



**Departement
Soziale Arbeit**

Institut für Kindheit, Jugend und Familie

Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz 1973–1997

Zur Praxis der privaten Vermittlungsstellen und der Behörden

Historische Analyse betreffend das Postulat Ruiz 17.4181 im Auftrag des Bundesamts für Justiz

Zusammenfassung des Berichts

Januar 2020

DOI 10.21256/zhaw-2382

Sabine Bitter

Annika Bangerter

Nadja Ramsauer

Fazit zu Kapitel 3 – Rechtliche Grundlagen der Auslandsadoptionen

Mit dem neuen Adoptionsrecht im Schweizerischen Zivilgesetzbuch ab 1. April 1973 erhielt ein Adoptivkind die gleichen Rechte wie leibliche Nachkommen. Das Gesetz verstärkte zudem den Schutz der Kinder, indem vorgeschrieben wurde, dass erst nach einer umfassenden Untersuchung der Persönlichkeit und Gesundheit der künftigen Adoptiveltern eine Adoption ausgesprochen werden durfte. Für die aufgenommenen Kinder aus Sri Lanka war besonders relevant, dass der Adoption in der Schweiz ein zweijähriges Pflegeverhältnis vorausging. Während dieser Zeit mussten sie durch eine Drittperson, also einen Vormund, gesetzlich vertreten werden. Jene Kinder, die nach Ablauf des Pflegeverhältnisses nicht adoptiert wurden, blieben allerdings in einem prekären Aufenthaltsstatus, da die Erlangung der Schweizer Staatsbürgerschaft an die Adoption in der Schweiz gekoppelt war. Ein weiterer Mangel dieses Gesetzes bestand darin, dass die konkreten Umstände internationaler Adoptionen, die bereits in den 1960er-Jahren mit tibetischen, algerischen, tunesischen und vietnamesischen Kindern ihren Anfang genommen hatten, nicht berücksichtigt wurden. Es gab Sachverhalte, die im schweizerischen Adoptionsrecht nicht geregelt waren. Bei den sri-lankischen Kindern zeigte sich, dass viele von ihnen einem Schweizer Paar zur Adoption übergeben wurden, bevor sie sechs Wochen alt waren. In diesen Fällen fragt sich, ob die späteren Adoptionsentscheide in der Schweiz rechtskonform waren, denn hierzulande galt, dass ein Kind in den ersten sechs Wochen nach der Geburt noch nicht zur Adoption gegeben werden durfte. Ob dies auch in einer internationalen Konstellation galt, muss offen bleiben, zumal es zu dieser Frage keine Rechtsprechung gibt.

Eine indirekte Wirkung auf die Auslandsadoptionen hatte ab 1978 das neue Kindesrecht im Schweizerischen Zivilgesetzbuch. Es verbesserte die rechtliche Stellung des unehelichen Kindes und der unverheirateten Mutter. Dies führte dazu, dass die Zahl der inländischen Adoptionen zurückging und die Nachfrage nach ausländischen Kindern stieg.

Pflegekinderverordnungen verpflichteten Behörden zu umfassenden Abklärungen

Von grosser Bedeutung für sämtliche Adoptionen war die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern, PAVO, die ebenfalls 1978 in Kraft trat. Wer ein Kind aufnahm, brauchte nun von Gesetzes wegen eine Bewilligung und unterstand der Aufsicht. Wurde ein Kind im Hinblick auf eine spätere Adoption in einer Pflegefamilie platziert, so war dies nur dann zulässig, wenn der Adoption keine gesetzlichen Hindernisse entgegenstanden. Das heisst, die künftigen Eltern mussten früh – vor der Aufnahme des Pflegekindes – und umfassend auf ihre Eignung geprüft werden. Die Bewilligung bezog sich zudem auf ein bestimmtes, sprich identifizierbares Kind. In dieser Verordnung wurden für Kinder, die aus dem Ausland zu Pflegeeltern in der Schweiz kamen, erstmals spezifische Bestimmungen erlassen. Neben einer Einreise- oder Aufenthaltsbewilligung musste der Zweck der Unterbringung in der Schweiz angegeben werden und eine Zustimmung der leiblichen Eltern vorliegen. Die künftigen Pflege- und Adoptiveltern

verpflichteten sich zudem, für die Unterhaltskosten aufzukommen. Mit der PAVO wurden erstmals explizit Aspekte der internationalen Adoptionen geregelt. Der Mangel des Adoptionsrechts wurde somit mit einzelnen Bestimmungen in der PAVO teilweise aufgefangen zu einem Zeitpunkt, als der Boom der Auslandsadoptionen begann.

Aufgrund der zunehmend registrierten Probleme und Missbräuche im Zusammenhang mit internationalen Adoptionen wuchs das Bewusstsein, dass es strengere Vorgaben brauchte. Mit der Revision der PAVO, die 1989 in Kraft trat, sollte deswegen die Aufnahme von ausländischen Kindern besser geregelt werden. Dies mit dem Ziel, einen besseren Schutz vor Kinderhandel zu gewährleisten. Die künftigen Pflege- und Adoptiveltern hatten nun zusätzlich einen Bericht über das bisherige Leben des Kindes vorzulegen und das Herkunftsland des Kindes sowie die Vermittlungsstelle anzugeben. Auch eine Zustimmung der zuständigen ausländischen Behörde zur Verbringung zu Pflegeeltern in der Schweiz verlangte die Verordnung. In den überarbeiteten Bestimmungen wurden somit weitere problematische Aspekte behoben, die sich aus der bisherigen Praxis ergeben hatten. Beispielsweise mussten Paare, die mehrere Kinder aufnehmen wollten, fortan besonders genau überprüft werden. Andererseits floss in die Revision der Verordnung ein Passus ein, der die Rahmenbedingungen lockerte und den Schutz der Kinder schwächte. Fortan durfte die Bewilligung zur Aufnahme eines Pflegekindes vorläufig für ein nicht genau bestimmtes Kind erteilt werden. Seine Identität musste nicht mehr wie in der ursprünglichen Version der PAVO frühzeitig feststehen. Die Revision fiel somit zweiseitig aus. Nicht in jeder Hinsicht verbesserte sich der Rechtsschutz der betroffenen Kinder.

Erstmalige Aufsicht über die Adoptionsvermittlungsstellen in der Schweiz ab 1973

Für die internationalen Adoptionen ebenfalls wichtig war die Verordnung über die Adoptionsvermittlung, die am 16. April 1973 rechtskräftig wurde. Damit wurde die Vermittlung von Adoptionen in der Schweiz überhaupt erstmals gesetzlich geregelt. Wie das neue Adoptionsrecht von 1973 schrieb auch die Verordnung fest, dass das Kind erst nach einer erfolgten Zustimmung der leiblichen Eltern und einer Eignungsabklärung des aufnehmenden Paares platziert werden durfte. Wer ausländische Kinder im Hinblick auf eine Adoption in die Schweiz brachte, benötigte für diese zwischenstaatliche Vermittlung eine Sonderbewilligung und musste nachweisen, die sozialen Verhältnisse und das Recht im Herkunftsland des Kindes zu kennen und sich verpflichten, das internationale Recht einzuhalten. Eine wichtige Regelung war weiter, dass Vermittlerinnen und Vermittler nur ein massvolles Entgelt für ihre Bemühungen verlangen durften und jegliche Vergütungen an leibliche Eltern explizit verboten wurden. Die Aufsichtsbehörde erhielt mit dem neuen Erlass zudem das Recht, einer Vermittlungsperson die Bewilligung zu entziehen, wenn sie sich nicht an die Vorgaben hielt. Behörden oder Beamte, die Verstösse feststellten, mussten dies dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement unverzüglich anzeigen. Dieses hatte diese Meldungen an die zuständige kantonale Aufsichtsbehörde weiterzuleiten. Es war auch die beschwerdeberechtigte Bundesbehörde. Mit einer Revision dieser Verordnung, die ab 1. Januar 1989 galt, wurde die zwischenstaatliche Vermittlung genauer geregelt. Dies war für die Sri-Lanka-Adoptionen bedeutend, weil nun für jedes Land eine spezifische Zusatzbewilligung benötigt wurde.

Für Auslandsadoptionen ebenfalls relevant waren die Bestimmungen zur Adoption in den Artikeln 75 bis 78 im Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht, das am 1. Januar 1989 in Kraft trat. Darin wurde verankert, dass eine Adoption in der Schweiz ausgesprochen werden und dem schweizerischen Recht folgen musste. Dies galt nur für Schweizer Bürgerinnen und Bürger, die hierzulande wohnten. Damit wurde bestätigt, dass ausländische Kinder, die in ihrem Herkunftsland Ehepaaren oder Einzelpersonen übergeben worden waren, in der Schweiz nicht als adoptiert galten, selbst wenn dieser Akt im Ausland in Form eines Gerichtsverfahrens vollzogen wurde. Diese Regelung lehnte sich an das gesetzlich vorgeschriebene zweijährige Pflegeverhältnis an, das einer Adoption vorangehen musste.

Föderalismus prägte die Adoptionsverfahren

Die gesetzlichen Grundlagen in der Schweiz überliessen den Vollzug im Adoptionswesen den Kantonen. Diese föderalistische Aufgabenteilung ist charakteristisch für das Bildungs- und Sozialwesen der Schweiz. Die Kantone erliessen die Ausführungsbestimmungen zu den Zuständigkeiten und Verfahren bei Adoptionen. Dies führte zu unterschiedlichen Praktiken, wie die Kantone Bern, Genf und St. Gallen exemplarisch zeigen. So spiegelten sich in den Genfer Ausführungsbestimmungen die professionalisierten Behördenstrukturen eines Stadtkantons und das starke Gewicht des Gerichts, das über Adoptionen entschied. Im Unterschied dazu war es in der Deutschschweiz üblich, Aufgaben im Adoptionswesen einer Verwaltungsbehörde zu übertragen, weshalb die kommunalen Vormundschaftsbehörden in den Kantonen Bern und St. Gallen eine wichtige Aufgabe bei den Verfahren übernahmen, und dies bereits während des Pflegeverhältnisses. Anders als in Genf zeigt sich in St. Gallen, dass dieser Kanton eine lange Tradition hatte, staatliche Aufgaben an private Vereine zu übertragen. Dieser Umstand lässt sich an den kantonalen Ausführungsbestimmungen zur PAVO gut ablesen.

Erst in den 1990er-Jahren schuf die internationale Gemeinschaft rechtlich verbindliche und griffige Rahmenbedingungen rund um die zwischenstaatliche Adoption. Dies war etwa mit der UNO-Konvention über die Rechte des Kindes der Fall, die in der Schweiz am 26. März 1997 in Kraft trat und für den Untersuchungszeitraum dieses Berichts nur noch wenige Monate relevant war. Weitere wichtige internationale Abkommen erreichten für die Schweiz erst später Gültigkeit.

Fazit zu Kapitel 4 – Kaum kontrollierte Vermittlerinnen mit Kontakten zu Kinderhandelsnetz

Die Vermittlung sri-lankischer Kinder zur Adoption in der Schweiz wurde durch international tätige Netzwerke organisiert, die auch Paare mit unerfülltem Kinderwunsch in anderen europäischen Ländern bedienten. Die Schweizer Behörden wussten spätestens seit Ende 1981, dass es in Sri Lanka zu Unregelmässigkeiten und zu Fällen von Kinderhandel kam. In der Folge waren sie über Jahre hinweg sowohl in Sri Lanka als auch in der Schweiz immer wieder mit denselben Personen und Organisationen konfrontiert.

In der Schweiz waren dies die Fürsorgerin Alice Honegger aus dem Kanton St. Gallen, das Hilfswerk Terre des hommes Lausanne und das Bureau genevois d'Adoption in Genf. Alle drei Vermittlungsstellen hatten eine Bewilligung für zwischenstaatliche Adoptionen und unterstanden der kantonalen Aufsicht. Sie arbeiteten in Colombo mit sri-lankischen Kontaktpersonen zusammen und wurden – wenn auch unterschiedlich ausgeprägt – vor Ort mit einer illegalen Praxis konfrontiert. Ohne den Einbezug von sri-lankischen Akteurinnen und Akteuren waren die Adoptionen nicht zu organisieren, wie auch Terre des hommes Lausanne feststellen musste.

Doch es gab Handlungsoptionen: Terre des hommes zog sich nach einschlägigen Erfahrungen nach und nach aus Sri Lanka zurück. Das Bureau genevois d'Adoption (BGA) bemühte sich um seriöse Abklärungen. Es informierte die Interessentinnen und Interessenten über das Prozedere in Sri Lanka und wies ausdrücklich auf überhöhte Geldforderungen hin. Dies führte zu einem aufwändigeren Verfahren, weshalb das BGA nur wenige Adoptionen pro Jahr vermittelte. Wer sich von dieser Vermittlungsstelle unterstützen liess, musste lange auf ein Kind warten. Im Gegensatz dazu arbeitete Alice Honegger in Colombo jahrzehntelang mit der Anwältin Rukmani Thavanesan-Fernando zusammen, die bekannt dafür war, jährlich 250 bis 300 Kinder ins Ausland zu vermitteln und in den internationalen Kinderhandel verwickelt zu sein.

In Sri Lanka organisierten Dawn de Silva, die Anwältin Rukmani Thavanesan-Fernando und die ehemalige Staatsbeamtin Chandra Perera Adoptionen für Schweizer Ehepaare. Alle drei Akteurinnen waren in Colombo niedergelassen und standen deshalb nicht unter Aufsicht der Schweizer Behörden. Sie vermittelten nicht nur Kinder ins Ausland, sondern betrieben vor Ort selbst Heime für Mütter und Babys. Nachweislich zwei der drei Vermittlerinnen, Dawn de Silva und Rukmani Thavanesan-Fernando, gerieten in Zusammenhang mit Kinderhandel und als Betreiberinnen von «Baby-Farmen» in den Fokus der sri-lankischen Polizei.

Auch die Schweizer Behörden wussten, dass die sri-lankischen Behörden über die organisierte Kriminalität im Bilde waren, den Kinderhandel aber nicht stoppten. Beteiligt daran waren Spitäler, Heime, Anwälte, Agenten und Vermittlerinnen. Der Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft, Claude Ochsenbein, informierte das Bundesamt für Ausländerfragen, dokumentierte die Bundesbehörde mit Berichten einer bemerkenswert kritischen sri-lankischen Presse und schlug im Frühling 1982 Alarm. Der

Diplomat recherchierte selbst vor Ort. Dabei legte er offen, welche Akteure daran beteiligt waren. In seinen Ausführungen nahm Dawn de Silva die prominenteste Rolle ein. Auch wies er auf einen Clan namens De Silva-Kaiser hin, der Beziehungen in die Schweiz habe.

Alice Honegger in Kinderhandelsnetz verstrickt

Als Alice Honegger mit den Sri-Lanka-Adoptionen 1979 begann, war sie keine Unbekannte. Verschiedene Behörden im Kanton St. Gallen, beispielsweise die Kantonspolizei, mussten sich schon in den 1950er- und 1960er-Jahren mit Beschwerden und Missständen ihrer Vermittlungstätigkeit befassen. In Bezug auf ihre Inlands- und Auslandsadoptionen gab es Klagen, undurchsichtige Geldgeschichten und Intransparenz. Doch die Behörden griffen jeweils nur ein, wenn Aussenstehende eine Abklärung einforderten oder medialer Druck entstand. Dieses Muster wiederholte sich bei den Sri-Lanka-Adoptionen, obwohl die Adoptionsvermittlungsstelle seit 1973 der kantonalen Aufsichtsbehörde unterstellt war. Alice Honegger konnte über Jahre hinweg weitgehend unbehelligt agieren und etablierte sich schliesslich schweizweit als Vermittlerin von ausländischen Adoptivkindern.

Sie vermittelte allein im Zeitraum zwischen 1979 und Mai 1982 270 Kinder aus Sri Lanka, wo sie zusammen mit ihrer Vertrauensanwältin Rukmani Thavanesan-Fernando in missbräuchliche Vorgänge involviert war. Wenn die Aufsichtsbehörde versuchte, kontrollierend einzugreifen, ignorierte Alice Honegger die entsprechenden Anweisungen und Verfügungen. Als ihr das St. Galler Justiz- und Polizeidepartement 1982 die Bewilligung für Sri Lanka vorübergehend entzog, liess sie Schweizer Ehepaaren weiterhin Kinder zukommen. Selbst ein Vormundschaftssekretär profitierte davon und konnte trotz des verhängten Verbots ein Baby in Empfang nehmen. Auch versties Alice Honegger gegen die Auflage der St. Galler Aufsichtsbehörde, nicht mehr mit Thavanesan-Fernando zusammenzuarbeiten. Aufgrund der Auswertung des Aktenmaterials zu Alice Honegger, die allen zuständigen Behörden eine umfangreiche Korrespondenz lieferte, muss festgehalten werden, dass die kantonale Aufsicht versagte. Sie erteilte der Fürsorgerin aus Bollingen jahrelang die Bewilligung, Auslandsadoptionen zu organisieren, obwohl diese nicht in der Lage oder willens war, gegenüber der Behörde zu dokumentieren, wie viele Kinder sie aus Sri Lanka zur Adoption in die Schweiz vermittelte. Zudem wusste die Aufsichtsbehörde, dass Alice Honegger in direkter Verbindung zur Anwältin Rukmani Thavanesan-Fernando stand. Diese gehörte einem Kinderhandelsnetz in Sri Lanka an. Dabei hätte die kantonale Aufsicht ein wirkungsvolles Instrument gehabt, um Alice Honegger zu stoppen: Sie hätte ihr die Bewilligung dauerhaft entziehen können und müssen. Ob und in welchem Umfang sri-lankische Adoptivkinder, die durch die St. Galler Fürsorgerin in die Schweiz kamen, Opfer von Kinderhandel und allenfalls Kindsentführung geworden waren, müsste einzelfallbezogen untersucht werden. Hinweise darauf gibt es: So wurden Adoptiveltern von Alice Honegger zu Geheimhaltung verpflichtet. Ihnen wurde damit gedroht, dass sie kein Kind bekommen würden, wenn sie das Schweigegebot verletzten. Auch gelangten Kinder via Thavanesan-Fernando und Honegger ohne Zustimmungserklärungen der leiblichen Eltern in die Schweiz. Und schliesslich nahm Honeggers Vertrauensanwältin mit der Vermittlung von sri-lankischen Kindern enorm viel Geld ein. Dies kritisierte 1982 sowohl der Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft, Claude

Ochsenbein, als auch 1984 der Sozialarbeiter Pedro Sutter, der die Verhältnisse in Colombo untersuchte. So erfuhr Sutter vor Ort, dass Rukmani Thavanesan-Fernando mit der Vermittlung eines einzigen Kindes etwa soviel Geld verdiente wie ein sri-lankischer Lehrer in zwei Jahren. Bei der Vermittlung von 250 bis 300 Kinder pro Jahr war das eine exorbitante Summe.

Dawn de Silva – die Betreiberin einer «Baby-Farm»

Der Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft, Claude Ochsenbein, warnte die Bundesbehörden bereits 1981 eindringlich vor Dawn de Silva. Die sri-lankische Vermittlerin stand im Zentrum der Vorwürfe im Zusammenhang mit Kinderhandel und war Jahre später auch in ein Strafverfahren verwickelt. Dawn de Silva vermittelte nicht nur sri-lankische Adoptivkinder, sie verkaufte über ihre Reiseagentur den künftigen Adoptiveltern auch gleich eine Urlaubsreise mit Unterkunft in ihrem Hotel am Strand oder in Colombo. Ihre Vermittlung war an ein ausgeklügeltes Tarifsystem gekoppelt, in dem genau deklarierte Zahlungen zu leisten und Waren zu liefern waren. Die Paare hatten vielerlei Gebühren und Trinkgelder zu bezahlen und Geschenke mitzubringen – von der Damenuhr über das Schweizer Sackmesser bis zum Videorecorder. Auch Dawn de Silva verlangte von den Adoptionsinteressenten Geheimhaltung und drohte bei einem Verstoss damit, die Paare ohne Wunschkind nach Hause zu schicken. Die Bundesbehörden waren darüber informiert. Im Herbst 1984 warnte das Bundesamt für Ausländerfragen die kantonalen Ausländerbehörden in der Westschweiz, dass die sri-lankische Vermittlerin mit missbräuchlichen Forderungen operierte und mit dubiosen Mitteln an Kinder gelangte. Dennoch kamen weiterhin Kinder aus Sri Lanka in die Schweiz.

Als im Jahr 1987 die sri-lankische Polizei eine sogenannte «Baby-Farm» von Dawn de Silva aushob, waren auch Schweizer Ehepaare vor Ort, die dort darauf warteten, von ihr ein Kind überreicht zu bekommen. Bei der «Baby-Farm» handelte es sich um einen Gebäudekomplex auf einem weitläufigen Areal, in dem die Sri-Lankerin nicht nur ein Strandhotel mit Pool betrieb, sondern in einem abgesperrten Hintergebäude auf ausrangierten Matratzen Säuglinge für ausländische Paare mit Kinderwunsch bereithielt. Die sri-lankische Presse hatte bereits jahrelang darauf hingewiesen, dass in solchen Etablissements mit Hilfe weisser Männer sogar Babys für den Adoptionsmarkt und den «Export» gezeugt wurden. Die Säuglinge erzielten einen umso höheren Preis, je hellhäutiger sie zur Welt kamen. Die Schweizer Behörden waren über die Existenz von «Baby-Farmen» bestens informiert, da bereits 1982 eine solche aufgefliegen war und Schweizer Medien den Skandal, der in Sri Lanka aufgedeckt worden war, aufnahmen. Dennoch erwogen die Behörden in der Schweiz nicht, einen generellen und dauerhaften Adoptionsstopp für Kinder aus Sri Lanka zu erlassen.

Die «Baby-Farmen» waren nicht die einzigen Bezugsorte für ausländische Paare. Selbst in staatlichen Heimen oder in Spitälern wurden Kinder an Agenten und Vermittlerinnen übergeben, die Angaben zu den Babys in den Geburtsscheinen fälschten und ihre Herkunft verwischten. Schweizer Paare bezahlten für die Adoptionsvermittlung zwischen CHF 5'000 und 15'000. Die leiblichen Mütter erhielten wenige

Dollars, manchmal eine Thermosflasche und ein Kleid aus zweiter Hand dazu. Der Grossteil der Geldbeträge, die ausländische Adoptiveltern entrichteten, ging an die Akteurinnen und Akteure des Vermittlungsnetzes.

Fazit zu Kapitel 5 – Trotz Missständen handelten die Bundesbehörden kaum

Die Schweizer Behörden, allen voran das Bundesamt für Ausländerfragen und die Botschaft in Colombo, waren seit Ende 1981 über Probleme im Zusammenhang mit Kinderhandel in Sri Lanka informiert. Auch in den Kantonen und Gemeinden lagen den Behörden in den Pflegekinder- und Adoptionsdossiers Dokumente und Informationen vor, die hätten hellhörig machen müssen. Doch das Bundesamt für Ausländerfragen und der Bundesrat verorteten Probleme meist nicht in der Schweiz, sondern in Sri Lanka. Dies lenkte von Missständen bei der Vermittlungspraxis ab. Dabei wusste die Bundesbehörde, dass hauptsächlich drei Akteurinnen die Übergabe von Babys aus Sri Lanka an Schweizer Paare organisierten: Dawn de Silva, Rukmani Thavanesan-Fernando und Alice Honegger. Letztere operierte bis 1997 als Adoptionsvermittlerin mit einer Bewilligung des St. Galler Justiz- und Polizeidepartements.

Die Aufsicht über die Adoptionsvermittlungsstellen hatten die Kantone; das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement verfügte jedoch über ein Beschwerderecht. Diese föderalistische Struktur kritisierte der namhafte Jurist und Adoptionsexperte Cyril Hegnauer bereits 1975. Weil die Adoptionsvermittlungen über die Landesgrenzen hinweg stattfanden, müssten diese vom Bund überwacht werden, betonte Hegnauer. Zudem bräuchte es eine Konsultativkommission für Adoptionsfragen, die beim Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement anzugliedern sei.

Auch innerhalb dieses Departements gab es bereits ab Mitte der 1970er-Jahre kritische Stimmen. Ein späterer Adjunkt der Eidgenössischen Fremdenpolizei, René Pachter, wies immer wieder differenziert auf die Verfahrensprobleme in der Schweiz hin. Er führte fehlende Einreisebewilligungen oder ungeklärte Zuständigkeiten an. Seine frühe Kritik, dass dem Interesse der Adoptiveltern mehr Gewicht beigemessen würde als dem Kindeswohl, traf den Kern der Sache und sollte noch jahrelang gelten. Denn trotz dieser frühen Warnungen gab es über Jahrzehnte hinweg kaum Änderungen im Adoptionswesen, ungeachtet der zunehmenden Kenntnis über die illegalen Adoptionsvermittlungen.

Als die Vorwürfe rund um den Kinderhandel in Sri Lanka bekannt wurden, forderte der Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen, dass die schweizerische Botschaft in Colombo diese abklären sollte. Symptomatisch für das Handeln des Bundesamts war die Aufforderung an die Botschaft, Einreisen mit einem Vermerk zu versehen, dass bei der anvisierten Adoption kein Kinderhandel vorliege. Ein solches Gütesiegel konnte jedoch der Geschäftsträger Claude Ochsenbein nicht ausstellen, wie er gegenüber

Bern darlegte. Die Bundesbehörde versuchte mehrfach, die Verantwortung an die schweizerische Vertretung zu delegieren.

Als beschwerdeberechtigte Behörde hätte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Möglichkeit gehabt, in die kantonale Aufsicht über die Adoptionsvermittlungsstellen einzugreifen. Etwa beim Entscheid des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, als dieses Alice Honegger im Herbst 1982 die Vermittlungsbewilligung erneut erteilte, obwohl die Klagen gegen sie andauerten. Dass die Bundesbehörde jemals ihre Beschwerdemöglichkeit wahrgenommen hätte, geht aus dem untersuchten Aktenmaterial nicht hervor. Auch findet sich kein Hinweis dazu, dass diese beispielsweise einen Adoptionsstopp für Kinder aus Sri Lanka angeregt hätte. Dabei hatte die Botschaft in Colombo das Bundesamt für Ausländerfragen, das im beschwerdeberechtigten EJPD angesiedelt war, fortlaufend über den Kinderhandel in Sri Lanka unterrichtet. Dadurch wusste die Bundesbehörde auch, dass die sri-lankischen Behörden den Kinderhandel nicht eindämmen konnten – oder wollten. Also hätte es an ihr gelegen, Massnahmen zu ergreifen, doch blieben diese aus.

Allerdings berief das Bundesamt für Justiz eine Arbeitsgruppe ein und zog dafür den Juristen und Adoptionspezialisten Cyril Hegnauer bei. Damit reagierte es auf die Rechtsunsicherheit, welche die Konferenz der kantonalen Jugendamtsleiter kritisiert hatte. Gleichzeitig hatten die Jugendamtsleiter angeregt, eine Teilrevision der gesetzlichen Erlasse zu prüfen. Dabei ging es um die Pflegekinderverordnung und die Verordnung zur Adoptionsvermittlung. Die darauf einberufene Arbeitsgruppe erstellte 1986 einen kritischen Bericht unter dem Titel «Adoption von Kindern aus der Dritten Welt». Sie untersuchte problematische Adoptionsfälle, kritisierte die mangelhafte Abklärung und die unsorgfältige Platzierung von Kindern. Die Arbeitsgruppe leistete eine Bestandesaufnahme der Probleme, die sich mit Adoptionen von Kindern aus der Dritten Welt stellten. Ihre Arbeit schuf eine Übersicht über die Fragestellungen in Zusammenhang mit internationalen Adoptionen und wies zugleich auf Missstände hin. Zudem hatte sie einen Vorentwurf für die Teilrevision der beiden Verordnungen ausgearbeitet. Die Arbeitsgruppe trug schliesslich zu Verbesserungen bei, etwa indem in der revidierten Verordnung zur Adoptionsvermittlung strengere Rahmenbedingungen formuliert wurden. Nun musste jede Vermittlungsperson für jedes Land, aus dem sie Kinder zur Adoption in die Schweiz brachte, eine spezifische Zusatzbewilligung von der Aufsichtsbehörde bekommen. Die Vermittlungsperson war nun verpflichtet, über die Verhältnisse im jeweiligen Herkunftsland Bescheid zu wissen und dessen Gesetze einzuhalten.

Die Kehrtwende des Geschäftsträgers der schweizerischen Botschaft

Die schweizerische Vertretung in Colombo war über all die Jahre regelmässig mit einer grossen Zahl von Adoptionsfällen konfrontiert, da sie die Visa für die sri-lankischen Kinder ausstellte, die in die Schweiz einreisen sollten. Zudem wandten sich Adoptionsinteressenten häufig schon zu einem früheren Zeitpunkt an die schweizerische Vertretung, wenn sie auf der Suche nach einem Kind waren. Sie verlangten unter anderem Informationen und Empfehlungen zu den Verhältnissen vor Ort. Dem kam die

schweizerische Vertretung ebenso nach, wie sie auch Dienstleistungen ausserhalb ihres Aufgabengebiets tätigte. So nahm sie sogar Bestellungen für Hotelzimmer mit Kinderbett entgegen, wenn Schweizer Paare anreisten.

Das Personal der schweizerischen Vertretung verhielt sich im Untersuchungszeitraum hinsichtlich der Bewertungen von Adoptionen nicht konsistent. Warnte der Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft, Claude Ochsenbein, ab 1981 deutlich vor Kinderhandel und nannte involvierte zweifelhafte Akteurinnen namentlich, empfahl er eine davon zu einem späteren Zeitpunkt explizit als seriöse Vermittlerin. Seine kritischen Berichte, die er insbesondere Anfang Mai 1982 nach Bern schickte, wurden nur insofern aufgenommen, als es dem Bundesamt für Ausländerfragen darum ging, den Anschein von Kinderhandel zu vermeiden. Ein Engagement, Kinderhandel zu verhindern, gab es im Bundesamt vonseiten des einen oder anderen Angestellten, aber nicht von der Behörde selbst.

Kritischer rechtlicher Status der Kinder

In der Schweiz lebten die ausländischen Kinder vorerst in einem mindestens zweijährigen Pflegeverhältnis bei ihren zukünftigen Adoptiveltern. Während dieser Zeit befanden sie sich in einem prekären Rechtsstatus. In Sri Lanka galten sie bereits als adoptiert, in der Schweiz hingegen hatten sie weder das hiesige Bürgerrecht noch einen gesicherten Aufenthalt. Diese rechtliche Lücke war besonders problematisch, wenn sich die zukünftigen Adoptiveltern während des Pflegeverhältnisses entschieden, das Kind doch nicht zu adoptieren. Dazu kam, dass die Vormundschaft häufig nur rudimentär war. Adoptionsexperten sprachen gar von einer Vertretungsnot. Eine gut fundierte rechtliche Vertretung und Aufsicht über das Pflegekinderverhältnis wäre umso dringlicher gewesen, als häufig auch die Abklärung der Eignung der künftigen Adoptiveltern dürftig ausgefallen war. Denn die Sozialberichte waren oft mangelhaft. Zum Teil fehlten sie gänzlich, wenn Paare ohne Beizug einer anerkannten Vermittlungsstelle Kinder im Ausland adoptierten oder sie sogar ohne Bewilligung in die Schweiz brachten. Davon wusste auch das Bundesamt für Ausländerfragen. Ein Vertreter dieser Behörde appellierte deshalb bereits 1981 an die Fachleute in den Kantonen, die Abklärungen sorgfältig zu tätigen: Eine Ablehnung der Pflegekinderbewilligung sei oft die einzige Möglichkeit, um anschliessend die Einreise zu verweigern.

Die Behörde reagierte zudem erst spät auf die jahrelange Praxis, in den Einreisebewilligungen fiktive Angaben zu den Kindern einzusetzen. Dies, obschon solche Blanko-Bewilligungen gesetzeswidrig waren. Gemäss PAVO, die 1978 in Kraft trat, durfte eine Pflegekinderbewilligung – die für die geregelte Einreise von ausländischen Kindern eine Voraussetzung war – nur für ein bestimmtes Kind erteilt werden. Seine Identität musste bekannt sein. Doch selbst die höchste Einreisebehörde der Schweiz bewilligte Anträge mit fiktiven Angaben. Erst 1983 forderte das Bundesamt für Ausländerfragen die Kantone in einem Kreisschreiben zu einer Kurskorrektur auf. Dies jedoch nicht, weil es den Gesetzesverstoss anerkannte, sondern weil es verhindern wollte, dass die Schweiz sich mit dem Vorwurf konfrontiert sehen könnte, Kinderhandel Vorschub zu leisten. Die Kehrtwende war allerdings nicht von Dauer, im Ge-

genteil. Mit der Revision der PAVO von 1989 wurde das Recht an eben diese fragwürdige Praxis angepasst. Fortan konnten die Behörden die Aufnahme eines ausländischen Kindes zur späteren Adoption vorläufig bewilligen, wenn dessen Identität noch nicht bestimmt war.

Eng verknüpft mit den Einreisebewilligungen aufgrund fiktiver Personalien waren die Visa-Erteilungen per Telex. Dabei reisten Adoptionsinteressentinnen und -interessenten nach Sri Lanka, ohne dass sie eine formelle Einreisebewilligung für ein bestimmtes Kind hatten. Wenn sie vor Ort ein Baby in Empfang genommen hatten, riefen sie von Colombo aus die Behörden in der Schweiz an und baten um eine telegrafische Bewilligung für das ausgewählte Kind. Zu dieser Handhabung riet Alice Honegger weiter, auch nachdem das Bundesamt für Ausländerfragen die Blanko-Bewilligungen 1983 unterbunden hatte. Als die Bundesbehörde auch die Visa-Erteilung per Telex nicht mehr zuließ, nutzten die Vermittlerinnen und die Adoptionsinteressenten den letztmöglichen Spielraum aus. Dabei tauschten die Vermittlerinnen Kinder vor Ort mit der Begründung aus, dass das ursprünglich vorgesehene Kind schwer erkrankt sei. In der Folge kam es vor, dass die Botschaft Visa auf der Basis von kurzfristig ausgetauschter Personalien erteilte. Die schweizerische Vertretung erbat das Bundesamt für Ausländerfragen mehrmals dringend, das Verfahren zu klären, das heisst anzugeben, wie die Vertretung reagieren sollte, wenn sie sich mit ausgetauschten Kindern konfrontiert sah, die in die Schweiz reisen sollten. Im August 1984 fand zu diesem Problem ein folgenreiches Treffen in der Schweiz statt. Dabei beugte sich der Direktor des Bundesamts für Ausländerfragen in einer Unterredung mit der Vermittlerin Alice Honegger und dem St. Galler CVP-Nationalrat Edgar Oehler deren Forderungen, weiterhin am problematischen Vorgehen festzuhalten, das heisst, weiter Blanko-Bewilligungen auszustellen und Visa per Telex zu erteilen. Damit implementierte das Bundesamt für Ausländerfragen selbst just jene Praxis, die dazu geführt hatte, dass andere als im Voraus bestimmte Kinder unter undurchsichtigen Umständen kurzfristig vor Ort ausgewählt oder ausgetauscht werden konnten und in die Schweiz einreisten. Das Bundesamt für Ausländerfragen lockerte somit die Einreisepaxis für sri-lankische Kinder erneut, obwohl nur wenige Wochen zuvor die sri-lankische Presse ein weiteres Mal den Babyhandel im Inselstaat thematisiert hatte. Diese berichtete, dass die Kinderhändler von einflussreichen Personen in Politik und Verwaltung geschützt würden. Aus den Medienberichten ging ebenfalls hervor, dass Kinder unter falschen Versprechungen von ihren leiblichen Eltern weggebracht oder sogar entführt worden waren.

Ob darunter auch Kinder waren, die in der Folge von Schweizer Paaren adoptiert wurden, lässt sich nicht abschliessend beantworten. Es muss festgehalten werden, dass schliesslich viele Babys ohne die verlangten Dokumente in die Schweiz gelangten. Auch reisten Kinder ohne Zustimmungserklärung der leiblichen Eltern oder ohne Geburtsurkunde ein. Zahlreiche Dokumente wiesen zudem Widersprüche zu ihrer Identität und Herkunft auf. Nur selten versuchten kommunale Behörden im Pflegekinderwesen, den einen oder anderen offensichtlich nicht gesetzeskonformen Fall aufzuklären oder bestanden darauf, korrekt dokumentiert zu werden. Dabei handelte es sich vor allem um einzelne Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter in den Gemeinden, die es beim Wohl des Kindes genau nahmen und nachfragten.

Fazit zu Kapitel 6 – Mangelhafter Vollzug der Adoptionen in den Kantonen

Die Stichproben in den Kantonen Bern, St. Gallen und Genf zeigen, dass aufgrund der föderalistischen Strukturen die Adoptionsverfahren unterschiedlich vonstatten gingen. Während in Bern die Justizdirektion und in St. Gallen das Bezirksamt über die Gesuche entschieden, oblag diese Aufgabe in Genf dem Zivilgericht. Gemeinsam war diesen Behörden und Gerichten, dass sie über einen grossen Interpretations- und Handlungsspielraum verfügten. Aus der Perspektive der Adoptivkinder war dies folgenreich. Der Föderalismus bewirkte, dass sie nicht alle gleich behandelt wurden und sich das Ausmass ihrer Rechtssicherheit je nach kantonaler Praxis unterschied. Gleichzeitig muss festgehalten werden, dass alle drei ausgewerteten Stichproben einen problematischen bis rechtswidrigen Umgang mit den Auslandsadoptionen von Kindern aus Sri Lanka dokumentieren.

Kanton St. Gallen

Für den Kanton St. Gallen weist das Bundesamt für Statistik für den Zeitraum von 1979 bis 1997 insgesamt 85 Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka aus. In der untersuchten Stichprobe von 28 Dossiers hatte Alice Honegger mindestens 24 der 28 Kinder vermittelt. Sowohl bei den Pflegeverhältnissen als auch beim Adoptionsverfahren sind diverse Gesetzesverstösse zu verzeichnen. Es kam vor, dass die Gemeinde eine Pflegekinderbewilligung erst dann ausstellte, nachdem ein sri-lankisches Baby schon eingereist und vom Ehepaar ohne Bewilligung aufgenommen worden war. Die Behörden verpassten es bei mehr als einem Drittel der Fälle, dem Kind während der ganzen Dauer des zweijährigen Pflegeverhältnisses einen Vormund zur Seite zu stellen. Oft wurde ein Vormund erst kurz vor der Adoption eingesetzt oder war überhaupt nicht vorhanden. In elf der 28 Fälle sprachen die Behörden die Adoption ohne Einverständnis der leiblichen Mutter oder des leiblichen Vaters aus, in fünf weiteren ohne Zustimmung des Vormunds.

Die Bezirksamter waren augenfällig schlecht dokumentiert, als sie die Adoptionen aussprachen: Arztzeugnisse zur Gesundheit der Adoptiveltern und des Babys fehlten in zehn Fällen ebenso wie Berichte zum Pflegekind. Auch Strafregister- und Betreibungsregistrauszüge, die einen guten Leumund hätten belegen sollen, lagen in den Dossiers zum Adoptionsentscheid nur selten vor. Die Analyse der 28 Dossiers zeigt, dass die kommunalen Vormundschaftsbehörden, die Bezirksamter und die kantonale Aufsichtsbehörde bei den Sri-Lanka-Adoptionen nicht genau hinschauten. Von den 28 untersuchten Adoptionsentscheiden, die von sechs Bezirksamtern gefällt wurden, entsprach aufgrund der in den Adoptionsdossiers vorhandenen Akten keines den gesetzlichen Vorgaben. Bei den meisten Fällen waren gleich mehrere gesetzliche Erfordernisse nicht erfüllt, indem beispielsweise die Zustimmung des Vormunds und diejenige der leiblichen Mutter fehlten.

Deutlich wird weiter, dass Alice Honegger ihre Vermittlungen aus Sri Lanka trotz des Verbots des Justiz- und Polizeidepartements des Kantons St. Gallen, das vom 14. Mai bis 18. Oktober 1982 galt, in mindestens vier Fällen fortsetzte. Für die Bezirksämter war auch dieses zwischenzeitlich von der Regierung verfügte Verbot kein Stein des Anstosses, als zwei Jahre später die entsprechenden Adoptionsgesuche auf dem Tisch lagen. Auch nicht, dass von Honeggers illegalen Aktionen ausgerechnet ein Adoptivvater profitiert hatte, der als Vormundschaftssekretär aufgrund seiner beruflichen Stellung zu einem hohen Grad an Integrität verpflichtet gewesen wäre und über das Verbot hätte informiert sein müssen. Dem gegenüber steht, dass die St. Galler Regierung die Aufsichtsbehörde im Januar 2019 entlastete: Gemessen an den damals geltenden Rechtsgrundlagen, hätte sich diese nicht gesetzwidrig verhalten.

Kanton Bern

Der Kanton Bern definierte früh die Abläufe und Vorgaben bei den Adoptionsverfahren. Mit Merkblättern, die in den Gemeinden auflagen, erläuterte der Kanton diese. In der Praxis gab es allerdings auch in Bern verschiedene Mängel und Gesetzesverstösse. Das zeigt die Untersuchung von 16 Adoptionsdossiers. Sri-lankische Kinder wurden mit Blanko-Einreisebewilligungen in den Kanton Bern gebracht, obwohl dies in den kantonalen Ausführungsbestimmungen explizit untersagt war. In den Unterlagen zeigen sich zudem zahlreiche Ungereimtheiten – etwa in Bezug auf den Geburtsort der Kinder oder das Alter der Mütter. Mehrfach fehlt in den Akten die Zustimmungserklärung der leiblichen Mütter oder deren Unterschrift ist nicht erkenntlich, weil darüber ein Kleber angebracht worden war. Die Berner Beamten unterliessen es, sich in diesen Fällen um eine Klärung zu bemühen. Ebenfalls blieben Nachfragen bei leiblichen Vätern aus, deren Einverständnis ebenfalls fehlte, obwohl ihre Identität bekannt war. Vielfach sind in den Dossiers der Kinder widersprüchliche Angaben dokumentiert. Es ist dabei auffallend, dass keine der involvierten Instanzen jemals stutzig wurde angesichts der zahlreichen Ungereimtheiten.

Im Unterschied zum Kanton St. Gallen bestellten die Berner Behörden für alle Pflegekinder einen Vormund. Vereinzelt setzten sie dafür Verwandte oder Bekannte der zukünftigen Adoptiveltern ein. Es liegt auf der Hand, dass diese gegenüber den Pflegeeltern befangen waren. Als Vormunde wurden in den anderen Fällen Fachpersonen wie Amtsvormunde oder Sozialarbeiterinnen ernannt. Gleichwohl sind die Sozialberichte, die sie verfassten, von einem auffallenden Mangel an Fachlichkeit geprägt. Statt differenziert zu beschreiben und auf Kriterien gestützt zu bewerten, erschöpften sich die knapp ausgeführten Berichte in plakativen, mitunter stereotypen Allgemeinplätzen.

Kanton Genf

Obschon in Genf ein Gericht die Adoption aussprach, zeigen sich bezüglich des Vollzugs nur wenige Unterschiede zu den Kantonen St. Gallen und Bern. In keinem der untersuchten 27 Dossiers traf das Gericht eigene Abklärungen oder forderte weitere Unterlagen an, sondern sprach die Adoption nach kurzer Frist aus, manchmal schon wenige Tage nach Eingang des Antrags. Dabei fehlten fast immer die Unterlagen zur Herkunft des Kindes. In keinem Adoptionsdossier findet sich die Kopie einer beglaubigten Zustimmungserklärung der leiblichen Eltern. Auch Informationen zur Herkunft des Kindes oder Kopien der sri-lankischen Gerichtsentscheide fehlen in den Unterlagen aus den 1980er-Jahren mehrheitlich. Denkbar ist einzig, dass sich die Dokumente in den fallbezogenen Akten des Zivilgerichts befinden, was für diesen Bericht nicht zweifelsfrei abgeklärt werden konnte. Erst die Adoptionsdossiers aus den 1990er-Jahren sind auffallend umfangreich, weil die zuständige Dienststelle die Umstände der Weggabe gründlicher abklärte als früher. Dies ging einher mit einem generellen Rückgang von Adoptionen aus Sri Lanka in dieser Zeit.

Noch ein eklatanter Missstand zeigt sich für die 1980er-Jahre wie in den Kantonen Bern und St. Gallen auch in Genf. Die Hälfte der 27 Einreisebewilligungen enthalten fingierte Namen und Geburtsdaten der Kinder. Hingegen wurde der persönliche, soziale und wirtschaftliche Hintergrund der zukünftigen Adoptiveltern in Genf vergleichsweise sorgfältig abgeklärt. Ohne Ausnahmen forderte die zuständige Dienststelle Strafregisterauszüge, Lohnausweise, ärztliche Zeugnisse, ausführliche Motivationsschreiben der Kandidatinnen und Kandidaten sowie Berichte von Dritten ein.

Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den drei Kantonen

Das Alter der leiblichen Mütter war in allen drei Kantonen breit gestreut. Es waren keineswegs nur junge Frauen, die ihre Kinder in Sri Lanka zur Adoption gaben. Die Berufsbezeichnungen verweisen in den Kantonen Bern, Genf und St. Gallen darauf, dass die zukünftigen Adoptiveltern aus allen gesellschaftlichen Schichten stammten. Ein Kind aus dem Ausland zu adoptieren, war kein Privileg von Reichen. Meistens waren die Paare einem traditionellen Familienmodell verpflichtet. Die Väter gingen einem Erwerb nach, die Mütter waren oftmals Hausfrauen. Das Alter der Adoptiveltern respektive die Heiratsdauer entsprachen in allen drei Kantonen den gesetzlichen Vorgaben.

Genf hatte mit dem Bureau genevois d'Adoption eine anerkannte Vermittlungsstelle, deren Arbeitsweise als vergleichsweise seriös bezeichnet werden kann. Die Abklärungen wurden sorgfältig getroffen, was aber Zeit beanspruchte. Im Kanton Genf wandte sich nur die Hälfte der Paare an das BGA. Fünf der anderen Kinder vermittelte Dawn de Silva und zwei Alice Honegger. Genf lag geografisch noch knapp in der Reichweite der Vermittlerin aus dem Kanton St. Gallen. Das war im Kanton Bern anders. Alice Honeggers Vermittlungsstelle und Dawn de Silva hatten dort die Mehrzahl der Kinder zu ihren künftigen Adoptiveltern gebracht. Für den Kanton St. Gallen muss man schliesslich von einer Monopolstellung sprechen, die Alice Honegger in der Adoptionsvermittlung innehatte.

St. Gallen, Genf und Bern gehören zusammen mit dem Kanton Zürich, der auf Platz eins lag, und dem Aargau und der Waadt zu den Kantonen mit den meisten Adoptionen aus Sri Lanka zwischen 1973 und 1997. Die gravierendsten Verfehlungen bestanden darin, dass die Zustimmungserklärungen der leiblichen Eltern fehlten, die Einreise- und Aufenthaltsbewilligungen fingierte Daten enthielten, die Pflegekinder rechtlich schlecht oder überhaupt nicht vertreten waren und die Adoptiveltern nicht immer oder zu wenig sorgfältig auf ihre Eignung hin überprüft wurden. Im Kanton Bern erfüllten die 16 untersuchten Dossiers entweder die gesetzlichen Vorgaben nicht oder wiesen deutliche Unstimmigkeiten auf. Im Kanton St. Gallen erfüllte keiner der 28 analysierten Adoptionsentscheide alle gesetzlich geforderten Vorgaben. Die Hälfte der Genfer Dossiers enthielt fingierte Angaben in den Einreisebewilligungen und bei der Mehrheit fehlten Angaben zur Herkunft der Kinder.

Kapitel 7 – Schlussfolgerungen und weiterer Forschungsbedarf

Schlussfolgerungen

Die Adoptionsdokumente einer jungen Frau, die in den 1980er-Jahren zu einem Ehepaar in die Schweiz kam, zeigen, dass alle Angaben in den Unterlagen gefälscht sein konnten. Die Betroffene fand in Colombo zwar ihre «Mutter», das heisst jene Frau, die in ihren Dokumenten namentlich genannt und als Mutter aufgeführt wird. Doch wie sich beim Besuch herausstellte, wusste diese von nichts und war schockiert. Die Personalien der Sri-Lankerin waren gestohlen und ohne ihr Wissen in einer Adoptionsurkunde eingesetzt worden.

Dieser Vorfall zeigt exemplarisch, dass es bei den Sri-Lanka-Adoptionen in mannigfacher Weise zu Missbrauch kam, wenn es darum ging, die unerfüllten Kinderwünsche von Ehepaaren aus reichen westlichen Industrieländern wie Deutschland, den Niederlanden, Schweden oder der Schweiz zu erfüllen. Um dieses Bedürfnis zu befriedigen, entstand in Sri Lanka in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre ein regelrechter Adoptionsmarkt, der von einem Netzwerk von Anwälten und Agentinnen beherrscht wurde. Die Vermittlung von sri-lankischen Adoptivkindern war für die Akteurinnen und Akteure vor Ort aufgrund des grossen Armuts- und Lohngefälles zwischen den beteiligten Ländern hochlukrativ, was Korruption begünstigte. In den 1980er-Jahren gelangten Tausende von sri-lankischen Kindern unter zweifelhaften, mitunter illegalen Bedingungen in europäische Länder. Die Schweizer Behörden stellten zwischen 1973

und 1997 insgesamt 950 Einreisebewilligungen für Kinder aus Sri Lanka aus. Die sri-lankischen Behörden hatten aufgrund der Missstände mehrere Male versucht, die Adoptionen zu stoppen, waren damit aber nicht erfolgreich. Dass die Schweiz ihrerseits einen Einreisestopp für sri-lankische Pflege- und künftige Adoptivkinder aufgrund der alarmierenden Berichte erwogen hätte, geht aus den untersuchten Akten nicht hervor.

Die kritische Berichterstattung, die in Sri Lanka 1981 begann, legte unmissverständlich Kinderhandel offen. Nicht nur die Bundes- und Kantonsbehörden erfuhren davon. Wer hierzulande eine Tageszeitung oder Wochenzeitschrift las, war darüber bereits im Frühjahr 1982 im Bild. Doch die aufgedeckten Kinderhandelsnetze und «Baby-Farmen» waren für viele der hiesigen Adoptionsinteressentinnen und -interessenten kein Grund, auf die Erfüllung ihres Kinderwunsches zu verzichten. Viele reisten nach Sri Lanka, oft auch ohne eine von den Behörden anerkannte Vermittlungsstelle beizuziehen. Dies war allerdings auch keine Garantie dafür, dass die Annahme eines sri-lankischen Babys gesetzeskonform verlief. Es muss zudem berücksichtigt werden, dass mitunter auch Adoptiveltern getäuscht und somit betrogen wurden.

Gerade die anerkannten Vermittlungsstellen machten bei den Schweizer Behörden Druck, Auslandsadoptionen unter gelockerten Rahmenbedingungen abzuwickeln. Der Gründer von Terre des hommes, Edmond Kaiser, der bereits in den 1960er-Jahren ein Taktgeber bei internationalen Adoptionen war, lobbyierte dafür in den 1970er-Jahren in Bern. Ebenso die St. Galler Vermittlerin Alice Honegger, die 1984 gemeinsam mit dem St. Galler CVP-Nationalrat Edgar Oehler beim Bundesamt für Ausländerfragen eine erleichterte Einreisepaxis durchbrachte.

Gravierend fällt in der historischen Bewertung aus, dass die Behörden beim Bund und in den Kantonen früh Kenntnis über den kommerziellen und teilweise illegalen Charakter der Vermittlungen hatten. Trotzdem konnten Kinder aus Sri Lanka ohne Erklärung der Zustimmung zur Adoption ihrer leiblichen Eltern einreisen.

Der Fall Alice Honegger zeigt im Besonderen, dass die zuständige Aufsichtsbehörde die Vermittlerin jahrzehntelang gewähren liess, obwohl sich Klage an Klage reihte und sie sich immer wieder über die behördlichen Anordnungen und Verbote hinwegsetzte. Die Aufsichtsbehörde reagierte auch dann nicht, als ein Sozialarbeiter bei den Behörden vorsprach und zu Protokoll gab, dass er Honeggers Vorgehensweise in Sri Lanka nicht verantworten könne.

Dass in Colombo Kinder gegen Geld, Güter des täglichen Bedarfs und Luxuswaren eingetauscht wurden – auch das war den Schweizer Behörden bekannt. Die Personen, die Kinder aus Sri Lanka in die Schweiz vermittelten, waren Teil eines korrupten Systems wie Dawn de Silva oder die Anwältin Rukmani Thavanesan-Fernando. Andere dockten an dieses System an wie die St. Galler Fürsorgerin Alice Honegger und für kurze Zeit auch Terre des hommes Lausanne.

Dass die Missstände in der Schweiz erkannt und auch benannt wurden, zeigt sich daran, dass Beamte schon damals immer wieder explizite, warnende handschriftliche Randbemerkungen auf amtlichen Dokumenten anbrachten oder dass sich im Bundesarchiv ein Dossier mit dem Etikett «Kinderhandel» findet. Die Schweiz und Sri Lanka arbeiteten in dieser Angelegenheit nicht zusammen, um den Kinderhandel gemeinsam einzudämmen. Nicht einmal einen sri-lankischen Minister, den der Geschäftsträger der schweizerischen Botschaft, Claude Ochsenbein, zu einer Unterredung nach Bern schicken wollte, war willkommen. Vielmehr berief sich das Bundesamt für Ausländerfragen auf seinen Zuständigkeitsbereich und schob das Problem an die schweizerische Vertretung in Colombo ab.

Die Untersuchung der rechtlichen Grundlagen zwischen 1973 und 1997 hat gezeigt, dass es in der schweizerischen Gesetzgebung Bemühungen gab, die Situation der ausländischen Pflege- und Adoptivkinder zu verbessern. Dies gelang jedoch nur teilweise. So wurde bei der Revision der Pflegekinderverordnung 1988 das Gesetz an eine umstrittene Praxis angepasst. Fortan konnten Kinder mit lediglich provisorisch angegebenen Personalien in die Schweiz gebracht werden.

Bei den Adoptionsverfahren im untersuchten Zeitraum wurde zudem deutlich, dass die Vertreter der Behörden nicht genau hingeschaut und fehlende oder widersprüchliche Dokumente akzeptiert haben. Auf klaren Herkunftsangaben und Zustimmungserklärungen von leiblichen Eltern zu bestehen, wäre trotz der kleinteiligen föderalistischen Verteilung von Kompetenzen möglich gewesen. Eine sorgfältige Prüfung bereits bei der Einreise wäre notwendig gewesen: Denn kam ein sri-lankisches Kind für eine Adoption in die Schweiz, lebte es zunächst während zwei Jahren als Pflegekind in einer Familie in der Schweiz. Bei einer ablehnenden Adoptionsentscheidung hätte es kaum mehr in seine Heimat zurückgeschickt werden können. Alles in allem wird deutlich, dass Kinder für Eltern gesucht wurden und nicht Eltern für Kinder.

Weiterer Forschungsbedarf und offene Fragen

Im Rahmen dieses Berichts wurden zum ersten Mal Akten ausgewählter Behörden des Bundes, dreier Kantone und verschiedener Bezirksamter respektive Gemeinden zu den Sri-Lanka-Adoptionen in der Schweiz ausgewertet. Daraus ergaben sich Hinweise auf die Dimensionen, die internationale Adoptionen in der Schweiz hatten. Demnach waren Tausende von Kindern aus zahlreichen anderen asiatischen und südamerikanischen Ländern zur Adoption in die Schweiz vermittelt worden. Die Recherche zu den Sri-Lanka-Adoptionen zeigt lediglich einen kleinen Ausschnitt aus einer problematischen Praxis. Die internationalen Adoptionen sind in der Schweiz bisher aber kaum erforscht worden. Auch andere europäische Länder sind davon betroffen. Die Niederlande haben deshalb vor Kurzem eine Expertenkommission eingesetzt.

Die umfassende historische Aufarbeitung der Geschichte der Auslandsadoptionen in der Schweiz seit den 1960er-Jahren steht also noch aus. Sie ist dringlich. Wegen der föderalistischen Strukturen ist jeder Kanton und jede Vermittlungsstelle gefordert, die Auslandsadoptionen zu untersuchen. Auch ein Vergleich mit der Praxis anderer Länder in Europa bietet sich an. Die Interessenvertretung für Adoptierte aus Sri Lanka in der Schweiz, Back to the Roots, regt zudem an, die Bedingungen des Aufwachsens von ausländischen Adoptivkindern zu analysieren. Auch Oral History Projekte wären sinnvoll, in denen die leiblichen Eltern – soweit diese auffindbar und bereit sind –, die Adoptiveltern und die Adoptivkinder interviewt werden.

Zudem wäre eine unabhängige zentrale Stelle wichtig, um die Betroffenen bei der Herkunftssuche zu unterstützen. Insbesondere frühere Vermittlungsstellen sind dabei befangen, und die Betroffenen wollen sich nicht an diese wenden. Viele Aktenbestände befinden sich bei den früheren Vermittlungsstellen. Auch von der aktivsten damaligen Vermittlerin der Schweiz, Alice Honegger, sind wichtige Dokumente im Besitz der heutigen Stiftung Adoptio, die bisher nicht in ein öffentliches, professionell geführtes Archiv überführt werden konnten. Geklärt werden müsste, ob die kantonale Aufsichtsbehörde etwa im Fall von St. Gallen eine Herausgabe der Akten nicht verlangen könnte.

Es hat sich gezeigt, dass die überwiegende Mehrzahl der untersuchten Adoptionen nicht von seriös arbeitenden Vermittlerinnen arrangiert wurde und ein grosser Teil der Adoptionsentscheide in den untersuchten kantonalen Stichproben die gesetzlichen Vorgaben nicht erfüllten. Unter diesen Umständen dürfte sich für die betroffenen Personen die Frage stellen, ob ihre Adoption allenfalls anfechtbar wäre. Ob einzelne Akteurinnen und Akteure, die am korrupten Vermittlungssystem beteiligt waren und noch leben, dafür noch belangt werden können, ist eine weitere offene Frage. Wichtige Beteiligte wie Dawn de Silva, ihr damaliger Ehemann Wilhelm Weissgärber und Chandra Perera könnten immerhin noch befragt werden.

Was die Schweiz zwischen 1973 und 1997 im Fall der Sri-Lanka-Adoptionen verpasste, nämlich das Kindesinteresse zum Massstab des Handelns von Behörden und Vermittlungsstellen zu nehmen, gilt es heute mindestens mit Blick auf die Herkunftssuche einzulösen.

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