123.32	Adoption	1974-1975	31.12.2095
E2200.114A#1994/246#28*	123.32	Adoption	1975-1984	31.12.2104
E2200.114A#1994/247#19*	123.32	Adoption	1975-1984	31.12.2104
E2200.114A#1999/62#17*	123.32	Adoption	1975-1992	31.12.2112
E2200.114A#1994/245#49*	123.32	Adoption	1977-1980	31.12.2100
E2200.114A#2003/126#58*	123.32	Einzelfall*	1992-1993	31.12.2113
E2200.114A#2003/126#59*	123.32	Einzelfall*	1992-1993	31.12.2113
E2200.114A#2003/126#60*	123.32	Einzelfall*	1993-1993	31.12.2113
E2200.114A#2003/126#61*	123.32	Einzelfall*	1993-1994	31.12.2114
E2200.114A#2003/126#62*	123.32	Einzelfall*	1993-1994	31.12.2114
E2200.114A#2003/126#63*	123.32	Einzelfall*	1994-1994	31.12.2114
E2200.114A#2003/126#64*	123.32	Einzelfall*	1994-1995	31.12.2115
E2200.114A#2003/126#65*	123.32	Einzelfall*	1994-1995	31.12.2115
E2200.114A#2003/126#67*	123.32	Einzelfall*	1995-1996	31.12.2116
E2200.114A#2003/126#68*	123.32	Einzelfall*	1995-1996	31.12.2116

Brasilien

Rio de Janeiro

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2200.67#1984/88#78*	123.32	Adoption	1969-1971	31.12.2091
E2200.67#1988/211#48*	123.32	Adoption	1973-1975	31.12.2095
E2200.67#1992/144#28*	123.32	Adoption	1974-1980	31.12.2100
E2200.67#1999/180#44*	123.32	Adoption	1981-1984	31.12.2104
E2200.67#1999/182#56*	123.32	Adoption	1982-1988	31.12.2108
E2200.67#2000/139#49*	123.32	Adoption	1989-1992	31.12.2112
E2200.67#2001/175#63*	123.32	Adoption	1993-1996	31.12.2116
E2200.67#2007/179#18*	123.32	Adoption	1997-2000	31.12.2120

Brasilien

São Paulo

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2200.196#1995/64#15*	123.32	Adoption	1981-1984	31.12.2104
E2200.196#1995/266#32*	123.32	Adoption	1985-1988	31.12.2108
E2200.196#1999/87#41*	123.32	Adoption	1985-1992	31.12.2112
E2200.196#2020/371#2*	123.32	Adoption	1992-2015	31.12.2135
E2200.196#2002/81#65*	123.32	Adoption	1993-1996	31.12.2116
E2200.196#2013/258#63*	123.32	Adoptionsvermittlungsstellen	1993-2007	31.12.2127
E2200.196#2020/371#3*	123.32-01	Institution Braskind	1993-2008	31.12.2128
E2200.196#2007/91#57*	123.32	Parenté, Adoption	1995-2000	31.12.2120
E2200.196#2007/91#58*	123.32	Parenté, Adoption	1996-2000	31.12.2120
E2200.196#2010/156#52*	123.32	Adoption	1999-2003	31.12.2123

Brasilien

Salvador de Bahia

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2200.89#1991/290#9*	123.32	Adoption	1966-1975	31.12.2095
E2200.89#1995/95#11*	123.32	Adoption	1979-1980	31.12.2100
E2200.89#1995/97#10*	123.32	Adoption	1983-1985	31.12.2105

Brasilien

Curitiba

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2200.134#1989/192#27*	123.32	Verwandschaft, Adoption	1975-1975	31.12.2095
E2200.134#1995/357#25*	123.32	Verwandschaft / Adoption	1977-1988	31.12.2108
E2200.134#1995/356#26*	123.32	Verwandschaft / Adoption	1982-1984	31.12.2104
E2200.134#1998/119#6*	123.32	Adoption	1989-1992	31.12.2112
E2200.134#1998/120#33*	123.32	Adoption	1992-1994	31.12.2114
E2200.134#1989/192#26*	123.3	Adoption, Alimente, Allg.	1973 - 1976	

Chile

Santiago de Chile

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2200.144#1993/202#44*	123.32	Adoptionen	1969-1976	31.12.2096
E2200.144#1997/19#16*	123.32	Adoption	1975-1988	31.12.2108
E2200.144#1993/393#20*	123.32	Adoptionen	1978-1980	31.12.2100
E2200.144#1998/318#30*	123.32	Adoption	1984-1992	31.12.2112
E2200.144#2010/151#40*	123.32	Adoption	1992-1996	31.12.2116
E2200.144#2010/165#39*	123.32	Adoption	1997-2000	31.12.2120

Guatemala

Guatemala City

Die nicht eingesehenen Dossiers betreffen Honduras, El Salvador und Nicaragua.

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2200.199#1989/9#39*	123.32	Adoption	1974-1975	31.12.2095
E2200.199#1994/108#48*	123.32	Adoption	1974-1979	31.12.2099
E2200.199#2000/365#8*	123.32	Adoption	1977-1986	31.12.2106
E2200.199#2000/374#10*	123.32	Adoption	1979-1979	31.12.2099
E2200.199#2000/371#25*	123.32	Adoption	1979-1983	31.12.2103
E2200.199#2000/367#7*	123.32	Adoption	1980-1982	31.12.2102
E2200.199#2000/370#16*	123.32	Adoption	1985-1988	31.12.2108
E2200.199#2000/378#9*	123.32	Adoption	1987-1990	31.12.2110
E2200.199#2000/368#5*	123.32	Adoption	1988-1988	31.12.2108
E2200.199#2000/376#16*	123.32	Adoption	1989-1992	31.12.2112
E2200.199#2003/59#2*	123.32	Adoption	1992-1994	31.12.2114
E2200.199#2003/57#11*	123.32	Adoption	1992-1996	31.12.2116
E2200.199#2003/58#4*	123.32	Adoption	1993-1995	31.12.2115
E2200.199#2005/347#15*	123.32	Adoption	1997-2000	31.12.2120
E2200.199#2009/139#7*	123.32	Adoption	1998-2003	31.12.2123

Indien

New Delhi

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2200.64#1992/262#31*	123.321	Adoption, Einzelfälle	1965-1976	31.12.2096
E2200.64#1994/107#34*	123.32	Adoption, Allgemeines	1968-1979	31.12.2099
E2200.64#2002/16#8*	123.32	Adoption, Allgemeines	1973-1996	31.12.2116
E2200.64#1994/251#23*	123.32	Adoptionen, Allgemeines	1975-1984	31.12.2104
E2200.64#2002/12#36*	123.32	Adoptionen, Allgemeines	1975-1995	31.12.2115
E2200.64#1994/107#35*	123.321	Adoption, Einzelfälle	1977-1980	31.12.2100
E2200.64#1994/251#24*	123.321	Adoptionen, Einzelfälle	1981-1984	31.12.2104
E2200.64#1998/111#22*	123.32	Adoption, Allgemeines	1981-1991	31.12.2111
E2200.64#1999/164#40*	123.321	Adoptionen, Einzelfälle	1986-1992	31.12.2112
E2200.64#2002/16#9*	123.32	Adoption, Einzelfälle	1993-1996	31.12.2116
E2200.64#2002/12#37*	123.32	Adoptionen, Einzelfälle	1993-1996	31.12.2116
E2200.64#2007/150#43*	123.32	Allgemeines	1996-2000	31.12.2120
E2200.64#2006/74#13*	123.321	Adoptionen, Einzelfälle	1997-2000	31.12.2120
E2200.64#2006/74#12*	123.32	Adoption, Allgemeines	1997-2000	31.12.2120
E2200.64#2007/150#44*	123.321	Adoption, Einzelfälle	1997-2000	31.12.2120
E2200.64#1992/192#11*	141.2	N.N. Adoption, Einzelfall	1970-1974	31.12.2094
E2200.64#1992/192#14*	141.2	N.N. Adoption, Einzelfall	1964-1967	31.12.2087
E2200.64#1992/192#2*	141.2	N.N. Adoption, Einzelfall	1972-1974	31.12.2094
E2200.64#1994/252#1*	141.2	N.N. Adoption, Einzelfall	1979-1985	31.12.2105
E2200.64#1994/252#13*	141.2	N.N. Adoption, Einzelfall	1975-1979	31.12.2099
E2200.64#1994/252#17*	141.2	N.N. Adoption, Einzelfall	1985-1988	31.12.2108
E2200.64#1994/252#21*	141.2	N.N. Adoption, Einzelfall	1980-1983	31.12.2103
E2200.64#1994/252#7*	141.2	N.N. Adoption, Einzelfall	1966-1983	31.12.2103
E2200.64#1999/165#7*	141.2	N.N. Adoption, Einzelfall	1987-1989	31.12.2109
E2200.64#2002/14#4*	141.2	N.N. Adoption nepl. Kindes	1991-1993	31.12.2113
E2200.64#2008/59#4*	141.2	N.N. Adoption indischer Kinder	1994-1999	31.12.2119
E2200.64#2008/59#5*	141.2	N.N. Adoption nepl. Kindes	1987-2000	31.12.2120

Indien

Mumbai

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2200.110#1984/71#28*	123.32	Adoption	1969-1972	31.12.2092
E2200.110#1991/106#31*	123.32	Adoption	1973-1976	31.12.2096
E2200.110#1992/231#16*	123.32	Adoptions	1977-1980	31.12.2100
E2200.110#1994/350#19*	123.32	Adoption - 2 dossiers	1981-1984	31.12.2104
E2200.110#1994/351#26*	123.32	Einzelfall*	1984-1986	31.12.2106
E2200.110#1999/253#33*	123.32	Adoption	1973-1992	31.12.2112
E2200.110#2003/443#26*	123.32	Adoptions	1993-1996	31.12.2116
E2200.110#2005/54#51*	123.32	Adoption	1997-2001	31.12.2121

Kolumbien

Bogotá

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2200.93#1996/18#58*	123.32	Adoption, cas particuliers	1972-1976	31.12.2096
E2200.93#1996/18#57*	123.32	Adoption, Généralités	1973-1976	31.12.2096
E2200.93#1996/19#42*	123.32	Adoption, Généralités	1977-1980	31.12.2100
E2200.93#1996/19#43*	123.321	Adoption, cas particuliers	1978-1980	31.12.2100
E2200.93#1996/20#27*	123.32	Adoption, Généralités	1981-1984	31.12.2104
E2200.93#1996/20#28*	123.32.1	Adoption, cas particuliers	1981-1984	31.12.2104
E2200.93#2000/226#16*	123.32	Adoptions	1981-1989	31.12.2109
E2200.93#1996/21#19*	123.32.1	Adoption, cas particuliers	1984-1986	31.12.2106
E2200.93#1996/21#18*	123.32	Adoption, Généralités	1984-1988	31.12.2108
E2200.93#2004/171#28*	123.32	Adoption	1989-1996	31.12.2116
E2200.93#2006/279#21*	123.32	Adoption	1993-1999	31.12.2119

Kolumbien

Cali

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2200.95#1996/29#11*	123.32	Adoption, cas particuliers	1975-1976	31.12.2096

Korea

Seoul

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2200.24#1987/156#45*	123.32	Adoption	1971-1972	31.12.2092
E2200.24#1996/92#15*	123.32	Adoption	1975-1980	31.12.2100
E2200.24#1996/94#22*	123.32	Adoptionen	1981-1988	31.12.2108
E2200.24#1999/5#23*	123.32	Adoption	1989-1992	31.12.2112
E2200.24#2002/209#21*	123.32	Adoption	1993-1997	31.12.2117
E2200.24#2006/280#17*	123.32	Adoption	1999-2000	31.12.2120

Libanon

Beirut

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2200.14-03#1996/81#19*	123.32	Adoption	1973-1984	31.12.2104
E2200.14-03#2010/334#19*	123.32	Adoption	1996-2000	31.12.2120

Peru

Lima

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2200.191#1988/137#57*	123.32	Adoption	1969-1970	31.12.2090
E2200.191#1995/413#21*	123.32	Adoptions	1973-1976	31.12.2096
E2200.191#1995/414#22*	123.32	Adoptions	1977-1980	31.12.2100
E2200.191#2000/38#32*	123.32	Adoption	1980-1984	31.12.2104
E2200.191#2000/39#31*	123.32	Adoption - Généralités	1980-1988	31.12.2108
E2200.191#2000/39#32*	123.32	Cas particuliers	1985-1988	31.12.2108
E2200.191#2000/40#42*	123.32	Adoption Généralités	1989-1992	31.12.2112
E2200.191#2010/252#49*	123.32	Adoption - Généralités Vol. 1	1989-2000	31.12.2120
E2200.191#2010/252#50*	123.32	Adoption - Généralités Vol. 2	1989-2000	31.12.2120
E2200.191#2010/252#51*	123.32	Adoption Einzelfälle A-D	1989-2000	31.12.2120
E2200.191#2010/252#52*	123.32	Adoption Einzelfälle E-J	1989-2000	31.12.2120
E2200.191#2010/252#53*	123.32	Adoption Einzelfälle K-R	1989-2000	31.12.2120
E2200.191#2010/252#54*	123.32	Adoption Einzelfälle S-Z	1989-2000	31.12.2120
E2200.191#2014/218#50*	123.32	Adoption G-K	1997-2004	31.12.2124
E2200.191#2016/137#8*	123.32	Einzelfall *	1998-2008	31.12.2128
E2200.191#2014/218#51*	123.32	Adoption A-B	1999-2004	31.12.2124

Rumänien

Bukarest

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2200.15#1988/153#148*	123.32	Einzelfall*	1972-1973	31.12.2093
E2200.15#1988/153#149*	123.32	Einzelfall*	1973-1979	31.12.2099
E2200.15#1999/345#14*	123.321	Cas particuliers vol I et II	1989-1992	31.12.2112
E2200.15#2008/127#25*	123.32	Affaires de droit de la famille - Adoption - Généralités	1991-2000	31.12.2120
E2200.15#2004/202#25*	123.321	Cas particuliers	1993-1996	31.12.2116
E2200.15#2008/127#26*	123.321	Adoptions - cas particuliers en attente	1997-1999	31.12.2119
E2200.15#2008/127#27*	123.321	Adoptions - cas liquidés (A - F)	1997-2000	31.12.2120
E2200.15#2008/127#28*	123.321	Adoptions - cas particuliers, liquidés (H - Z)	1997-2000	31.12.2120
E2200.15#2016/161#26*	123.32	Adoptions - Généralités	1997-2007	31.12.2127
E2200.15#1997/212#18*	123.3	Adoption 1 Tonkassette	1979-1988	31.12.2108
E2200.15#1999/345#13*	123.32	Adoption	1975-1992	31.12.2112

Bundesamt für Ausländerfragen

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4300C-01#1998/299#607*	751.0	Pflegekindschaft und Adoption; Allgemeines	1967-1981	31.12.2101
E4300C-01#1998/299#608*	751.0	Pflegekindschaft und Adoption; Allgemeines	1987-1990	31.12.2110
E4300C-01#1998/299#609*	751.02	Adoptionsvermittlungsstellen	1973-1986	31.12.2106
E4300C-01#1998/299#610*	751.1	Zulassung und -bedingungen für Pflege- und Adoptivkinder	1963-1986	31.12.2106
E4300C-01#1998/299#611*	751.2	Zulassungsbedingungen für Pflege- und Adoptiveltern	1968-1983	31.12.2103
E4300C-01#1998/299#612*	751.3	Aufenthalt (Adoption)	1965-1980	31.12.2100
E4300C-01#1998/299#1152*	751	Pflegekindschaft und Adoption	1975-1986	31.12.2106
E4300C-01#1998/299#1205*	751	Pflegekindschaft und Adoption	1976-1985	31.12.2105
E4300C-01#1998/299#1222*	751	Pflegekindschaft und Adoption	1976-1982	31.12.2102
E4300C-01#1998/299#1240*	751	Pflegekindschaft und Adoption - Kolumbien	1974-1985	31.12.2105
E4300C-01#1998/299#1307*	751	Pflegekindschaft und Adoption	1973-1987	31.12.2107
E4300C-01#1998/299#1324*	751	Pflegekindschaft und Adoption	1976-1987	31.12.2107
E4300C-01#1998/299#1349*	751	Pflegekindschaft und Adoption	1974-1986	31.12.2106
E4300C-01#1998/299#1452*	751	Pflegekindschaft und Adoption	1976-1985	31.12.2105
E4300C-01#1998/299#1479*	751	Pflegekindschaft und Adoption	1977-1985	31.12.2105
E4300C-01#1998/299#1489*	751	Pflegekindschaft und Adoption	1973-1981	31.12.2101
E4300C-01#1998/299#1495*	751	Pflegekindschaft und Adoption	1965-1986	31.12.2106
E4300C-01#1998/299#1524*	751	Pflegekindschaft und Adoption	1968-1985	31.12.2105
E4300C-01#1998/299#1778*	751.0	Pflegekindschaft und Adoption; Allgemeines	1982-1983	In Schutzfrist
E4300C-01#1998/299#1779*	751.0	Pflegekindschaft und Adoption; Allgemeines	1984-1986	in Schutzfrist
E4300C-01#2021/3#556*	750	Allgemeines - Band 2	1989-1997	31.12.2027
E4300C-01#2021/3#557*	751.0	Allgemeines - Band 3	1987-1988	31.12.2018
E4300C-01#2021/3#558*	751.0	Allgemeines - Band 4	1989-1997	31.12.2027
E4300C-01#2021/3#559*	751.1	Weisungen und Gesetze - Band 2	1981-1997	31.12.2027
E4300C-01#2021/3#560*	751.2	Wichtige Dokumente und Referate - Band 2	1986-1997	31.12.2027
E4300C-01#2021/3#561*	751.3	Zulassung und Aufenthalt - Band 2	1988-1997	31.12.2027
E4300C-01#2021/3#562*	751.3	Verschiedene Anfragen	1994-1996	31.12.2026
E4300C-01#2021/3#563*	751.31	Kantonale Entscheide und Praxis	1990-1995	31.12.2025
E4300C-01#2021/3#564*	751.32	Statistiken	1982-1994	31.12.2024
E4300C-01#2021/3#565*	751.33	Zeitungsartikel	1991-1996	31.12.2026
E4300C-01#2021/3#566*	751.4	Einzelfälle	1993-1995	31.12.2115
E4300C-01#2021/3#567*	751.5	Zulassungsbedingungen für Pflege- und Adoptiveltern	1989	31.12.2019
E4300C-01#2021/3#568*	751.6	Adoptionsvermittlungsstellen, Adressen	1988-1997	31.12.2027

E4300C-01#2021/3#569*	751.7	Haager Übereinkommen vom 29.05.1993 über den Schutz von Kindern	1993-1996	31.12.2026
E4300C-01#2021/3#570*	752	Adoption von volljährigen Personen	1992-1995	31.12.2025

Bundesamt für Ausländerfragen

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4300C-01#2021/3#475*	688.23	Kinderhandel	1981-1996	31.12.2026

Bundesamt für Ausländerfragen

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4300C-01#1960/27#577*	127	Kreisschreiben Nr. 10/83: Adoption ausländischer Kinder vom 13.6.1983	1983-1983	31.12.2013
E4300C-01#1960/27#629*	127.0.A	Nachtrag 11: Änderung der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 12.4.1989	1989-1989	31.12.2019
E4300C-01#1960/27#713*	127	Rundschreiben des BFA vom 22.04.1997: Adoption von Kindern aus Haiti	1997-1997	31.12.2027
E4300C-01#1960/27#781*	127	Weisung des BFA vom 4.03.1998: Adoption von Kindern aus Haiti	1998-1998	31.12.2028

Bundesamt für Ausländerfragen

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4300C-01#2019/266#749*	284.5	Pflege- und Adoptivkinder	1978-1995	31.12.2025

Bundesamt für Ausländerfragen

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4300C-01#1998/299#252*	151	Privatrecht: Familien- und Kindsrecht - Band 1	1962-1989	31.12.2019
E4300C-01#2019/266#620*	151	Privatrecht: Familien- und Kindsrecht - Band 2	1990-1992	31.12.2022

Bundesamt für Ausländerfragen

Signatur	Aktenzeichen	Dossiertitel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4300C-01#2021/3#269*	521.13 / 90.03	Kinderhandel	1995-1997	31.12.2117

Bundesamt für Ausländerfragen

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4300C-01#2021/126#338*	9-106-751	Pflegekindschaft und Adoption	1994	31.12.2024
E4300C-01#2021/126#491*	9-119-751	Pflegekindschaft und Adoption	1990-1993	31.12.2023
E4300C-01#2021/126#595*	9-128-751	Pflegekindschaft und Adoption	1980-1993	31.12.2023
E4300C-01#2021/126#609*	9-129-751	Pflegekindschaft und Adoption	1990-1994	31.12.2024
E4300C-01#2021/126#731*	9-136-751	Pflegekindschaft und Adoption	1994-1995	31.12.2025
E4300C-01#2021/126#775*	9-142-751	Pflegekindschaft und Adoption	1994	31.12.2024
E4300C-01#2021/126#918*	9-207-751	Pflegekindschaft und Adoption	1993-1995	31.12.2025
E4300C-01#2021/126#936*	9-208-751	Pflegekindschaft und Adoption	1987-1996	31.12.2026
E4300C-01#2021/126#972*	9-217-751	Pflegekindschaft und Adoption	1996	31.12.2026
E4300C-01#2021/126#987*	9-220-751	Pflegekindschaft und Adoption	1992-1995	31.12.2025
E4300C-01#2021/126#1023*	9-228-751	Pflegekindschaft und Adoption	1992	31.12.2022
E4300C-01#2021/126#1078*	9-307-751	Pflegekindschaft und Adoption	1987-1995	31.12.2025
E4300C-01#2021/126#1117*	9-310-751	Pflegekindschaft und Adoption	1987-1994	31.12.2024
E4300C-01#2021/126#1237*	9-329-751	Pflegekindschaft und Adoption	1988-1992	31.12.2022
E4300C-01#2021/126#1264*	9-335-751	Pflegekindschaft und Adoption	1985-1991	31.12.2021
E4300C-01#2021/126#1283*	9-340-751	Pflegekindschaft und Adoption	1967-1997	31.12.2027
E4300C-01#2021/126#1339*	9-400-751	Pflegekindschaft und Adoption	1973-1991	31.12.2021
E4300C-01#2021/126#1379*	9-404-751	Pflegekindschaft und Adoption	1993-1994	31.12.2024

Bundesamt für Justiz

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4110-03#2001/64#204*	J.016.000	Allgemeine Korrespondenz [J.117] (1/2)	1973-1981	31.12.2011
E4110-03#2001/64#205*	J.016.000	Allgemeine Korrespondenz 2/2	1973-1981	31.12.2011
E4110-03#2008/300#1*	J.016.001	Einzelfall	1974-1974	31.12.2094
E4110-03#2008/300#23*	J.016.001	Einzelfall (Rumänien)	1987-1987	31.12.2107
E4110-03#2008/300#24*	J.016.001	Verschiedene Fälle, verschiedene Länder [J.117]:	1974-1988	31.12.2108
E4110-03#2008/300#32*	J.016.001	Einzelfall (Rumänien)	1990-1990	31.12.2110
E4110-03#2008/300#33*	J.016.001	Einzelfall (Rumänien)	1990-1990	31.12.2110
E4110-03#2008/300#34*	J.016.001	Einzelfall (Rumänien)	1990-1990	31.12.2110
E4110-03#2008/300#44*	J.016.001	Einzelfall (Rumänien)	1994-1995	31.12.2115
E4110-03#2008/300#56*	J.016.001	Einzelfall (Rumänien)	1997-1997	31.12.2117
E4110-03#2008/300#61*	J.016.002	Einzelfall (Guatemala)	1976-1976	31.12.2096
E4110-03#2008/300#69*	J.016.002	Verschiedene Fälle, verschiedene Länder [J.117]:	1974-1987	31.12.2107
E4110-03#2008/300#78*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1973-1974	31.12.2094
E4110-03#2008/300#80*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1974-1974	31.12.2094
E4110-03#2008/300#81*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1974-1974	31.12.2094
E4110-03#2008/300#82*	J.016.003	Einzelfall (Chile)	1974-1974	31.12.2094
E4110-03#2008/300#83*	J.016.003	Einzelfall (Kolumbien)	1975-1975	31.12.2095
E4110-03#2008/300#84*	J.016.003	Einzelfall (Kolumbien)	1975-1975	31.12.2095
E4110-03#2008/300#85*	J.016.003	Einzelfall (Kolumbien)	1975-1975	31.12.2095
E4110-03#2008/300#86*	J.016.003	Einzelfall (Kolumbien)	1975-1975	31.12.2095
E4110-03#2008/300#87*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1975-1976	31.12.2096
E4110-03#2008/300#88*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1976-1976	31.12.2096
E4110-03#2008/300#89*	J.016.003	Einzelfall (Chile)	1976-1976	31.12.2096
E4110-03#2008/300#92*	J.016.003	Einzelfall (Kolumbien)	1978-1979	31.12.2099
E4110-03#2008/300#93*	J.016.003	Einzelfall (Peru)	1977-1980	31.12.2100
E4110-03#2008/300#94*	J.016.003	Einzelfall (Kolumbien)	1980-1980	31.12.2100
E4110-03#2008/300#95*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1980-1980	31.12.2100
E4110-03#2008/300#96*	J.016.003	Einzelfall (Kolumbien)	1980-1980	31.12.2100
E4110-03#2008/300#99*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1981-1981	31.12.2101
E4110-03#2008/300#100*	J.016.003	Einzelfall (Kolumbien)	1981-1982	31.12.2102

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4110-03#2008/300#105*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1982-1982	31.12.2102
E4110-03#2008/300#106*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1983-1983	31.12.2103
E4110-03#2008/300#107*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1983-1983	31.12.2103
E4110-03#2008/300#108*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1982-1984	31.12.2104
E4110-03#2008/300#109*	J.016.003	Einzelfall (Peru)	1984-1984	31.12.2104
E4110-03#2008/300#110*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1985-1985	31.12.2105
E4110-03#2008/300#111*	J.016.003	Einzelfall (Peru)	1985-1986	31.12.2106
E4110-03#2008/300#112*	J.016.003	Einzelfall (Peru)	1985-1986	31.12.2106
E4110-03#2008/300#113*	J.016.003	Einzelfall (Peru)	1985-1986	31.12.2106
E4110-03#2008/300#114*	J.016.003	Einzelfall (Peru)	1985-1986	31.12.2106
E4110-03#2008/300#115*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1986-1986	31.12.2106
E4110-03#2008/300#116*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1983-1987	31.12.2107
E4110-03#2008/300#117*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1987-1987	31.12.2107
E4110-03#2008/300#118*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1987-1987	31.12.2107
E4110-03#2008/300#119*	J.016.003	Einzelfall (Kolumbien)	1987-1987	31.12.2107
E4110-03#2008/300#120*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1988-1988	31.12.2108
E4110-03#2008/300#121*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1987-1990	31.12.2110
E4110-03#2008/300#122*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1988-1990	31.12.2110
E4110-03#2008/300#123*	J.016.003	Einzelfall (Peru)	1990-1990	31.12.2110
E4110-03#2008/300#125*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1992-1992	31.12.2112
E4110-03#2008/300#126*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1992-1992	31.12.2112
E4110-03#2008/300#127*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1992-1992	31.12.2112
E4110-03#2008/300#128*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1992-1992	31.12.2112
E4110-03#2008/300#131*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1993-1995	31.12.2115
E4110-03#2008/300#132*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1994-1995	31.12.2115
E4110-03#2008/300#133*	J.016.003	Einzelfall (Peru)	1995-1995	31.12.2115
E4110-03#2008/300#134*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1996-1996	31.12.2116
E4110-03#2008/300#135*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1996-1997	31.12.2117
E4110-03#2008/300#136*	J.016.003	Einzelfall (Brasilien)	1997-1997	31.12.2117
E4110-03#2008/300#169*	J.016.004	Verschiedene Fälle, verschiedene Länder [J.117]:	1974-1988	31.12.2108
E4110-03#2008/300#176*	J.016.004	Einzelfall (Libanon)	1992-1994	31.12.2114
E4110-03#2008/300#211*	J.016.005	Einzelfall (Indien)	1980-1981	31.12.2101
E4110-03#2008/300#212*	J.016.005	Einzelfall (Indien)	1980-1981	31.12.2101

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4110-03#2008/300#214*	J.016.005	Einzelfall (Indien)	1981-1981	31.12.2101
E4110-03#2008/300#216*	J.016.005	Einzelfall (Indien)	1982-1982	31.12.2102
E4110-03#2008/300#220*	J.016.005	Einzelfall (Indien)	1983-1984	31.12.2104
E4110-03#2008/300#235*	J.016.005	Einzelfall (Indien)	1991-1991	31.12.2111
E4110-03#2008/300#243*	J.016.005	Einzelfall (Indien)	1994-1994	31.12.2114
E4110-03#2008/300#249*	J.016.005	Einzelfall (Korea)	1998-1998	31.12.2118
E4110-03#2008/300#255*	J.016.006	Verschiedene Fälle, verschiedene Länder [J.117]:	1974-1984	31.12.2104
E4110-03#2003/262#208*	J.016.002	Zentralamerika / allgemeine Korrespondenz	1985-1997	31.12.2117
E4110-03#2003/262#209*	J.016.003	Südamerika (Brasilien) Schweizerische Bundesanwaltschaft, Zentralstelle Frauen-Kinderhandel [Dossier fehlt]	1992-1992	31.12.2022
E4110-03#2003/262#211*	J.016.003	Südamerika (Brasilien) allgemeine Korrespondenz	1991-1996	31.12.2116
E4110-03#2003/262#214*	J.016.003	Südamerika (Kolumbien) allgemeine Korrespondenz	1994-1998	31.12.2118
E4110-03#2003/262#215*	J.016.003	Südamerika (Peru) allgemeine Korrespondenz	1995-1998	31.12.2028
E4110-03#2003/262#216*	J.016.003	Südamerika (Chile) allgemeine Korrespondenz	1996-1998	31.12.2028
E4110-03#2003/262#217*	J.016.003	Südamerika (Guatemala) allgemeine Korrespondenz	1998-1998	31.12.2028
E4110-03#2003/262#220*	J.016.005	Adoption Asien - Allgemeine Korrespondenz	1983-1998	31.12.2118
E4110-03#2003/262#230*	J.016.129	Adoption Schweiz / allgemeine Korrespondenz	1981-1998	31.12.2118
E4110-03#2003/262#232*	J.016.200	Adoption / Convention adoption vom 24.04.1967	1983-1990	31.12.2020
E4110-03#2003/262#199*	J.016.000	Allgemeine Korrespondenz	1975-1998	31.12.2028

Bundesamt für Justiz

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4110-03#2003/262#430*	J.240.III.XIII	Adoption - loi applicable	1990-1990	31.12.2020
E4110-03#2003/262#443*	J.240.III.XXVIII	Enlèvement international d'enfants	1983-1996	31.12.2026
E4110-03#2003/262#444*	J.240.III.XXVIII	Enlèvement international d'enfants	1982-1998	31.12.2028
E4110-03#2003/262#445*	J.240.III.XXVIII	Enlèvement international d'enfants	1997-1998	31.12.2028
E4110-03#2003/262#449*	J.240.III.XXXIII	Protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale	1994-1998	31.12.2028
E4110-03#2003/262#480*	J.240.XI	Haag Intern. Adoptionen, Vorbereitung 2. Sitzung	1990-1991	31.12.2021
E4110-03#2003/262#482*	J.240.XI	Fonds Special, Adoption internationales	1991-1993	31.12.2023
E4110-03#2003/262#484*	J.240.XI	Adoptions internationales	1992-1993	31.12.2023
E4110-03#2003/262#486*	J.240.XI	Adoptions internationales	1994-1994	31.12.2024
E4110-03#2003/262#488*	J.240.XI	Adoptions internationales	1995-1998	31.12.2028
E4110-03#2003/262#509*	J.240.XVIII	Commission spéciale sur l'enlèvement international d'enfants	1996-1997	31.12.2027

Bundesamt für Justiz

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4110B#1981/97#395*	V.248	Bezirksamt Sargans, Flums: Auslegung von Art. 268 ZGB (Erbrecht von Adoptivkindern)	1969	31.12.1999
E4110B#1988/166#337*	V.536	Regierungsrat Schwyz: EG zum ZGB; Anpassung an das neue Adoptionsrecht; Genehmigung	1972-1973	31.12.2003
E4110B#1988/166#349*	V.548	Regierungsrat Solothurn: VO zum EG ZGB; Anpassung an das neue Adoptionsrecht; Genehmigung	1972-1973	31.12.2003
E4110B#1988/166#352*	V.551	Adoptionsrecht: Anfragen (nicht IPR)	1973-1984	31.12.2104
E4110B#1988/166#358*	V.557	Staatskanzlei Freiburg: Aenderung des EG zum ZGB betr. Adoption; Genehmigung	1973	31.12.2003
E4110B#1988/166#359*	V.558	Dipartimento dell'Interno, Tessin: Aenderung des EG zum ZGB betr. Adoption; Genehmigung	1973	31.12.2003
E4110B#1988/166#361*	V.560	Staatsrat Neuenburg: Aenderung des EG zum ZGB betr. Adoption; Genehmigung	1973	31.12.2003
E4110B#1988/166#368*	V.567	Regierungsrat Basel-Stadt: Aenderung des EG zum ZGB betr. Adoption; Genehmigung	1973	31.12.2003
E4110B#1988/166#376*	V.575	Justizdirektion Bern: Aenderung des EG zum ZGB betr. Adoption; Genehmigung	1973	31.12.2003
E4110B#1988/166#394*	V.593	Regierungsrat Glarus: Aenderung des EG zum ZGB betr. Adoption; Genehmigung	1973	31.12.2003
E4110B#1988/166#396*	V.595	VO vom 28.3.1973 über Adoptionsvermittlungen	1973-1986	31.12.2016
E4110B#1988/166#424*	V.608	Staatsrat Waadt: Aenderung des EG zum ZGB betr. Adoption; Genehmigung	1973	31.12.2003
E4110B#1989/130#129*	V.983	Justizdepartement des Kantons Obwalden, Obwalden: Aenderung der Ausführungsbestimmungen zum Kindes- und Adoptionsrecht vom 6.12.1977 des Kantons Obwalden; Genehmigung durch den Bundesrat	1985	31.12.2015
E4110B#1989/130#130*	V.984	Staatsrat Tessin: Reglement über die Plazierung von Minderjährigen hinsichtlich der Adoption; Genehmigung durch den Bundesrat	1985	31.12.2015
E4110B#1989/130#131*	V.985	Staatskanzlei Obwalden, ZGB: Aenderung der Ausführungsbestimmungen zum Kindes- und Adoptionsrecht infolge Inkrafttretens des Sozialhilfegesetzes; Genehmigung durch den Bundesrat	1985	31.12.2015

Bundesamt für Justiz

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4110B#1990/72#94*	G.021.21	Adoptionsrecht; Rechtsauskunft: 18.8.1974 - 18.8.1978	1974-1978	31.12.2098
E4110B#1990/72#95*	G.021.21	Adoptionsrecht; Rechtsauskunft: 19.9.1978 - 20.7.1981	1978-1981	31.12.2101
E4110B#1989/129#305*	G-021	Revision der Bestimmungen des ZGB über das Familienrecht: NR Allemann; Postulat vom 21.6.1955 (6'926) betr. Adoptionsrecht	1955	31.12.1985
E4110B#1989/129#310*	G-021	Revision der Bestimmungen des ZGB über das Familienrecht: Bericht von Prof. J.M. Grossen betr. "l'adoption en droit comparé" zuhanden der Studienkommission des Familienrechts vom 12.7.1958	1958	31.12.1988
E4110B#1989/129#318*	G-021	Revision der Bestimmungen des ZGB über das Familienrecht: Bericht der Studienkommission für die Teilrevision der Familienrechts (Aussererhelichen-, Adoptions- und Ehegüterrecht), erstattet dem EJPD am 13.6.1962	1962	31.12.1992
E4110B#1989/129#329*	G-021	Revision der Bestimmungen des ZGB über das Familienrecht: Bericht der Expertenkommission für die Revision des Familienrechts über die Revision des Adoptionsrechts vom 17.6.1970 (deutsch)	1970	31.12.2000
E4110B#1989/129#330*	G-021	Revision der Bestimmungen des ZGB über das Familienrecht: Bericht der Expertenkommission für die Revision des Familienrechts über die Revision des Adoptionsrechts vom 17.6.1970 (französisch)	1970	31.12.2000

Bundesamt für Justiz

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4114A#2004/75#33*	17	M BRUNNER CHRISTIANE, NR; ADOPTION AUSLAENDISCHER KINDER IN DER SCHWEIZ.VOM 7.12.1993 (EDA,EDI,EFD) die M wurde am 12.95 im NR/am 3.10.95 im SR als P	1993-1997	31.12.2027
E4114A#1998/64#34*	17	E 93.1075 PETITPIERRE, SR; HAAGER ABKOMMEN UEBER DAS INTERNATIONALE ADOPTIONSWESEN. VOM 7.10.1993 (EDA,EFD,EVD) BRB VOM 17.11.1993	1993-1997	31.12.2027
E4114A#1998/64#253*	17	M BRUNNER CHRISTIANE, NR; ADOPTION AUSLAENDISCHER KINDER IN DER SCHWEIZ. VOM 7.12.1993 (EDA,EDI,EFD) die M wurde am 12.95 im NR/am 3.10.95 im SR als P	1993-1997	31.12.2027
E4114A#1998/64#303*	17	M 93.3666 EYMANN,NR; HAAGER ADOPTIONSUEBEREINKOMMEN. RATIFIZIERUNG. vom 17.12.1993 (EDA,BK) die M wurde am 1.2.95 im NR/3.10.95 SR ats P ueberw.	1993-1997	31.12.2027

Bundesamt für Justiz

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4114A#2004/75#933*	31	COMMISSION SPECIALE SUR L'ADOPTION D'ENFANTS ORIGINAIRES DE L'ETRANGER 3.-14.2.1992	1992-1999	31.12.2029
E4114A#2004/75#1052*	31	BG ZUM UEBEREINKOMMEN UEBER DEN SCHUTZ VON KINDERN UND DIE ZUSAMMENARBEIT AUF DEM GEBIET DER INTERNATIONALEN ADOPTION (HAAGER-UEBEREINKOMMEN, BG HAÜ)	1996-1999	31.12.2029
E4114A#2004/75#1694*	32	ADOPTION DE NOUVELLES REGLES D'ORIGINE DANS LES RELATIONS DE LIBRE-ECHANGE ENTRE LA SUISSE ET SES PARTENAIRES EUROPEENS	1996-1996	31.12.2026

Bundesamt für Justiz

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4114A#1987/115#16*	10/84.10.0057	P 84.534 Eggly-Genf, NR; Adoption. Revision von Artikel 268 ZGB vom 3.10.84 (FPAV)	1984-1985	31.12.2015
E4114A#1989/128#231*	10/88.10.0020	F Nabholz, NR; Adoptionsverordnung. Fragestunde H vom 7.3.1988 (PARA)	1988-1988	31.12.2018
E4114A#1992/246#173*	10/87.10.0213	E 87.732 Nabholz, NR; Adoptionsfälle in Rumänien. Vom 18.12.1987 (EDA) (MPAV)	1987-1991	31.12.2021
E4114A#1992/246#213*	10/88.10.0052	I 88.372 Longet, NR; Adoption ausländischer Kinder. Verordnungen. Vom 10.3.1988 (EDA/EDI) (FPAV)	1988-1991	31.12.2021

Bundesamt für Justiz

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4114A#2004/75#2984*	51	EUROPÄISCHES ÜBEREINKOMMEN ÜBER DIE RECHTE DES KINDES	1996-1998	31.12.2028
E4114A#2004/75#2987*	51	ADOPTIONSVERMITTLUNGENRECHTSAUSKUNFTE	1986-1999	31.12.2119
E4114A#2004/75#3003*	51	INTERNATIONALES ÜBEREINKOMMEN ÜBER DIE RECHTE DES KINDES: INTERNATIONALE KONVENTION / EUROPARAT / OMBUDSMANN - (DOKUMENTE AB LHEL 12.7.95 - 4.5.99)	1995-1999	31.12.2029
E4114A#2004/75#3006*	51	ADOPTIONSRECHT: RECHTSAUSKUNFT (AB 1.1.98)	1998-1999	31.12.2119
E4114A#1992/121#860*	51/86.50.0023	Revision der kantonalen Einführungsgesetze zum ZGB (EG/ZGB). Allg. ZGB/ZPO/Adoption. Anpassung an das neue Eherecht der Kantone AG, AR, AI, BS, FR, GL, NE, NW, SH, TI, TG, UR, ZH (VOZU)	1986-1990	31.12.2020
E4114A#1992/246#925*	51/86.51.0015	Adoptionsvermittlungen international. Pflegekinderwesen (Sammeldossier vom 10.1.1986-16.11.1989) (VOZU)	1986-1991	31.12.2111
E4114A#1994/205#747*	51	ADOPTIONSRECHT: RECHTSAUSKUNFTE VON 1986 BIS 1992	1986-1993	31.12.2113
E4114A#1994/205#750*	51	AENDERUNG DER VERORDNUNG ÜBER DIE AUFNAHME VON PFLEGEKINDERN UND DER VERORDNUNG ÜBER DIE ADOPTIONSVERMITTLUNG. AUSWERTUNG DES VERNEHMLASSUNGSVERFAHRENS	1986-1993	31.12.2023
E4114A#1994/205#753*	51	INTERNATIONALES ÜBEREINKOMMEN ÜBER DIE RECHTE DES KINDES. INTERNATIONALE KONVENTION / EUROPARAT / OMBUDSMAN / RATIFIZIERUNG	1991-1993	31.12.2023
E4114A#1999/156#1488*	51	ADOPTIONSVERMITTLUNGEN / KANTONALE AUFSICHTSBEHOERDEN ÜBER ADOPTIONSVERMITTL., BEWILLIGUNGEN	1992-1998	31.12.2028
E4114A#2012/179#158*	51	Adoptionsvermittlungen / Kantonale Aufsichtsbehörden über Adoptionsvermittl. Beweilligungen - Dokumente ab 01.01.1998	1998-1999	31.12.2119

Generalsekretariat EJPD

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4001D#1973/125#71*	003.07	Revision Familienrecht, Allgemeines	1960-1970	31.12.2000
E4001D#1976/136#28*	003.07	Adoptionsrecht / Entwürfe / Expertenkommission / Dokumentation	1969-1972	31.12.2002
E4001D#1976/136#29*	003.07	Adoptionsrecht / Behandlungen in den Räten	1971-1972	31.12.2002
E4001E#1985/152#29*	0003.07	Kindschaftsrecht	1973-1976	31.12.2006
E4001E#1985/152#30*	0003.07	Behandlung in den Räten	1974-1976	31.12.2006
E4001E#1985/152#31*	0003.07	Kinderverhältnis	1972-1982	31.12.2012
E4001E#1985/152#35*	0003.07	ZGB, Parlamentarische Vorstösse	1972-1982	31.12.2012
E4001E#1985/152#38*	0003.07	Adoptionsrecht	1972-1978	31.12.2008

Generalsekretariat EJPD

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4010B#2004/512#153*	4-01.3-04.2	Familienrecht, Rechte des Kindes	1996-1999	31.12.2029
E4010B#2004/512#154*	4-01.3-04.4	Adoption: Ratifikation des Haagers-Übereinkommens vom 29. Mai 1993	1997-1998	31.12.2028
E4010B#2004/512#155*	4-01.3-04.5	Vormundschaftsrecht: Revision	1995-1999	31.12.2029
E4010B#2018/45#426*	4-01.3-04.2	Familienrecht, Rechte des Kindes	1999-2001	31.12.2031
E4010B#2018/45#429*	4-01.3-04.4	Adoption	1999-2003	31.12.2033

Generalsekretariat EJPD

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4010A#1993/259#219*	402.45.11.84	Familienrecht. Eherecht. Ehegüterrecht	1983-1984	31.12.2014
E4010A#1993/259#221*	402.45.31.84	Vormundschaftsrecht	1983-1984	31.12.2014
E4010A#1993/259#224*	402.45.99.84	ZGB. Vorstösse. Grundsätzliches. Petitionen. Fragestunde etc.	1983-1984	31.12.2014
E4010A#1994/344#499*	402.45.05.85	Zivilgesetz. ZGB	1984-1989	31.12.2019
E4010A#1994/344#500*	402.45.11.85	Familienrecht. Eherecht. Ehegüterrecht	1984-1989	31.12.2019
E4010A#1994/344#503*	402.45.31.85	Vormundschaftsrecht	1984-1989	31.12.2019
E4010A#1994/344#505*	402.45.40.86	Aufnahme von Pflegekindern / Adoption	1984-1989	31.12.2109
E4010A#1994/344#506*	402.45.41.88	Adoptions- und Pflegekinderverordnung, Massenbriefe Februar 1988	1984-1989	31.12.2019
E4010A#1994/344#507*	402.45.73.88	P-Petitions + Gewährleistungskommission: Interessengemeinschaft Adoption, am 23.6.88 vom NR als P angenommen. Zu 87.258	1984-1989	31.12.2019
E4010A#1994/344#511*	402.45.79.87	EA-Nabholz vom 18.12.87: Adoption Fälle aus Rumänien. 87.732 EDA, Antwort BR vom 17.2.88	1984-1989	31.12.2019
E4010A#1994/344#522*	402.45.91.85	M-Schärli vom 6.12.83: Übernahmepflicht für Vormundschaftsämter. 83.919, am 20.12.85 vom NR abgeschrieben, da mehr als 2 Jahre hängig	1984-1989	31.12.2019
E4010A#1994/344#526*	402.45.95.84	P-Eggly vom 3.10.84: Adoption. Revision Art ZGB-534. 84.534, am 14.12.84 vom NR angenommen	1984-1989	31.12.2019
E4010A#1994/344#527*	402.45.99.85	ZGB. Vorstösse. Grundsätzlich. Petition. Fragestunde etc.	1984-1989	31.12.2019
E4010A#2000/265#568*	402.45.05.89	ZIVILGESETZ. ZGB	1989-1996	31.12.2026
E4010A#2000/265#569*	402.45.11.89	FAMILIENRECHT. EHERECHT. EHEGÜTERRECHT	1989-1996	31.12.2026
E4010A#2000/265#573*	402.45.31.89	VORMUNDSCHAFTSRECHT	1989-1996	31.12.2026
E4010A#2000/265#575*	402.45.40.89	AUFNAHME VON PFLEGEKINDERN / ADOPTION	1989-1996	31.12.2026
E4010A#2000/265#586*	402.45.55.89	M-EYMANN. HAAGER ABKOMMEN, ADOPTION ÜBEREINKOMMEN. RATIFIZIERUNG 93.3666 / 3.10.95 V. SR ALS POSTULAT BEIDER ÜBERWIESEN	1989-1996	31.12.2026
E4010A#2000/265#587*	402.45.56.89	M-BRUNNER. ADOPTION AUSLÄNDISCH KINDER 93.3571 AM 3.10.95 VOM SR ALS POLSTULAT BEIDER RÄTE ÜBERWIESEN	1989-1996	31.12.2026
E4010A#2000/265#588*	402.45.57.89	EA-PETITPIERRE. HAAGER ABKOMMEN INTERN. ADOPTIONSWESSEN 93.1075 ANTWORT BR VOM 17.11.93	1989-1996	31.12.2026
E4010A#2000/265#599*	402.45.68.89	EA-STOCKER: VO AUFNAHME VON PFLEGEKIND 90.1126 ANTWORT BR VOM 26.11.90	1989-1996	31.12.2026
E4010A#2000/265#606*	402.45.90.89	P-DÜNKI: RECHTSMITTELFRIST VORMUNDSCHAFT UND KINDSCHUTZRECHT 90.961, AM 16.12.92 VOM NR ANGENOMMEN	1989-1996	31.12.2026
E4010A#2000/265#608*	402.45.99.89	ZGB. VORSTÖSSE, PETITIONEN, FRAGESTUNDE.	1989-1996	31.12.2026

EDA-Zentrale

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2004B#1990/219#8746*	a.744.11	Adoptionen	1975	31.12.2095
E2024A#1993/354#2701*	a.744.11	Adoptionen	1980-1984	31.12.2104
E2024A#1996/398#1880*	a.744.11	Adoptionen	1986-1987	31.12.2107
E2024B#2001/146#2156*	a.744.11	Adoptionen	1988-1989	31.12.2019
E2024B#2002/7#2285*	a.744.11	Adoptionen	1992-1993	31.12.2113

EDA-Zentrale

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2023A#1999/138#188*	o.121.311.4	CE.: Convention européenne en matière d'adoption des enfants	1979-1990	31.12.2020
E2003A#1984/84#216*	o.121.311.4	Convention européenne en matière d'adoption des enfants	1970-1972	31.12.2002
E2023A-01#2005/37#272*	o.121.311.4	Convention européenne en matière d'adoption des enfants	1993-1996	31.12.2026

EDA-Zentrale

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2003A#1984/84#590*	o.191.027.12	Convention conc. la compétence des autorités, la loi applicable et la reconnaissance des décisions en matière d'adoption du 15.11.1965	1971-1972	31.12.2002
E2003A#1988/15#477*	o.191.027.13	Convention en matière d'adoption	1972-1973	31.12.2003
E2023A-01#2005/37#1097*	o.191-27(31)	Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, 29.5.1993	1993-1996	31.12.2026
E2023A#1999/138#919*	o.191-27(XIII)	Convention concernant la compétence des autorités, la loi applicable et la reconnaissance des décisions en matière d'adoption du 15.11.1965	1979-1990	31.12.2020

EDA-Zentrale

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2003A#1990/3#669*	o.231.11.13	Question d'adoption	1976-1978	31.12.2098
E2003A#1988/15#742*	o.231.11.Uch.11	Affaire [...] (Adoption)	1973-1975	31.12.2095
E2003A#1988/15#744*	o.231.11.Uch.13	Questions d'Adoption, Terre des Hommes	1973-1975	31.12.2095
E2003A#1988/15#745*	o.231.11.Uch.14	Affaire [...] (Adoption)	1973-1975	31.12.2095
E2023A#1991/39#1101*	o.231-11(1)	Questions d'adoption	1979-1980	31.12.2100
E2023A#1998/212#1161*	o.231-17	Adoption International, Kreuzlingen	1982	31.12.2102

EDA-Zentrale

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2010B#2007/183#5*	O.241.27-33	Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, La Haye, 29.05.1993	1996-1999	31.12.2029
E2001E#1980/83#1204*	B.34.93.1	[...], New York. Adoptionsfrage	1970	31.12.2090
E2001E#1980/83#2419*	B.34.93.1	[...], Accra. Adoptionsangelegenheit	1970	31.12.2090

EDA-Zentrale

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2006A#2018/67#371*	241.27-10	Convention concernant la compétence des autorrités et la loi applicable en matière de protection des mineurs, Band 1	1998-2008	31.12.2038
E2006A#2009/188#2622*	241.27-28	Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, La Haye, 25.10.1980, Band 3	2000-2002	31.12.2032
E2006A#2018/67#383*	241.27-28	Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, La Haye / 25.10.1980, Band 6	1999-2008	31.12.2038
E2006A#2011/253#2413*	241.27-33	Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale , La Haye / 29.05.1993	2000-2005	31.12.2035
E2006A#2018/67#386*	241.27-33	Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, La Haye, Band 3	1999-2008	31.12.2038
E2006A#2018/67#387*	241.27-36	Convention concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de KSü (Kinderschutzübereinkommen), Band 1	1996-2008	31.12.2038
E2010B#2007/183#3*	O.241.27-28	Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, La Haye, 25.101980, Band 1	1996-1998	31.12.2028
E2010B#2007/183#4*	O.241.27-28	Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, La Haye, 25.101980, Band 2	1998-1999	31.12.2029
E2010B#2007/183#5*	O.241.27-33	Convention sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, La Haye, 29.05.1993	1996-1999	31.12.2029

EDA-Zentrale

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2006A#2008/207#646*	333.0-0	Allgemeines - Familienrechte, Eltern- und Kinderrechte, Band 1	1996-1998	31.12.2028
E2006A#2008/207#647*	333.0-0	Allgemeines - Familienrechte, Eltern- und Kinderrechte, Band 2	1998-1999	31.12.2029
E2006A#2008/207#648*	333.0-0	Allgemeines - Familienrechte, Eltern- und Kinderrechte, Band 3	1999-1999	31.12.2029
E2006A#2009/188#3359*	333.0-0	Allgemeines, Familien-, Eltern- und Kinderrechte, Band 4	2000-2000	31.12.2030
E2006A#2009/188#3360*	333.0-0	Allgemeines, Familien-, Eltern- und Kinderrechte, Band 5	2000-2001	31.12.2031

EDA-Zentrale

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E2006A#2009/188#4964*	815.86-0	Généralités, ONU Droits de l'enfant, Band 2	1999-2002	31.12.2032
E2006A#2009/188#4965*	815.86-1	Convention relative aux droits de l'enfant, 20.11.1989, Band 3	2000-2002	31.12.2032
E2006A#2009/188#4966*	815.86-2	Vente d'enfants, prostitution d'enfants et pornographie impliquant des enfants, Band 2	2000-2001	31.12.2031
E2006A#2009/188#4967*	815.86-2	Vente d'enfants, prostitution d'enfants et pornographie impliquant des enfants, Band 3	2000-2002	31.12.2032
E2006A#2009/188#4971*	815.86-4	ONU Comité des droits de l'enfant, (CRC), Band 2	2000-2001	31.12.2031
E2006A#2009/188#4973*	815.86-5	Rapport initial de la Suisse, Band 1	1997-2000	31.12.2030
E2006A#2009/188#4974*	815.86-5	Rapport initial de la Suisse, Band 2	2000-2002	31.12.2032
E2006A#2018/68#5107*	815.86-5	Rapport initial de la Suisse, Band 5	2000-2008	31.12.2038
E2006A#2009/188#4977*	815.86-6	Session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le Suivi du Sommet mondiale pour les enfants, New York, 30.05.-02.06.2001, Band 1	2000-2001	31.12.2031
E2010B#2007/183#196*	O.815.86-0	Généralités - Droits de l'enfant	1996-1999	31.12.2029
E2010B#2007/183#197*	O.815.86-1	Convention relative aux droits de l'enfant, 20.11.1989, Band 1	1996-1997	31.12.2027
E2010B#2007/183#198*	O.815.86-1	Convention relative aux droits de l'enfant, 20.11.1989, Band 2	1997-1999	31.12.2029
E2010B#2007/183#199*	O.815.86-2	Vente d'enfants prostitution d'enfants et pornographie impliquant des enfants	1996-1999	31.12.2029

Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4160D#2002/57#131*	D.12.01	Adoption, Allgemeines, altes und neues Recht, Auskünfte, Adoptionsgeheimnis	1973-1988	31.12.2108
E4160D#2002/57#132*	D.12.01	Adoption, Allgemeines, altes und neues Recht, Adoptionsgeheimnis	1989-1997	31.12.2117
E4160D#2002/57#133*	D.12.11	Zentrales Verzeichnis der Adoption	1974-1997	31.12.2117
E4160D#1998/170#1*	D.12.1.1	AD 4801-9600 / Fichen 1-115: Adoptionsmitteilungen von kantonalen Behörden an das eidgen. Amt für Zivilstandswesen	1974-1975	31.12.2095
E4160D#1998/170#2*	D.12.1.1	AD 12 001-14 400 / Fichen 1-54: Adoptionsmitteilungen von kantonalen Behörden an das eidgen. Amt für Zivilstandswesen	1973-1977	31.12.2097
E4160D#1998/170#3*	D.12.1.1	AD 26 601-39 000 / Fichen 1-55: Adoptionsmitteilungen von kantonalen Behörden an das eidgen. Amt für Zivilstandswesen	1982-1984	31.12.2104

Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4160D#2002/57#152*	E.001	Zivilstandsverordnung, Teilrevision des Familienrechts / Neues Adoptionsrecht / Vorarbeiten 1969 - 1971	1969-1971	31.12.2001
E4160D#2002/57#153*	E.001	Zivilstandsverordnung Teilrevision, Adoptionsrecht ab 1.4.1973 / Handbuch für das Zivilstandswesen / Kreisschreiben / Bestellung der Kantone	1972-1973	31.12.2003

Eidgenössisches Amt für das Zivilstandswesen

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4161#1994/184#24*	A	Adoptionverfügungen Ausland 1973 - 1994	1973-1994	31.12.2114

Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter

Signatur	Aktenzeichen	Titel	Zeitraum	Schutzfrist bis
E4007A#2000/256#99*	93.33.0039.02	HAAGER KONVENTION ZUR GRENZUEBERSCHREITENDEN ADOPTION 2. PHASE AB OKTOBER 1996 - 12.119.24	1984-1999	31.12.2029
E4007A#1995/147#11*	88.33.0014	Revision der VO Adoptionsvermittlung (SR 211.221036), VO Aufnahme von Pflegekindern (SR 211.222.338)	1988-1994	31.12.2024
E4007A#1996/256#81*	93.33.0039	Haager Konvention zur grenzüberschreitenden Adoption	1993-1995	31.12.2025
E4007A#1999/88#141*	95.33.0054	Aufenthaltsnachforschung nach Adoptionen	1995-1998	31.12.2028
E4007B#2003/38#26*	11-2000-00165	Vormundschaft / Adoption	2000-2000	31.12.2030